

CAPITULO 8.- LA SEGURIDAD COLECTIVA Y EL DESARME.

La seguridad colectiva: antecedentes, concepto y elementos.- La prohibición internacional del recurso a la guerra.- El desarme, el control y la limitación de armamentos: distinciones conceptuales.- Principales iniciativas de desarme y control de armas convencionales.-El control, la no proliferación y el desarme nuclear.-Zonas desmilitarizadas o desnuclearizadas.- Las armas químicas y bacteriológicas: prohibiciones y desarme.

1.-LA SEGURIDAD COLECTIVA: ANTECEDENTES, CONCEPTO Y ELEMENTOS.

Hasta ahora hemos analizado la estrecha relación que existe entre la política exterior y la seguridad nacional, de una parte, y entre esta última y la espiral armamentista y bélica de otra. En contra de los planteamientos realistas, la superación de las peligrosas y amenazadoras lógicas que sustentan ambas vertientes de la realidad internacional, no se produce mediante la acumulación de poder, y mucho menos del poder militar, si no a través de la penosa y difícil construcción de un sistema de seguridad internacional, en el que la seguridad colectiva, el desarme y las vías de solución pacífica de conflictos, constituyan los tres pilares básicos.

Todo análisis del desarme tiene que partir de la previa constatación de un fenómeno más general: el de la seguridad internacional, del que el desarme no es más que uno de sus aspectos fundamentales.¹ En efecto, el problema de la seguridad internacional constituye el núcleo de una parcela, cada vez más extensa, de las relaciones políticas, militares y jurídicas que se desenvuelven entre los Estados. Estos aspiran a alcanzar su seguridad, bien sea mediante normas jurídicas internacionales, a través de negociaciones diplomáticas, con el constante rearme o gracias al desarme.

Ahora bien, según Rousseau², el problema de la seguridad internacional ha sido abordado históricamente recurriendo a dos fórmulas. La primera se cimienta sobre *la seguridad particular o estatal*. Según esta fórmula, la garantía última de la supervivencia de cada Estado radicaba en su capacidad de autodefensa. Semejante sistema de seguridad nacional comprendía cuatro principios básicos:

¹-Sobre esta idea el Informe Palme afirma:

"En su búsqueda de seguridad, las naciones se deben esforzar por alcanzar objetivos más ambiciosos que la estabilidad, la meta del sistema actual, en el que la seguridad se basa en los armamentos. De hecho, la estabilidad basada en los armamentos no se puede mantener indefinidamente.

(...)

Otro modo más eficaz de garantizar la seguridad es crear procesos positivos que puedan conducir a la paz y el desarme. Es esencial que se cree un proceso irreversible, con un impulso de índole tal que todas las naciones cooperen para la supervivencia común."

PALME, O. (Ed.),-Seguridad mundial. Un programa para el desarme. Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, bajo la Presidencia de Olof Palme.-México, 1982. Edit. Lasser Press; pág. 32.

²-Rousseau denomina a ambos sistemas de garantía de la seguridad estatal como *el sistema individualista* y el de *la seguridad colectiva*. Estimamos que atribuir a la primera de ambas fórmulas la calificación de individualista resulta equívoco pues al fin y al cabo nos estamos refiriendo a los Estados, es decir a colectividades con una autonomía política, razón por la que nos parecen más adecuados los términos de *seguridad particular o estatal*.

ROUSSEAU, Ch.-Droit International Public.-París, 1 ed., 1957; Edit. Recueil Sirey. (traducción de Fernando Gimenez Artigues y Jose M. Trías de Bes.-Derecho Internacional Público.-Barcelona, 3 ed., 1966. Edit. Ariel; págs. 471-472.)

a).-*La libertad de armamento.*

Cada país poseía una total libertad para determinar las dimensiones de sus ejércitos así como la cuantía y características de sus arsenales. Las únicas limitaciones de este principio resultaban de las disponibilidades de territorio; población; recursos económicos; etc. de cada Estado.

b).-*La política de alianzas.*

La disparidad imperante en las capacidades militares de los Estados, fomentaba el establecimiento de alianzas entre todos aquellos que se veían amenazados por el poderío de un mismo enemigo, potencial o real, ante el que cada uno de ellos se encontraba en una posición de inferioridad militar y política.

c).-*El recurso a la guerra.*

La guerra constituía el último instrumento de disuasión y coerción que garantizaba la seguridad de cada Estado. Hay que destacar que este recurso a la guerra comprendía tanto la guerra defensiva como la guerra ofensiva.

d).-*El derecho a la neutralidad.*

Si el recurso a la guerra constituía el instrumento generalizado y decisivo de la seguridad entre los Estados, también se contemplaba la posibilidad de la neutralidad de un Estado como medio para obtenerla. Precisamente porque con la neutralidad un país se abstenía de modo expreso (convencional o unilateralmente) a recurrir a la guerra y a las alianzas militares, podía lograr de todos los demás Estados el reconocimiento y garantía de su seguridad.

No obstante, el derecho a la neutralidad poseía una limitación cuantitativa y otra cualitativa. En términos cuantitativos, esta fórmula sólo podía ser eficaz cuando era excepcional, ya que si la mayoría o totalidad de los países optaban por la neutralidad nadie podría garantizar el respeto de esta neutralidad por parte de aquel país que no optase por esta fórmula o bien decidiese abandonarla. Análogamente, desde una dimensión cualitativa, la neutralidad no significaba la ausencia de un poderío militar propio y, además, la seguridad de un país quedaba sustraída a sus órganos estatales y confiada a los gobiernos de los restantes países y a su voluntad de respetarla. Ello podía conducir, en último extremo, a que el Estado perdiese el control de su seguridad y su neutralidad, lo que podía acrear como consecuencia, un estímulo adicional para una intervención de terceros países.

Este sistema de seguridad estatal era singular en la medida en que su fundamento era la organización del poder militar de cada Estado. Pero también podía resultar peligroso por sus consecuencias pues, al fin y al cabo, la seguridad o inseguridad de la sociedad internacional aparecía como resultado de la correlación entre los poderes militares de los Estados y los cambios históricos que en ella se pudiesen producir.

El sistema de seguridad estatal no excluía la adopción de medidas de desarme, ya fuese un desarme impuesto tras una guerra a la(s) potencia(s) derrotada(s) o libremente pactado entre los países para

mantener un equilibrio político-militar. Un ejemplo del primer supuesto lo encontramos en el desarme de la flota rusa del Mar Negro, impuesto en el Tratado de Paz de París de 1856 que puso fin a la guerra de Crimea. Como un caso interesante de la segunda modalidad de desarme podemos citar el Tratado naval Rush-Bagot de 1817, por el que ingleses y norteamericanos se comprometieron a un desarme naval de los Grandes Lagos. Este tratado fue objeto, sin embargo, de reiteradas violaciones durante la década de 1830.³

Por su propia naturaleza, el sistema de seguridad particular generaba, ineluctablemente, una constante inestabilidad internacional al compás de las alteraciones de poder militar surgidas entre las potencias hegemónicas. Esta inestabilidad fue alimentada, especialmente durante la segunda mitad del siglo XIX, por la política de alianzas. Ni la adopción de un régimen de concierto general entre las grandes potencias (sistema de Congresos decimonónicos) ni tampoco la celebración de Conferencias destinadas a alcanzar un Desarme General, como lo fueron las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, pudieron impedir el fracaso final del sistema internacional. La quiebra de este sistema se produjo como resultado del desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial, conflicto bélico que demostró la ineficacia y los graves riesgos que para la paz y estabilidad internacional entraña un sistema de seguridad basado en el poder militar autónomo de cada Estado, en un contexto mundial cada vez más interdependiente.

Tras la guerra de 1914-1918 surge una nueva fórmula de seguridad internacional, denominada *seguridad colectiva*⁴. El fundamento último de esta fórmula, radica en la idea de que la seguridad de cada Estado, sólo puede alcanzarse plenamente en la medida en que contribuya a la seguridad del resto de países de la sociedad internacional. Semejante concepción impone la necesidad de una colaboración interestatal para instaurar medios o instrumentos capaces de garantizar la seguridad internacional.

³-ZIEGLER, D.W.-op. cit.; págs. 261-262.

⁴-El concepto de seguridad colectiva es equivalente al de seguridad común que utiliza el Informe Palme aunque este último enfatiza la importancia del desarme sobre el recurso a la fuerza como instrumento de sanción contra el país agresor. En consecuencia, no creemos que se trate de dos conceptos netamente diferenciados como afirma Hoffmann cuando escribe:

"Es necesario distinguir el concepto de seguridad común del de seguridad colectiva. Este último implica un compromiso por parte de todos los Estados de coaligarse contra un agresor.

(...)

El concepto de seguridad común, tal como está definido por la Comisión Independiente sobre el Desarme y la Seguridad (Comisión Palme) trata, por otro lado, de apartarse totalmente de la fuerza."

En todo caso, el sistema de seguridad colectiva que se implanta en el marco de Naciones Unidas implica muchos más elementos que el recurso a medidas coercitivas, como tratamos de argumentar más adelante.

PALME, O.(Ed.)-op. cit.; págs. 31-38.

HOFFMANN, S.-Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics.- Boulder, 1987. Edit. Westview Press. (traducción de Patricia Mc Elroy.-Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz.-Buenos Aires, 1991. Edit. G.E.L.; pág. 333.)

A la fórmula de la seguridad colectiva se llegó tras comprobar que la libertad de armamentos condujo a la carrera armamentista, que las alianzas suscitaron nuevas alianzas contrarias que terminaron por neutralizarse y resultar inútiles en sus objetivos y, finalmente, que en semejante contexto internacional la neutralidad de un país era muy precaria, como quedó demostrado en 1914 por la violación alemana de la neutralidad de Bélgica, invadida con el fin de poder atacar directamente el territorio francés.

El sistema de seguridad colectiva se diferencia del anterior en su objeto, pues se orienta a la organización de la seguridad general de todos los miembros de la sociedad internacional, y en su método, ya que recurre a la instauración de unas relaciones de cooperación, que intentan evitar el recurso a la fuerza y cuyos fundamentos o principios son universales aunque su aplicación admita diversas modalidades y ámbitos (mundial, regional, bilateral, unilateral). Como se alude Ziegler:

"la seguridad colectiva, en su sentido técnico, es un sistema de estados que se asocian, usualmente firmando un tratado, y adoptan un compromiso expreso por el que realizan dos cosas: (1) renuncian al uso de la fuerza para resolver las disputas con otro, y (2) prometen usar la fuerza contra cualquiera de ellos que rompa la primera regla. Nótese que la seguridad colectiva comparte con el equilibrio de poder el principio "reunir fuerza para oponerse a la fuerza" o "acometamos al agresor". El agresor debe ser disuadido por la perspectiva de una aplastante coalición. Si la disuasión fracasa, el agresor será derrotado por la acción militar emprendida por esta coalición.

(...)

Según la seguridad colectiva todos los demás Estados del sistema se convertirán automáticamente en aliados en caso de agresión. Las alianzas en cualquier otra ocasión sólo podrían despertar sospechas.

La seguridad colectiva hace posible que los Estados renuncien al uso de la fuerza asegurándoles que no dejarán de ser socorridos si otro Estado utiliza ilegalmente la fuerza contra ellos. Al mismo tiempo, requiere que todos los Estados participen en las sanciones contra el agresor. Una política de neutralidad o aislamiento no es admisible."⁵

El sistema de seguridad colectiva ofrece importantes ventajas sobre el sistema de seguridad estatal. Ante todo garantiza la seguridad tanto de las grandes potencias como de los Estados más débiles. Estos últimos adquieren una mayor protección frente a las agresiones de terceros Estados que la que disfrutarían confiando sólo en sus propias capacidades políticas y militares. Precisamente porque cualquier Estado del sistema que recurre ilegalmente a la fuerza armada debe arriesgarse a una sanción de la comunidad internacional, o al menos de la mayoría de sus miembros, esta posibilidad ejercerá un efecto disuasorio mucho más efectivo del que provocaría el riesgo de represalias por parte del país amenazado o agredido. Naturalmente esta garantía no es absoluta y por tanto su eficacia decrecerá en proporción inversa al poder del Estado agresor. Sin embargo, sigue siendo cierto que este sistema protege más eficazmente a los países más débiles que la alternativa basada en la autodefensa particular.

⁵-ZIEGLER, D.W.-op. cit.;pág.182.

En segundo término, la seguridad colectiva impone proporcionalmente mayores cargas militares y responsabilidades políticas a las potencias hegemónicas que a los Estados más débiles y menos desarrollados. Ello se corresponde también con un mayor grado de intervención y una mayor capacidad de decisión en los asuntos internacionales de tales potencias hegemónicas. No podía ser de otro modo.

Ahora bien, si observamos detenidamente la organización y el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva, constataremos que las grandes potencias en la medida en que poseen intereses en todo el ámbito de la sociedad internacional, son también las que poseen mayores incentivos para que los procesos de cambio internacional, que se producen inevitablemente, se realicen de forma pacífica y progresiva, pues en semejantes condiciones sus posibilidades de adaptación son indudablemente mayores y los efectos menos traumáticos que en los casos de cambios radicales, violentos y rápidos. Por esta razón y puesto que gozan de mayores capacidades humanas, materiales y organizativas que el resto de los Estados, dedicarán importantes recursos a garantizar la seguridad y estabilidad en todo el ámbito internacional. A sensu contrario, los Estados menos poderosos y desarrollados pueden confiar en la intervención de las grandes potencias contra los países que amenazan la seguridad internacional y su propia seguridad nacional, en consecuencia, pueden destinar menos recursos con fines defensivos. En ambos casos, los costes armamentistas son inferiores, en similares circunstancias, a los exigidos por el sistema de seguridad estatal.

Ciertamente, en el sistema de seguridad colectiva los Estados pequeños o débiles se encuentran en una situación de inferioridad política y militar respecto de las grandes potencias, pero ello no se debe a las características de la seguridad colectiva, si no a la naturaleza desigual de la realidad internacional sobre la que dicho sistema de seguridad se construye. Además, ello no significa que la dependencia de las grandes potencias sea, necesariamente, mayor que en el régimen de seguridad estatal ni, mucho menos, que su inferioridad de poder y las limitaciones de su soberanía sean más significativas en un régimen de seguridad colectiva. En efecto, el grado de dependencia de las potencias hegemónicas será igual o, incluso, menor que cuando cada país debe garantizar unilateralmente su propia seguridad pues en este caso, enfrentado a una o varias grandes potencias, tendrá mayores probabilidades de sucumbir ante su superioridad militar o se verá obligado a recurrir a una alianza con otros Estados y/o grandes potencias que, inevitablemente, impondrán límites a su política exterior y obligaciones a su política de defensa notablemente más gravosas que las que exige la seguridad colectiva.

Tampoco es evidente que las discrepancias y conflictos, entre las grandes potencias y los restantes países, sean mayores en este sistema de seguridad internacional. No debemos olvidar que todos los Estados que participan en el mantenimiento de la seguridad colectiva comparten al menos dos objetivos: *evitar el uso de la fuerza como instrumento de solución de sus disputas y actuar colectivamente frente al agresor*. La cooperación en estos objetivos no se produce, con la misma intensidad y frecuencia, cuando cada Estado debe velar por su propia seguridad. En este último supuesto surgen dos graves dilemas de seguridad que constituyen las fuentes de numerosas discrepancias y conflictos bélicos. Estos dilemas de seguridad se pueden enunciar en los términos siguientes:

1 *.-Cada medida unilateral de carácter militar, adoptada por un país para aumentar su seguridad exterior, provoca una mayor inseguridad en el resto de los Estados de la sociedad internacional lo que terminará redundando en una mayor amenaza para el país.*

2 *.-Cuanto más recursos se destinen a incrementar las medidas militares de seguridad frente a la amenaza exterior, mayor será también la vulnerabilidad del país a las amenazas internas provocadas por fracasos económicos, sociales y políticos.*⁶

Finalmente, el sistema de seguridad colectiva posee también la ventaja de su simplicidad. En efecto, en este caso el uso de la fuerza es declarado ilícito con carácter general y sólo admite como excepción la legítima defensa, particular o colectiva. Ello facilita la elaboración y ejecución de las políticas exteriores de los Estados y, en último extremo, propicia la confianza y la cooperación internacional en ámbitos distintos de la seguridad.

Pero este sistema de seguridad impone también importantes condiciones para que pueda gozar de un mínimo grado de eficacia. En primer término, debe contar con la participación unánime o mayoritaria de los países que forman la sociedad internacional, incluidas las grandes potencias. En efecto, si un elevado número de Estados decide no incorporarse a esta fórmula de garantía de la seguridad internacional, es fácil comprender que la credibilidad de su acción disuasora o represiva quedará seriamente cuestionada y sensiblemente mermado el poder militar real que podrá movilizarse contra el país agresor.

En segundo lugar, y como lo ha destacado Ziegler, la seguridad colectiva no es incompatible con las alianzas, pero desde luego la existencia de alianzas institucionalizadas de un alcance regional (OTAN; ANZUS), constituyen un serio freno a la dinámica de confianza y cooperación que demanda esa seguridad colectiva. En el caso extremo, la principal amenaza para la sociedad internacional puede proceder de la rivalidad entre dos o más bloques aliancistas, frente a o sin los que no es posible articular un auténtico sistema de seguridad colectiva. Esta fue una de las más importantes causas de la parálisis que experimentó, durante la "guerra fría", el sistema de seguridad colectiva instaurado con las Naciones Unidas. Por esta razón, no se puede cometer el error de identificar la seguridad colectiva con la instauración de bloques político-militares hegemónicos y dominados por una o varias superpotencias.

Rousseau ha establecido los tres elementos esenciales para que pueda articularse un eficaz sistema de seguridad colectiva.⁷ Estos elementos son:

a). *-La regulación del empleo de la fuerza armada.*

b). *-La adopción de procedimientos de resolución pacífica de conflictos internacionales.*

⁶-HOFFMANN, S.-*op. cit.*, págs. 335-336.

JERVIS, R.- "Offense, Defense, and the Security Dilemma".-ART, R.J.; JERVIS, R.(Eds.).-*op. cit.*;pág.185.

PALME, O.(Ed.).-*op. cit.*;págs. 29-30.

⁷-ROUSSEAU, Ch.-*op. cit.*;pág.472.

c).-*La organización de las acciones colectivas contra el agresor.*

La regulación del empleo de la fuerza aborda tres grupos de cuestiones diferentes: la prohibición del recurso a la fuerza como instrumento de la política internacional (las cuestiones de la renuncia a la guerra); la limitación de los medios de fuerza (las cuestiones del control de armamentos y del desarme); la regulación del empleo de la fuerza en los casos en los que se recurra a ella (las cuestiones del derecho de los conflictos armados).

La adopción de procedimientos de solución pacífica de conflictos exige: la creación de órganos e instituciones a los que puedan recurrir las partes de un conflicto para resolverlo pacíficamente; la instauración de normas jurídicas internacionales, reguladoras de las diversas fórmulas de solución pacífica, y la adopción de efectivas medidas de sanción en caso de incumplimiento.

Finalmente, la organización de las acciones colectivas contra el agresor plantea tres cuestiones esenciales: la determinación de la autoridad (institución o país) y del procedimiento adecuados para establecer por quién y cuándo se provoca una amenaza o violación de la seguridad internacional; la adopción de un sistema coercitivo gradual y proporcionado a la amenaza o violación; la especificación de los órganos ejecutores y las condiciones en que deben llevarse a cabo las sanciones adoptadas.

Como podemos apreciar, la construcción un sistema de seguridad colectiva, particularmente si se pretende que posea un alcance y eficacia universales, resulta mucho más compleja y problemática que la simple adopción de normas jurídicas internacionales, la creación de órganos, temporales o permanentes, para garantizar la aplicación de tales normas o la adopción de medidas de desarme y control. Todo sistema de seguridad colectiva descansa en un complicado y dinámico equilibrio entre las decisiones políticas, las obligaciones jurídicas y las posibilidades militares, que aspira a dar una simultánea satisfacción a los contradictorios requerimientos de seguridad que formulan los Estados, de una parte, y los imperativos pacificadores de una sociedad internacional amenazada por el holocausto nuclear, de otra. Cualquier interpretación que desconozca la complejidad de ese equilibrio o simplifique las dificultades inherentes a la dialéctica entre Estados y sociedad internacional, está condenada al fracaso científico y a la ineficacia práctica, por atractivas que sean sus propuestas y justas sus demandas. La historia de los intentos de proscripción de la guerra o del desarme general lo atestiguan sobradamente.⁸

⁸-Sobre estos aspectos, las reflexiones de Remiro son mucho más severas que las nuestras y el escepticismo que traslucen en relación con el papel desempeñado por el Derecho Internacional Público es evidente.

"La admisión del ius ad bellum se compensó con la sumisión de la guerra a un frondoso cuerpo normativo, regulador de la conducción de las hostilidades y de los derechos y obligaciones de los neutrales y volcados a la humanización de su desarrollo.

Fue un error hacer del empleo de la fuerza una competencia del Estado delegada por el ordenamiento internacional en vez de reconocer, simplemente, que era un hecho cuya ocurrencia se veía facilitada por la insuficiencia de ese ordenamiento para impedirlo o controlarlo. El Derecho se hizo así cómplice de la desigualdad de poder y estimuló, más que frenó, al más fuerte a tomarse la justicia por su mano.

(...)

La heterogeneidad de las armas y fuerzas sobre las que se ha de negociar, los distintos puntos de vista que los Estados tienen acerca de las exigencias de su propia seguridad y la insistencia de algunos en ser autosuficientes a un nivel ecuménico partiendo de una posición

2.-LA PROHIBICION INTERNACIONAL DEL RECURSO A LA GUERRA.

Por lo que se refiere a la prohibición del uso de la fuerza, hay que comenzar afirmando que ya se puede atisbar una moderada regulación en el Pacto de la Sociedad de Naciones (1919). En efecto, los arts. 12 y 15 del Pacto establecían los procedimientos que debían cumplirse antes de proceder a la declaración de guerra. Entre ellos se contemplaban diversos procedimientos de solución pacífica de conflictos, así como un plazo de tres meses antes de que el Estado pudiese recurrir a la guerra, para que durante ese plazo el Consejo pudiese pronunciarse por unanimidad (salvo los votos de las partes en conflicto). Lógicamente, quedaban fuera de esta regulación los casos en que el Derecho Internacional considerase el conflicto dentro de la competencia exclusiva del Estado.⁹

Por otra parte, el citado Pacto establecía en su art. 16 la cláusula reguladora del "casus foederis" ,entre todos los miembros de la organización, respecto de aquel o aquellos Estados miembros que hubiesen recurrido a la guerra incumpliendo los compromisos adquiridos como resultado de alguno de los procedimientos de solución pacífica contemplados en el texto del Pacto. (arbitraje; arreglo judicial; etc.). La redacción de este artículo resulta clarificadora sobre la voluntad de instaurar un sistema de seguridad colectiva:

*"16.1-Si un miembro de la Sociedad recurriere a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los arts. 12, 13 o 15, se le considerará ipso facto como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del Estado que haya quebrantado el Pacto y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado sea o no miembro de la Sociedad."*¹⁰

Sin embargo, el régimen de seguridad colectiva que se regulaba en el Pacto de la Sociedad de Naciones, aunque es cierto que consideraba la guerra como el último instrumento de solución de los conflictos entre los países, seguía aceptándolo como un medio inevitable para que los Estados alcanzasen o defendiesen sus intereses esenciales. La renuncia a la guerra era por tanto incompleta y se hallaba defectuosamente regulada.

rezagada, son otros tantos obstáculos en las negociaciones de desarme y, concluida ésta, en la eficacia real de los pactos concertados."

REMIRO BROTONS, A.-op. cit.; págs. 180-181; 223.

⁹-**DIAZ BARRADO, C.M.**-El uso...op. cit.; págs. 32-34.

¹⁰-**DIAZ BARRADO, C.M.**-op. cit.; pág. 34.

En un contexto internacional, en el que los devastadores efectos de la Primera Guerra Mundial seguían siendo demasiado evidentes para no conmover la conciencia política de algunos gobiernos, surge una propuesta mucho más audaz para proscribir la guerra de las relaciones entre los países. Se trata de la iniciativa lanzada por el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Aristide Briand, en su mensaje al pueblo norteamericano del 6 de Abril de 1927, con motivo de la celebración del décimo aniversario de la participación de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial. En este discurso, Briand propuso la idea, con fórmula que se haría célebre, de "*poner la guerra fuera de la ley*".

El proyecto Briand fue objeto de un intercambio de notas entre los gobiernos francés y americano, entre el 28 de Diciembre de 1927 y el 13 de Abril de 1928, en el que se perfiló una ampliación del proyecto inicial. En efecto, mientras Briand había contemplado la conclusión de un tratado bilateral por el que ambos países renunciasen a la guerra, el Secretario de Estado Kellogg propuso un tratado multilateral con la intención de que fuese ratificado por todos los Estados. Así mismo, Briand había contemplado únicamente la prohibición de las "guerras de agresión", mientras que Kellogg incluía a todo tipo de guerras. El 27 de Agosto de 1928 se concluyó en París el **Pacto General de renuncia a la guerra**, también conocido como **Pacto Briand-Kellogg**¹¹. La entrada en vigor del Pacto se produjo el 24 de Julio de 1929, fecha en la que se adhirió España, y en el momento de desencadenarse la Segunda Guerra Mundial, en 1939, contaba con la ratificación de 63 Estados, cifra verdaderamente muy elevada si consideramos el todavía escaso número de Estados independientes que conformaban la sociedad internacional de entreguerras.

Aunque este tratado no impidió algunos conflictos bélicos importantes (guerra de Manchuria; de Etiopía; guerra civil española) incluida la segunda contienda mundial, no puede desconocerse la importancia que tuvo durante algunos años. En España, su influencia política trascendió la que podía corresponderle a un tratado internacional incorporado al derecho interno, pues el principio de renuncia a la guerra se elevó a la categoría de principio constitucional, al figurar en el art. 6 de la Constitución republicana de 1931, en los siguientes términos: "*España renuncia a la guerra como instrumento de la política nacional.*"¹²

En el texto del Pacto, se mantenían, sin embargo, dos reservas al principio general de renuncia a la guerra. La primera resultaba del lógico derecho a la legítima defensa. La segunda reserva se refería a los supuestos de acción armada colectiva, contemplados en el art. 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones o en tratados de seguridad de alcance regional, como por ej. el Tratado de Locarno de 1925.

La propia tragedia de la contienda mundial de 1939-1945, contribuyó a revitalizar la idea de la prohibición de las guerras en las relaciones internacionales, quedando consagrada como uno de los principios fundamentales de la Carta de San Francisco que en su art. 2, apartado 4 afirma:

¹¹-DIAZ BARRADO, C.M.-*op. cit.*; págs. 68-69.

¹²-TIERNO GALVANE, E.-*Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1936)*.-Madrid, 1 ed., 1 reimp., 1972. Edit. Tecnos; pág. 183.

*"Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas."*¹³

La importancia de esta fórmula general, que por cierto se hace extensiva incluso a los países no miembros de las Naciones Unidas, radica en la eliminación de todo posible equívoco interpretativo. En efecto, lo que se prohíbe y condena es el propio recurso a la fuerza como medio de relación entre los Estados, con independencia de que se trate de una guerra formalmente declarada o de cualquier otra medida coactiva que implique el uso de la fuerza o la amenaza de recurrir a ella.

Al igual que en la Sociedad de Naciones, la Carta de Naciones Unidas admite una reserva a esta prohibición general, al considerar lícito el uso de la fuerza *cuando es compatible con los Propósitos de las Naciones Unidas*. En efecto, puesto que el propio texto de la Carta admite las medidas coercitivas en su art. 2, apartado 5 y en los capítulos VII y VIII, así como en los arts. 106 y 107, debemos concluir que en estos supuestos existe una compatibilidad con el principio general de prohibición del recurso a la fuerza armada. De este modo, la Organización de las Naciones Unidas ha arbitrado un complejo sistema de seguridad colectiva, destinado a garantizar la paz y la seguridad internacionales, articulado por:

a).- *un principio general de renuncia al uso de la fuerza.*

b).- *unos procedimientos de solución pacífica de conflictos.*

c).- *un sistema combinado (mundial y regional) de medidas coactivas, incluyendo el uso de la fuerza, contra el Estado que viole el principio general.*

d).- *unos medios institucionales para propiciar el control de armamentos y/o el desarme.*¹⁴

Por importante que resulte el sistema coercitivo para dar credibilidad al sistema de seguridad colectiva, no podemos caer en la simplicidad de pensar que la seguridad internacional depende esencialmente de o consiste fundamentalmente en el uso de la fuerza contra los Estados que ponen en peligro la paz internacional. El recurso a las diversas fórmulas de solución pacífica de conflictos y

¹³-Este principio ha sido reiterado en otros textos jurídicos de la propia Organización, como la *Declaración de derechos y deberes de los Estados*, aprobada por la Resolución de la A. G. 375 (IV) del 6 de Diciembre de 1949; la *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía*, aprobada por la Resolución 2131 (XX) de la A.G., el 21 de Diciembre de 1965; la *Declaración sobre los principios de derecho internacional reguladores de las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados*, aprobado por la Resolución 2625 (XXV), del 24 de Octubre de 1970, o la *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados*, adoptada por la Resolución 3281 (XXIX) de 1974.

¹⁴-CARRILLO, J.A.-"El mantenimiento de la paz: veinte años de esfuerzos".-AA.VV.-Onu a o XX.- Madrid, 1966. Edit. Tecnos; págs. 183-197.

MEDINA, M.-La Organización de las Naciones Unidas. Su estructura y funciones.-Madrid, 1969. Edit. Tecnos; 83-110.

REMIRO BROTONS, A.-Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales.-Madrid, 1 ed., 1982; 1 reimp., 1983. Edit. Tecnos. págs. 180-216.

los avances sustanciales en el terreno del desarme o el control de armamentos resultan también decisivos y son, en general, más frecuentemente utilizados por los países.

3.-EL DESARME, EL CONTROL Y LA LIMITACION DE ARMAMENTOS: DISTINCIONES CONCEPTUALES.

La generalidad de los autores, distingue entre dos términos próximos pero claramente diferenciables, a saber: *el desarme* (disarmament) y *el control de armamentos* (arms control)¹⁵. Sin embargo, esta distinción, bastante clara en la literatura especializada es, frecuentemente, confundida en su tratamiento político o periodístico. Rousseau ha destacado cómo inicialmente la doctrina mantuvo una gran imprecisión terminológica al identificar el desarme con una de estas tres situaciones: la *limitación* de armamentos; la *reducción* de armamentos o la *supresión* de armamentos¹⁶. En realidad, la primera de estas tres acepciones no se corresponde estrictamente con el concepto de desarme, por cuanto la limitación de armamentos es perfectamente compatible con su aumento cuantitativo y/o cualitativo, mientras que las otras dos fórmulas son variantes de un mismo fenómeno: el desarme.

De acuerdo con las ideas señaladas por Marck Thee¹⁷, podemos definir **el desarme** como *todo proceso de reducción, supresión o renuncia a la producción de armamentos y/o fuerzas militares realizado, generalmente, de conformidad con lo dispuesto en tratados internacionales y con la finalidad de fortalecer la seguridad y la paz internacionales*¹⁸. En cambio, **el control de armamentos** lo constituye *cualquier forma de restricción de armamentos y/o fuerzas militares referida a su cantidad, clase, emplazamiento, utilización o a todas estas medidas conjuntamente*¹⁹. Finalmente, el término **limitación de armamentos** lo

¹⁵-Inicialmente, el término inglés *arms control* designaba en la doctrina norteamericana el control de armamentos nucleares. Más tarde, a medida que se alcanzó el equilibrio estratégico nuclear y el armamento convencional pasó a desempeñar una función complementaria en la dinámica de disuasión Este-Oeste, la expresión se hizo extensiva a otros tipos de armamentos.

ARON, R.- *Les derniers années du siècle*.-París, 1984. Edit. Julliard; (traducción de Mauro Armijo.- *Los últimos años del siglo*.-Madrid, 1984. Edit. Espasa-Calpe; págs. 78-79.)

¹⁶-ROUSSEAU, Ch.-*op. cit.*; págs. 476-477.

¹⁷-THEE, M.- "*Réglementation internationale des armements et accords de désarmement: promesses, réalités et perspectives*".- *Notes et études documentaires*, n. 4.456 (Febrero 1978); pág. 173.

¹⁸-Galtung se alía, con respecto a la preparación de los arsenales, tres objetivos del desarme: la eliminación; la reducción y la congelación. Estimamos que sólo los dos primeros corresponden verdaderamente al desarme, tal y como lo hemos definido, mientras que el último de estos objetivos es propio del control de armamentos. En ningún caso podemos aceptar que el desarme se identifique con el no rearme.

GALTUNG, J.- *Hay alternativas!. Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad*.-Madrid, 1984. Edit. Tecnos.; págs. 219-221.

¹⁹-Aron define el control de armamentos en los siguientes términos:

"El contrôle des armements, suponiendo que el uso retenga en francés esta expresión incorrectamente traducida del inglés, implica o puede implicar medidas de reducción de armamentos, pero puede también igualmente, en el plano racional, implicar medidas de aumento de armamentos... Es, pues, la búsqueda de una defensa nacional que adoptan uno o varios Estados, amigos o rivales, con la intención de asegurar a cada uno, y a todos en conjunto, el máximo de seguridad contra las diversas amenazas de guerra, sin disminuir por ello la seguridad de cada uno frente a una agresión eventual. En resumidas palabras, se trata

reservaremos para *aquellos supuestos de un rearme restringido en su cantidad, clase, emplazamiento o utilización*²⁰

Como se desprende de estas definiciones, la limitación de armamentos constituye una forma particular del control, pues este incluye también aquellas restricciones destinadas a impedir un aumento de las fuerzas armadas y/o de los arsenales, es decir incluye el no rearme. A su vez, ambos conceptos difieren del desarme por cuanto éste no sólo prohíbe el rearme y requiere la eliminación total o parcial, de las fuerzas y armas disponibles, sino que incluso puede llegar a contemplar la prohibición de su producción y disponibilidad futuras cuando todavía no se poseen.

Por consiguiente, el desarme puede extenderse tanto a los arsenales disponibles como también a los medios para su producción o a los procesos de investigación destinados a la generación de nuevas armas. En cambio, el control de armamentos puede aplicarse tanto a la producción como a su despliegue o a su utilización. Ambos conceptos comprenden, por tanto, situaciones y fenómenos perfectamente diferenciables.

Sustancialmente, los procesos de control de armamentos y de desarme tienen como principal objetivo lograr compatibilizar la seguridad con un mayor grado de estabilidad en las relaciones pacíficas entre los países. Los motivos que inducen a los Estados a desarrollar procesos de control o desarme pueden reducirse a los siguientes:

- a).- *Para hacer menos probable la guerra.*
- b).- *Para limitar los efectos destructivos cuando la guerra se produce.*
- c).- *Para limitar los costes de la seguridad estatal o colectiva*²¹.

Parece evidente que la limitación de la violencia en los conflictos bélicos o de los gastos militares, puede lograrse tanto con el desarme como con el control de armamentos. Ambos procesos

de una política mixta de armamento y de desarme, cuyo objetivo sería el dominio por la humanidad entera de los instrumentos de muerte."

ARON, R.- *op. cit.*; pág. 752.

²⁰-Coincidimos con Mari o cuando escribe:

"Por otro lado, en el marco de un debate 'tradicional', se ha diferenciado entre técnicas de desarme y técnicas de control de armamentos.

Las medidas o técnicas de desarme apuntarían a conseguir una sustancial reducción en el nivel del poder militar del Estado. Las de control, por su parte, se orientarían a impedir que el poder militar adquiriera un desarrollo autónomo y originara peligros específicos al dejar de cumplir sus verdaderas funciones que son defenderse frente al enemigo y disuadirle de que ataque.

Sin duda el control de armamentos, en el sentido indicado, se obtiene o puede obtener, en ocasiones, reduciendo el nivel de fuerzas o armas en presencia. Por ello la distinción siempre es relativa."

MARIÑO, F.- *"Zonas libres de armas nucleares en el Derecho Internacional"*.- *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz, 1985*.- Bilbao, 1986. Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco; pág. 153.

²¹-JONES, W.S.- *op. cit.*; pág. 377.

THEEM, M.- *op. cit.*; pág. 173.

no provocan los mismos resultados pues el grado de garantía es siempre mayor con el desarme que con el control de armamentos, al privar a los potenciales rivales del recurso a unos arsenales de los que carecen o eximirles de los costes de una remilitarización unilateral e incontrolada.

En cambio, es mucho más cuestionable que, por sí mismos, el desarme o el control originen una reducción del riesgo de guerra. Como hemos señalado ya, al hablar de los conflictos armados, junto a los aspectos estrictamente militares existen también factores y motivaciones de carácter político, económico e ideológico, que resultan decisivos en la elección del recurso a la violencia bélica como medio de resolución de las diferencias entre los países. Sostener que operando sólo sobre la dimensión militar y armamentista de los Estados, se evitarán las influencias de los restantes factores y motivaciones en el desencadenamiento de los conflictos bélicos supone, en la mejor de las interpretaciones, sustentar una hipótesis imposible de verificar pues requeriría, para su comprobación, un desarme general y total que nunca en la historia ha existido. Tan sólo se puede sustentar la idea de que el recurso a determinado armamento o fuerzas militares, en caso de guerra, será menos destructivo, más improbable o, incluso, imposible.²²

Con referencia exclusiva al desarme, Singer establece una clasificación atendiendo a dos criterios: el *grado de reducción armamentista* y el *grado de reciprocidad de las medidas de desarme*.²³ A estos dos criterios podemos agregarle otros dos igualmente importantes: el *ámbito geopolítico de aplicación* y la *naturaleza del armamento* involucrado en el desarme.²⁴ El recurso a una tipificación

²²-Sobre este extremo, Aron escribe:

"Si el desarme general y total no constituye el secreto de la paz eterna, como tampoco lo es la generalización del equilibrio por el terror, la política de armamentos, al igual que el temor a la guerra termonuclear, no dejará de tener una influencia sobre el riesgo de conflictos y sobre el carácter que revestirían éstos.

(...)

Una política de armamentos, tanto si implica un aumento como una disminución, no debe ser juzgada en abstracto, sino en función de la coyuntura. No puede ser considerada buena o mala en sí, sino solamente en relación a las circunstancias, al estatuto territorial existente, a las ambiciones de algunos y al equilibrio de fuerzas entre los Estados revisionistas y los Estados conservadores."

Y todavía es más clarificadora la reflexión realizada por Morgenthau:

"Pero aún donde conclusiones menos extremas son delineadas, la proposición es tácitamente admitida de que existe una relación directa entre la posesión de armas, o al menos de ciertas clases y cantidades de armas, y la controversia de la guerra y de la paz.

Tal relación realmente existe, pero es el reverso de lo que los defensores del desarme presumen que es. Los hombres no pelean por que tienen armas. Tienen armas porque lo consideran necesario para pelear."

ARON, R.-*op. cit.*: págs. 747-749.

MORGENTHAU, H. J.-*op. cit.*: pág. 543.

²³-SINGER, J. D.-*"Desarme"*.-*Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*.- Madrid, 1974. Edit. Aguilar. vol.3; págs. 607-609.

²⁴-Ziegler establece también una clasificación múltiple, aunque estimamos que resulta mucho más confusa que la que propuesta. Según Ziegler, cabe diferenciar entre desarme total; desarme en el punto más bajo compatible con la seguridad doméstica; desarme en el punto más bajo compatible con la seguridad nacional; desarme cualitativo; desarme cuantitativo; limitación presupuestaria y desarme regional.

Por su parte, Morgenthau diferencia entre el desarme general y local, de una parte, y el desarme cuantitativo y cualitativo, de otra.

MORGENTHAU, H. J.-*op. cit.*: pág. 520.

ZIEGLER, D. W.-*op. cit.*: págs. 256-261.

múltiple viene en gran medida impuesto por la necesidad de clarificar el complejo panorama de las medidas internacionales adoptadas en este terreno. Hay que reconocer, con Singer, que en el ámbito del desarme, la práctica ha desbordado con frecuencia la simplicidad de los esquemas teóricos creando un continuo que va desde las iniciativas, más utópicas que reales, para alcanzar un desarme mundial absoluto, hasta el restringido marco de la limitación en el uso de los arsenales militares.

Atendiendo al primero de los criterios enunciados, es decir el grado de reducción armamentista, podemos diferenciar entre el *desarme total* y el *desarme parcial*. El desarme total consistiría en la supresión de toda capacidad militar que exceda la que se considera necesaria para garantizar única y exclusivamente el orden interno de cada Estado. En cambio, el desarme parcial comprendería alguna de estas tres modalidades:

- 1 .-La reducción incompleta de todas las categorías de armamento disponibles por cada Estado.
- 2 .-La reducción completa o eliminación sólo de algunas modalidades de armamentos.
- 3 .-Cualquier combinación de las dos modalidades anteriores.

Si nos remitimos al criterio de reciprocidad en las medidas de desarme, los dos extremos del continuo se situarían en el *desarme unilateral* y el *desarme pactado multilateralmente*. La primera de estas categorías correspondería a la reducción o supresión de armamentos y/o fuerzas militares realizada por uno o varios Estados sin que medie entre ellos negociación o acuerdo y, por tanto, sin reciprocidad alguna. Un ejemplo significativo de desarme total unilateral lo constituye el caso de Costa Rica, que carece de ejército y tan sólo cuenta con un reducido número de fuerzas armadas (guardia nacional) destinadas a la seguridad interior del país. Singer indica un total de doce motivos por los que un país puede considerar atractivo proceder a un desarme, total o parcial, de modo unilateral. Entre ellas menciona razones morales; económicas; protección de terceros países; etc.

El desarme pactado multilateralmente consiste en la reducción o supresión de armamento y/o fuerzas militares negociado formalmente y sancionado jurídicamente mediante un tratado multilateral. Semejante modalidad de desarme se encontrará sujeta a los condicionamientos impuestos por la negociación, así como por el grado de cumplimiento real de las disposiciones pactadas. En efecto, durante las negociaciones cada Estado hará depender su propio desarme del grado de reciprocidad que encuentre entre sus "partenaires". Lo mismo ocurrirá en la aplicación del tratado de desarme. Si alguno de los países signatarios incumple unilateralmente sus obligaciones, desencadenará un abandono del proceso por parte de los demás países que, muy probablemente, se verán estimulados para iniciar un rápido rearme ante la desconfianza que les merece la actitud del país que ha transgredido el acuerdo.

Entre ambos supuestos, existen dos situaciones intermedias: el *desarme impuesto* y el *desarme tácito*. El desarme impuesto constituye una reducción o eliminación del armamento y/o fuerzas militares de un Estado impuesto por otros países con una superioridad militar y con independencia de que medie o no una negociación entre ellos. La forma extrema es la imposición de un desarme a los países derrotados en una guerra. Un caso de desarme impuesto mediante una negociación lo constituyó el desmantelamiento de la flota rusa del Mar Negro, negociada en la Conferencia de París de 1856, tras la guerra de Crimea. Otro ejemplo, esta vez de desarme impuesto sin negociaciones, fue

el que se dictó para Alemania; Austria; Hungría; Bulgaria y Turquía, al concluirse la Primera Guerra Mundial.²⁵

Resulta interesante señalar que, en ocasiones, el desarme impuesto suele ser acompañado de autolimitaciones militares o medidas de control en sus arsenales por parte del Estado o Estados dominantes con objeto de facilitar la aceptación y cumplimiento de las medidas impuestas. En tal caso se establece una sutil y asimétrica vinculación política en el cumplimiento, por ambas partes, de las correspondientes medidas de desarme o control que, a medio y largo plazo, puede revelarse decisiva.

Merece la pena referirse al caso del desarme impuesto a Alemania tras la Primera Guerra Mundial. En el Tratado de Versalles que, no lo olvidemos, incluía los artículos concernientes a la Sociedad de Naciones, figuraba en su art. 8 una cláusula de desarme general, redactada en los siguientes términos:

"1.- Los miembros de la Sociedad reconocen que el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones impuestas por una acción común."

Esta cláusula estaba vinculada con el desarme impuesto a Alemania, ya que en el Preámbulo de la Parte V del Tratado, relativa a las cláusulas militares, navales y aéreas, se afirmaba:

"Con objeto de hacer posible la preparación de una limitación general de los armamentos de todas las naciones, Alemania se compromete a observar estrictamente las cláusulas militares, navales y aéreas que a continuación se estipulan...."

Este texto dio fundamento a una divergente interpretación entre Alemania y las potencias aliadas, en relación con el grado de vinculación que existía entre ambas partes del Tratado de Versalles. Desde Stresemann hasta Hitler, el gobierno alemán sostuvo que la vinculación entre ambas cláusulas era absoluta, es decir que el desarme alemán era la condición previa para un desarme general y, por tanto, si dicho desarme general no se producía, Alemania quedaba desvinculada de su obligación de desarmarse. A partir de esta discutible interpretación, Hitler se consideró, tras su acceso al poder en 1933, relevado de la obligación de mantener el desarme alemán y procedió a una rápida remilitarización del país a partir de la Ley del 16 de Marzo de 1935, que establecía el servicio militar obligatorio.²⁶

²⁵-Al referirse a su modelo de "la paz por el desarme", Aron afirma con evidente acierto:

"El doctrinario de la paz por el temor imagina una igualdad entre los Estados gracias a la capacidad del más débil de coaccionar al más fuerte. El doctrinario de la paz por el desarme imagina la igualdad gracias a la capacidad del más fuerte de coaccionar al más débil. Ni una ni otra igualdad son accesibles. Ni una ni otra igualdad son ni serán aceptables para los Grandes".

ARON, R.-op. cit.; pág. 747.

²⁶-MORGENTHAU, H. J.-op. cit.; págs. 522-523.

Pero existe también el desarme por acuerdo tácito, en el que los Estados consideran excesivo y peligroso el nivel alcanzado por sus respectivos arsenales y/o fuerzas militares y proceden de forma recíproca a su reducción o eliminación, sin que intervengan negociaciones formales o tratados internacionales. Lo más característico de esta forma de desarme, respecto del unilateral, es la expectativa de reciprocidad en la que cada país adopta sus decisiones de desarme. Ello significa que si tales expectativas no se cumplen, total o parcialmente, el proceso de desarme será muy pronto sustituido por un nuevo rearme unilateral. Se diferencia también del desarme pactado multilateralmente por la ausencia de toda negociación y acuerdo formales. Un supuesto de este tipo de desarme tácito lo encontramos en la política naval británica anterior a 1914 y que seguía la máxima "two powers standard", es decir, que el tamaño de la flota británica no debía rebasar el nivel alcanzado por las dos fuerzas navales de guerra que le seguían en tamaño e importancia.

Si adoptamos ahora el criterio del ámbito geopolítico de aplicación del desarme, podemos diferenciar entre el *desarme mundial* o general y el *desarme regional*. El primero hace referencia al proceso de reducción y/o eliminación de arsenales o fuerzas militares realizado por todos los Estados de la sociedad internacional. El segundo, en cambio, se realiza y afecta únicamente a los países de una misma región o área geopolítica. Un ejemplo del primer caso, lo constituye la Convención prohibiendo la preparación, producción y almacenamiento de armas bacteriológicas de 1972. Un supuesto de desarme regional lo constituye el Tratado de Tlatelolco, de 1967, para la prohibición de armas nucleares en América Latina.

Entre ambas modalidades podemos mencionar una modalidad de desarme que, si bien en la actualidad ha perdido vigencia en Europa sigue poseyéndola en Asia. Se trata del *desarme interbloquista*, al que podemos definir como aquel desarme en el que participan países integrados en distintos bloques político-militares. A esta categoría de desarme corresponde el Tratado para la reducción de fuerzas armadas en Europa de 1990, suscrito por todos los miembros de la OTAN y el Pacto de Varsovia.

La última clasificación adopta como criterio las características del armamento sujeto a reducción o eliminación. De acuerdo con este criterio podemos distinguir entre el *desarme convencional*; el *desarme nuclear*; el *desarme químico*; el *desarme biológico* y el *desarme mixto*, según que afecte al armamento convencional o clásico, al armamento nuclear, químico, biológico o varias de estas categorías simultáneamente.

4.-PRINCIPALES INICIATIVAS DE DESARME Y CONTROL DE ARMAS CONVENCIONALES.

En el estudio de la reducción o el control de arsenales convencionales, resulta imprescindible establecer una división

que contemple el período anterior y posterior a la aparición y utilización del arma nuclear. Con anterioridad a los fatídicos días 6 y 9 de Agosto de 1945, fechas de las dos primeras explosiones atómicas en Hiroshima y Nagasaki, sólo existían armas convencionales y por consiguiente las iniciativas de desarme emprendidas inevitablemente tenían que centrarse en esta categoría de armamentos. Ello nos permite establecer tres etapas en la evolución histórica del desarme contemporáneo. La primera comprendería el siglo XIX, hasta la primera contienda mundial, la segunda

fase abarcaría todo el período de entreguerras y, por último, una tercera etapa que desde el final de la Segunda Guerra Mundial, alcanzaría hasta la actualidad.

1.-Etapa:El siglo XIX.

A).-*Desarme general.*

De la primera etapa, las dos iniciativas más importantes destinadas a alcanzar un desarme general, fueron las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907. Con anterioridad, la Unión Interparlamentaria, había lanzado ya, en 1889, una amplia campaña orientada a fomentar la adopción de medidas de desarme. Sin embargo, todavía hubo que esperar una década para que se celebrase la primera Conferencia de La Haya. En ella se adoptó una resolución en la que se proponía la reducción de las fuerzas armadas y los gastos de armamento. Junto a esta resolución se aprobaron tres declaraciones relativas al control sobre la utilización de ciertos tipos de armamentos y concernientes a:

- 1.-La prohibición del lanzamiento de objetos explosivos desde globos.
- 2.-La prohibición del uso de gases venenosos y asfixiantes.
- 3.-La prohibición del uso de balas explosivas.

Las propuestas en favor de un desarme total y general, realizadas en esta Conferencia, nacieron con dos serios condicionamientos. De una parte, el reducido número de Estados participantes que no era más que el reflejo del escaso número de Estados independientes que existían en la sociedad internacional a fines del siglo pasado. En efecto, además de los Estados europeos, a esta Conferencia sólo asistieron los representantes de Estados Unidos y México, por el continente americano, y China, Japón y Persia, por el asiático. De otro lado, la falta de obligatoriedad jurídica de la resolución y las declaraciones, dejaba absoluta libertad a los Estados para desconocerlas en la práctica, máxime cuando la tendencia dominante en el contexto internacional, tras la guerra franco-prusiana de 1871, operaba en favor de un acelerado rearme acorde con la política de alianzas y contraalianzas que mantenían las grandes potencias.

La Segunda Conferencia de La Haya, se celebró en 1907 y en ella se apreció un aumento significativo del número de Estados participantes (44 frente a los 26 de la Conferencia anterior), entre los que ya figuró un país africano (Liberia). Aunque en esta Conferencia se adoptaron numerosas convenciones referentes a la neutralidad y el derecho de la guerra, sin embargo, en lo referente al desarme, se limitó a proponer "el estudio de la cuestión del desarme" sin llegar a ningún acuerdo obligatorio.²⁷

B).-*Desarme parcial.*

Si desde la perspectiva del desarme general las primeras iniciativas fueron tardías y poco alentadoras, en el ámbito del desarme parcial, el siglo XIX asistió a la formulación y adopción de significativos acuerdos. Al ya citado Acuerdo Rush-Bagot, de 1817, que instauró una reducción de las

²⁷-Rousseau ha llegado a calificar de completo fracaso el intento de instaurar un desarme general.

ROUSSEAU, Ch.-*op. cit.*; pág. 476.

MIAJA DE LA MUELA, A.-*op. cit.*; págs. 525-532.

fuerzas navales de guerra anglo-norteamericanas, vendría a sumarse el Acuerdo peruano-colombiano, de 1829, para la reducción de sus guarniciones militares fronterizas. Mucho más importante y eficaz fue el Acuerdo chileno-argentino, de 1881, por el que se desmilitarizaba y neutralizaba el Estrecho de Magallanes, paso marítimo obligado, en esas fechas, para realizar la circunvalación del continente americano.

En Europa, los casos de desarme parcial fueron mucho más escasos aunque no por ello menos trascendentales. La neutralidad de los Estrechos de Bósforo y Dardanelos, acceso marítimo estratégico al Mar Negro, o el desarme impuesto a Rusia de su flota de guerra establecida en las aguas de dicho Mar, fueron dos importantes supuestos de desarme parcial adoptados en la Conferencia de París de 1856.

2.-Etapa:El período de entreguerras.

A).-Desarme general.

La idea del desarme general renació poderosamente tras la Primera Guerra Mundial. Ya en el 4 punto del mensaje del presidente Woodrow Wilson, del 6 de Enero de 1918, se hace mención expresa al tema del desarme en los siguientes términos:

*"Intercambio de garantías suficientes de que los armamentos nacionales sean reducidos al mínimo compatible con la seguridad nacional."*²⁸

Este principio quedó plasmado en los arts. 1, 2; 8 y 23, apartado d) del Pacto de la Sociedad de Naciones, convirtiéndose en uno de los temas objeto de constantes iniciativas en el seno de la Organización.²⁹ Entre ellas destacan las numerosas Comisiones creadas durante los años veinte: la *Comisión Permanente Consultiva* (1920); la *Comisión Temporal Mixta* (1921); la *Comisión de Coordinación* (1924) y, finalmente, la *Comisión Preparatoria de la Conferencia de Desarme* (1925). La iniciativa de celebrar una *Conferencia General para el Desarme*, intento de remedar los fracasos cosechados en este tema por las Conferencias de La Haya, tuvo un resultado final idéntico. Las sesiones se celebraron en Ginebra y aunque oficialmente duró entre 1932 y 1937, lo cierto es que a partir de Octubre de 1933 las sesiones dejaron efectivamente de celebrarse.

En la Conferencia se presentaron las principales fórmulas de desarme y control militar que podían realizarse en esta época. Desde el *Plan Tardieu*, que contemplaba la transferencia a la S. de N. de todas las armas "ofensivas" (tanques; artillería pesada; aviones; etc.), hasta el *Plan Mac Donald* que proponía una moderada reducción cuantitativa de ciertos arsenales, pasando por la *propuesta Hoover* de reducir todos los arsenales en un 30 % además de la total supresión de los tanques y la aviación. Finalmente, la Conferencia adoptó la *Resolución Benes*, en la que se enunciaban algunos

²⁸-Léanse las diversas propuestas formuladas por Wilson en programa de los "Catorce puntos" en : **OSMAÑCZYK, E. J.**-op. cit.;pág. 695.

²⁹-**BROUCKERE, L. De.**-*"Les travaux de la Societé des Nations en mati re de désarmement"*.-Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, vol.V (1928).

WALTERS, F.P.-*A History of the League of Nations*.-Londres, 1960. Edit. Oford University Press.(traducción de Federico Fdez. de Castillejo.-Historia de la Sociedad de Naciones.-Madrid, 1971. Edit. Tecnos.)

principios generales para realizar un desarme del que, sin embargo, nunca se especificaron cantidades ni procedimientos.

Dos causas políticas internacionales contribuyeron decisivamente al fracaso de la Conferencia. En primer lugar, el auge de los regímenes dictatoriales en diversos países (Italia; Alemania; Japón; España; Portugal), con su corolario de remilitarización interior y expansionismo exterior. La segunda causa se corresponde con la ausencia entre los miembros de la Sociedad de Naciones de algunas de las grandes potencias mundiales de este período (Estados Unidos; la Unión Soviética, incorporada en 1934), cuyo compromiso político en la aceptación y paralela imposición internacional del desarme pactado, resultaba crucial para el éxito de las negociaciones.³⁰

B).- *Desarme parcial.*

Los nuevos fracasos cosechados en las iniciativas del desarme general y completo, fueron parcialmente compensados con la adopción de diversos acuerdos de desarme parcial y la aprobación de tratados internacionales destinados al control de ciertos tipos de armamentos. Unos y otros surgieron en el contexto del rechazo a la violencia, provocado por la Primera Guerra Mundial, que sacudió a los gobiernos durante la década de los años veinte. Con la misma facilidad que se habían adoptado, la mayoría de estos acuerdos serían violados o, simplemente, nunca llegarían a ser ratificados como consecuencia de la vorágine militarista de finales de los años treinta.

Además del desarme impuesto por las potencias aliadas a Alemania, en la *Conferencia de Washington* de 1921-22, celebrada con la participación del Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Japón e Italia, se firmó un *Tratado para la limitación de las fuerzas navales* en el que se fijaba un tonelaje total máximo para los buques de guerra pesados (capital ships) de cada uno de los países. En la misma línea, se firmó el *Tratado de Londres* de 1930, por el que se regulaba el tonelaje de los buques de guerra medios (cruceros) y ligeros (destruidores). Una Segunda Conferencia de Londres, celebrada entre 1935 y 1936, facilitó la conclusión del *Tratado de limitación de los buques de guerra*, firmado el 25 de Marzo de 1936, que además de contar con la adhesión de la Unión Soviética tuvo el mérito de incluir una cláusula por la que las partes quedaban obligadas a comunicarse sus programas de construcción naval. Con menor trascendencia mundial, aunque con evidente importancia regional, figura también el *Acuerdo sobre limitación del armamento aéreo y naval* de 1923 concluido entre Costa Rica; El Salvador; Honduras; Guatemala y Nicaragua. Este Acuerdo nunca fue plenamente respetado y estuvo muy condicionado en su eficacia por la ausencia de las dos potencias militares centroamericanas (México y Estados Unidos).

En consonancia con su política de apaciguamiento, el gobierno británico propició, a fines de los años treinta, una serie de acuerdos bilaterales para el control de arsenales. Merecen citarse el *Acuerdo naval anglo-alemán* de 1935, por el que se fijaba el tonelaje de la flota de guerra alemana en un 35 % del que poseía la Commonwealth, lo que significaba que Londres aceptaba el rearme alemán como un hecho consumado. Los concluidos con la Unión Soviética en 1937 o con Polonia y los países escandinavos en 1938.

3.- *Etapa: Desde 1945 hasta la actualidad.*

³⁰-MIAJA DE LA MUELA, A.-*op. cit.*; págs. 590-592.
ROUSSEAU, Ch.-*op. cit.*; págs. 480-481.

La nueva realidad internacional, surgida tras el final de la Segunda Guerra Mundial, presenta sustanciales diferencias respecto de los dos períodos anteriores y que resultan de la conjugación de cuatro factores decisivos: la aparición del arma nuclear; la creación de la Organización de las Naciones Unidas; la división del mundo en bloques políticos-militares antagónicos y, por último, la culminación del proceso descolonizador. Cada uno de estos factores ha operado, en distintos momentos, como elemento dinamizador o retardatorio del desarme o el control internacional de armamentos. Todos ellos configuran el marco general en el que se han ido poco a poco dibujando los primeros trazos de un bosquejo de desarme general, aunque limitado a ciertos arsenales, del que recientemente comenzamos a percibir sus resultados.

Naturalmente, durante la contienda mundial los dirigentes de las principales potencias aliadas acordaron la imposición de un desarme total a las potencias del Eje, singularmente a Alemania y Japón, como medida de sanción y, al mismo tiempo, de prevención frente a futuras agresiones³¹. En las Declaraciones de Yalta, del 11 de Febrero de 1945, y de Potsdam, del 2 de Agosto de ese mismo año, se expresaba claramente la voluntad del desarme total de las potencias derrotadas, quedando plasmada también en los tratados de paz de 1947 con Italia, Rumanía, Hungría y Bulgaria. Sin embargo, la dinámica de la guerra fría terminó imponiéndose a los recelos de la postguerra y propició el rearme convencional de estos países, con el pretexto de garantizar su autodefensa, aunque siguieron teniendo plena vigencia las prohibiciones referentes al rearme nuclear.

Desde el inicio de este período, y a pesar de que el art. 11 de la Carta de las Naciones Unidas confería competencias a la Asamblea General para considerar "*los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos*" y formular recomendaciones sobre estas materias, a sus miembros o al Consejo de Seguridad, lo cierto es que la problemática del desarme y el control de armamentos ha sido abordada de forma simultánea, y a veces incluso contradictoria, por los órganos de Naciones Unidas y por las diversas conferencias, bilaterales o multilaterales, constituidas al margen de ella. Este contradictorio solapamiento de iniciativas se ha debido a la constante influencia que la evolución de las doctrinas estratégicas nucleares han causado en el desarrollo de los arsenales convencionales, provocándose de este modo una recurrente interferencia entre las negociaciones de desarme o control nuclear y convencional cuyos protagonistas y agendas no siempre eran coincidentes ni podían limitarse a los mismos foros negociadores.³²

³¹-Resulta oportuno señalar que durante los primeros años de la postguerra, el temor aliado a un resurgimiento del militarismo alemán o japonés no sólo era real sino que además era el principal elemento definidor de la política de colaboración entre las cuatro grandes potencias (Estados Unidos; Unión Soviética; Francia y Gran Bretaña) en relación con ambos países. La división de Alemania y de Berlín, la firma del Tratado de Bruselas de 1948 por el que se creaba la Unión Europea Occidental, alianza que originariamente se dirigía a prevenir una posible acción armada por parte de Alemania, la introducción de la cláusula de cooperación político-militar en caso de agresión alemana que figuraba en los primeros tratados bilaterales de amistad y ayuda mutua concluidos por la Unión Soviética con Checoslovaquia (1943), Yugoslavia y Polonia (1945).

FERNANDEZ ESPESO, C.- "*La seguridad europea desde 1945*".- Revista de Occidente, n.º 57 (Febrero 1986); págs. 59-76.

HENRIKSON, A.K.- "*Los orígenes de la Alianza Atlántica*".- Revista de Occidente, n.º 57 (Febrero 1986); págs. 77-96.

³²- **AGUILAR NAVARRO, M.**- "*Las Naciones Unidas y el Desarme*".- **AA.VV.**- Onu...op. cit.; págs. 369-403.

La importancia que Naciones Unidas ha concedido a los temas de desarme y control de armamentos, nucleares y convencionales, se pone de manifiesto desde las primeras resoluciones aprobadas por la Asamblea General. En efecto, a la Resolución 41 (I) del 14 de Diciembre de 1946, sobre *los principios que rigen la reglamentación general y la reducción de armamentos*, le siguió la Resolución 42 (I), aprobada en la misma fecha, relativa a *la información que deben suministrar los miembros de las Naciones Unidas sobre sus fuerzas armadas*. Ambas resoluciones evidencian ya las dos cuestiones que dominarán el panorama de las negociaciones sobre desarme y control de este período: **la cuestión de las medidas de desarme y control compatibles con la seguridad**, nacional e internacional, y **la problemática sobre las medidas de información y verificación de su cumplimiento**.

Fruto de estas resoluciones fue la creación, el 13 de Febrero de 1947, de la **Comisión de Armamentos Convencionales** integrada por los once miembros del Consejo de Seguridad y cuya principal función era la de regular y facilitar la reducción de armas convencionales bajo la supervisión del propio Consejo de Seguridad. Lamentablemente, las discrepancias entre Estados Unidos y la Unión Soviética paralizaron todo progreso en las negociaciones tanto de esta comisión como de su homóloga para las armas nucleares, la Comisión de la Energía Atómica.

En efecto, con referencia a las armas convencionales mientras los Estados Unidos proponían la elaboración de un inventario de todas las fuerzas y armamentos existentes antes de proceder a una reducción pactada, los soviéticos reclamaban la ejecución del desarme general, gradual y equilibrado de arsenales y fuerzas convencionales, aceptando la elaboración de dicho inventario al finalizar cada etapa. En resumen, la tesis americana planteaba una verificación "*ex ante*" mientras que la posición soviética defendía una verificación "*ex post*".

La retirada soviética de la Comisión, en Abril de 1950, provocada no sólo por las discrepancias reinantes, sino también en aplicación de la estrategia diplomática de oposición a la delegación del gobierno de Taiwan, como representante oficial de China, y a la tensión internacional provocada por la guerra de Corea condujo a la adopción por la Asamblea General de la Resolución 502 (VI), de 1952, por la que se disolvían las dos comisiones y se constituía la **Comisión de Desarme**, integrada por todos los miembros del Consejo de Seguridad más Canadá cuando no formase parte de dicho órgano.

Desde entonces hasta la actualidad, la Comisión de Desarme ha experimentado numerosas modificaciones y ampliaciones. Aunque su contribución al desarme no ha sido la que cabía esperar, tampoco se pueden desconocer algunas de sus principales aportaciones. Tal vez, su principal virtud haya sido ofrecer a los países un foro alternativo y permanente de debate y negociación sobre los temas de desarme y control de armas convencionales y nucleares. De este modo ha garantizado la creciente concienciación política de los gobiernos sobre estos temas y ha favorecido la adopción de importantes resoluciones y tratados. Ejemplo de las primeras lo constituye la Resolución 2602 (XXIV) de la A.G., del 16 de Diciembre de 1969, por la que se declaraba al período 1970-1979 el *Decenio para el desarme*. Entre los segundos cabe citar el *Convenio para la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles*, adoptado en Ginebra el 18 de Mayo de 1977, y el *Convenio sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*, concluido en Ginebra el 10 de Abril de 1981.

En el primero de ambos acuerdos, los Estados parte se comprometen a no utilizar las llamadas "armas ecocidas", es decir aquellas armas especialmente diseñadas para destruir de modo irreversible el entorno ecológico de una determinada zona, así como a no recurrir a técnicas o procedimientos que provoquen alteraciones deliberadas del medioambiente (alteración de los cauces de los ríos o de las corrientes marinas; contaminación atmosférica, terrestre o acuática; etc.). Resulta oportuno recordar a este respecto que la política de incendio de los pozos petrolíferos de Kuwait, realizada durante la Guerra del Golfo, correspondería plenamente a la definición regulada en este Convenio.

El segundo convenio y sus protocolos adicionales, contempla la *prohibición o restricción* en el uso de minas, armas trampa y artefactos destructivos colocados manualmente y activados por control remoto o automáticamente con efecto retardado. Respecto de las minas contempla las diversas modalidades técnicas excepto las minas antibuques situadas en el mar o en vías acuáticas interiores. Las armas trampa son definidas como *"aquellos artefactos o materiales concebidos, contruidos o adaptados para matar o herir y que funcionan inesperadamente cuando una persona toque un objeto aparentemente inofensivo o se aproxime a él o realice un acto que aparentemente no entra en riesgo alguno"*.

Respecto de estas clases de armamentos, el Convenio sólo prohíbe o restringe su empleo pero no su producción o almacenamiento, lo que evidentemente resulta difícil evitar, llegado el momento su despliegue y utilización en los conflictos armados. En cambio, esta prohibición o restricción resulta absoluta en la medida en que se extiende tanto al uso ofensivo como defensivo de tales armas. Además impone obligaciones precisas sobre el registro y publicación de los emplazamientos de las minas y armas trampa; la necesidad de preservar a las fuerzas de Naciones Unidas en desempeño de sus funciones de observación o mantenimiento de la paz y, por último, sobre la cooperación internacional para proceder al desmantelamiento de las minas y armas trampa colocadas.

Como se ha podido comprobar en las guerras de Afganistán; el Golfo o, actualmente, en las Repúblicas balcánicas, la eficacia de ambos convenios internacionales en orden a prevenir el recurso a estas clases de armamento es, cuando menos, muy limitada. Sin embargo, puede resultar útil para determinar las responsabilidades políticas, jurídicas y económicas que asumen por los daños causados los Estados parte que violen tales normas internacionales. Más aún, resultan imprescindibles para generar y mantener un criterio generalizado en la comunidad internacional, específicamente opuesto al empleo de estos arsenales y técnicas bélicas que impida, a largo plazo, su legalización por la vía de los hechos.

Pero como veíamos, los condicionamientos imperantes en el seno de Naciones Unidas provocaron, como reacción, el desarrollo paralelo de iniciativas negociadoras de alcance regional. Las principales se realizaron en el ámbito continental europeo pues no en vano era en Europa donde se concentraba el mayor número de fuerzas y arsenales convencionales y también donde se estimaba que era mayor el riesgo de que una crisis interbloquista terminase provocando un conflicto bélico de dimensiones mundiales cuya nuclearización resultaría difícil de evitar.

A comienzos de los años setenta se adoptaron dos iniciativas que, dos décadas más tarde, han dado ya importantes frutos. La primera de ellas fue la apertura de *negociaciones para la reducción*

mútua y equilibrada de fuerzas armadas en Europa Central. Estas negociaciones se iniciaron en Viena, el 30 de Octubre de 1973, con la participación de los miembros de la OTAN y el Pacto de Varsovia.³³

La otra importante iniciativa fue el comienzo de los trabajos de la *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa* (CSCE) en la que participarían todos los países europeos, salvo Albania, además de Estados Unidos y Canadá. La firma del *Acta de Helsinki*, el 1 de Agosto de 1975, demostró las posibilidades de cooperación entre las dos alianzas, con vistas a la implantación de medidas de control militar y de confianza política, que facilitasen las posteriores negociaciones hacia un desarme regional sin quebrar la precaria seguridad y estabilidad europeas.³⁴

Desde la perspectiva histórica que nos conceden los casi veinte años transcurridos desde la firma del Acta de Helsinki, podemos afirmar que significó un giro copernicano en el planteamiento de los problemas de la seguridad y del desarme. Básicamente podemos destacar tres cambios sustanciales respecto de las propuestas y negociaciones realizadas con anterioridad:

1.- Introdujo una nueva concepción de la seguridad asociándola a la cooperación multilateral en ámbitos distintos del estrictamente militar. En concreto en los campos económico (comercial e industrial), científico-tecnológico, medioambiental, humanitario, turístico, transportes, social (movimientos migratorios), cultural, educativo e informativo.

2.- Vinculó la seguridad europea a la seguridad y cooperación con el Mediterráneo y, por consiguiente, a la de países extraeuropeos.

3.- Invirtió la relación entre las medidas de confianza y los progresos en el desarme, de tal modo que la confianza político-militar (notificación previa de las maniobras militares, intercambio de observadores, etc.) constituiría el fundamento que permitiría avanzar en el desarme y no al contrario.

Ambos foros se influyeron mutuamente, contribuyendo a la distensión política y militar en Europa³⁵. Sin embargo, desde el punto de vista del desarme lograron escasos resultados hasta el

³³-TAIBO, C.- "Una aproximación crítica a las negociaciones de control de armamentos".- AGUIRRE, M.; TAIBO, C. (Coord.).- *Anuario del Centro de Investigación para la Paz, 1988-1989*.- Madrid, 1989. Edit. CIP/IEPALA; págs. 49-53.

³⁴-LI AN, D.- "Consenso y legitimación en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa".- *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2 (1981); págs. 645 y ss.

MARIÑO, F.- "La Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa".- *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1, n. 3 (1974); págs. 1161 y ss.

Íd.- "Seguridad y Cooperación en Europa: el Acta final de Helsinki".- *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 2, n. 3 (1975); págs. 639 y ss.

Íd.- "La Carta de París para una nueva Europa".- *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, n. 1 (1991); págs. 153 y ss.

³⁵-El éxito de las negociaciones de Helsinki, facilitó la continuidad de los trabajos de la CSCE en las reuniones de Belgrado (4-X-1977 al 9-III-1978); de Madrid (11-XI-1980 al 9-IX-1983) y Viena (4-XI-1986 al 19-I-1989). Paralelamente se celebraron algunas importantes conferencias que contribuyeron al progreso en las cuestiones de seguridad y desarme. Merecen citarse: la Conferencia sobre medidas para el reforzamiento de la confianza y la seguridad

viraje impuesto a la política exterior soviética durante el mandato de Gorbachov. Sólo entonces, y al compás de los cambios políticos en Europa Central y Oriental, se sientan las bases para tres decisivos documentos: el *Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa*, la *Declaración de los Veintidós Estados* y la *Carta de París para una nueva Europa*³⁶, firmados en la capital francesa los días 19 y 21 de Noviembre de 1990, respectivamente.

El Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa establece una sustancial reducción de ciertas clases de armamentos con la finalidad de "*eliminar, como cuestión altamente prioritaria, la capacidad de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de acciones ofensivas a gran escala en Europa*". Esta reducción de armamentos debe realizarse en una "*zona de aplicación*" que comprende la totalidad de los territorios de los Estados parte, incluidas las zonas insulares, con las únicas excepciones de Groenlandia en el caso de Dinamarca; los territorios soviéticos más allá del río Ural y el Mar Caspio y la parte asiática de Turquía. Finalmente fija un plazo máximo para llevar a cabo la reducción de 40 meses, a contar desde la entrada en vigor del Tratado, y un detallado sistema de notificaciones y verificaciones del cumplimiento de las reducciones, métodos de destrucción del armamento y plazos establecidos para cada parte³⁷.

y sobre el desame en Europa (Estocolmo, 1984); las Negociaciones sobre Fuerzas Armadas en Europa (Viena, 1989-1990).

³⁶- "*Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa*".- **DÍAZ BARRADO, C.M.**-*op. cit.*; págs. 304-325. "*Carta de París para una nueva Europa*" y "*Declaración conjunta de veintidós Estados*".- *Política Exterior*, nº 18 (1990); págs. 157-177.

³⁷- **INSTITUTE FOR DEFENSE AND DISARMAMENT STUDIES**.- "*Los aspectos esenciales del Tratado CFE y el Acuerdo sobre medidas de confianza en Europa*".- *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1990/1991*.- Madrid, 1991. Edit. CIP/ Icaria; págs. 77-85.

CUADRO n 1.-LIMITES MAXIMOS DE ARMAMENTOS CONVENCIONALES AUTORIZADOS POR EL TRATADO SOBRE FUERZAS ARMADAS CONVENCIONALES EN EUROPA DE 1990.

CLASES DE ARMAMENTO (unidades)	OTAN	PACTO DE VARSOVIA	TOTAL
CARROS DE COMBATE	20.000 (16.500 en unid. activ.)	20.000 (16.500 en unid. activ.)	40.000
VEHICULOS ACORAZADOS DE COMBATE	30.000 (27.300 en unid. activ.)	30.000 (27.300 en unid. activ.)	60.000
PIEZAS DE ARTILLERIA	20.000 (17.000 en unid. activ.)	20.000 (17.000 en unid. activ.)	40.000
AVIONES DE COMBATE	6.800	6.800	13.600
HELICOPTEROS DE ATAQUE	2.000	2.000	4.000

Como se puede apreciar,el Tratado excluye toda referencia a las armas convencionales marítimas,los diversos tipos y categorías de misiles con carga convencional,así como a las unidades logísticas o de entrenamiento.

Durante los últimos años (1990-1991-1992),el panorama político y militar europeo ha sufrido cambios radicales que han invertido decisivamente la tradicional carrera armamentista que imperaba en este continente.La disolución del Pacto de Varsovia (1 de Abril de 1991) y la desintegración de la Unión Soviética (Diciembre de 1991), de una parte,junto con la reunificación alemana (2 de Octubre de 1990) y la creación de una política exterior y de seguridad común,contemplada en el Tratado de Maastricht,de otra,han abierto el camino para medidas de desarme convencional hasta ahora inimaginables.

Tratando de sistematizar algunas de las iniciativas más destacadas que en materia de armamentos y tropas convencionales se han formulado o desarrollado durante este último período,podemos señalar las siguientes:las citadas reducciones de fuerzas armadas convencionales en Europa;la reducción de las tropas de cada superpotencia establecidas en Europa,fuera de sus fronteras, a 195.000 hombres;la decisión unilateral de Estados Unidos de proceder al cierre de 38 bases en Europa hasta 1995;la reducción unilateral del ejército soviético a 700.000 hombres.A ello habría que agregar la retirada de tropas soviéticas establecidas en la antigua RDA; Hungría; Checoslovaquia y Polonia.

5.-EL CONTROL, LA NO PROLIFERACION Y EL DESARME NUCLEAR.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de los arsenales y la estrategia de disuasión nuclear imperantes entre Estados Unidos y la Unión Soviética dominó ampliamente el panorama de las relaciones políticas internacionales. El riesgo de una guerra nuclear se puso en evidencia con la crisis de los misiles en 1962 y, paralelamente, creció la presión de los países no alineados y de la opinión pública internacional a favor de un desarme nuclear. Sin embargo, hubo que esperar hasta la firma del Tratado de Washington de 1987 sobre fuerzas nucleares de alcance intermedio para encontrarnos con un primer acuerdo internacional en el que se apruebe una reducción de las armas nucleares.

Hasta entonces, la mayoría de los numerosos tratados y convenios concluidos en materia de arsenales nucleares establecían medidas de control o, en el mejor de los supuestos, de no nuclearización³⁸. La historia del control y desarme nuclear se encuentra así íntimamente vinculada con la historia de la carrera armamentista de este tipo de arsenales. Sin conocer y comprender bien esta última resulta imposible entender los progresos y retrocesos experimentados en aquella. En consecuencia trataremos de analizar el proceso de control y desarme nuclear de acuerdo con las distintas fases en que puede dividirse la historia del rearme nuclear. Esencialmente se pueden distinguir cinco fases sucesivas en el desarrollo de los arsenales nucleares:

1 Etapa (1945-1949): Se caracteriza por el monopolio atómico norteamericano.

2 Etapa (1949-1957): La Unión Soviética realiza su primera prueba atómica y se incorpora como rival nuclear frente a Estados Unidos. Se desarrolla la bomba de hidrógeno, basada en el sistema de fusión nuclear. El Reino Unido pasa a constituirse la tercera potencia nuclear del mundo. Es el período en que se llevan a cabo el mayor número de pruebas atómicas, con un total de 217 explosiones de las que 4 son de bombas de hidrógeno.

3 Etapa (1957-1960): Se asiste al establecimiento de sistemas nucleares basados en el uso de misiles de largo alcance, lo que significa que la amenaza nuclear se desvincula de su despliegue fuera del territorio de cada superpotencia. Se alcanza la paridad nuclear entre ambas superpotencias.

4 Etapa (1960-1968): Francia y la R.P. China; acceden a la disponibilidad de arsenales y/o tecnología nuclear propias convirtiéndose en potencias atómicas. Las superpotencias intentan frenar esta proliferación nuclear al tiempo que desarrollan los misiles tácticos o de corto y medio alcance.

5 Etapa (1968-1987): La India e Israel experimentan sus armas atómicas. Las superpotencias impulsan la investigación en los sistemas defensivos antinucleares y el desarrollo de nuevas armas (bomba de neutrones), al tiempo que intentan controlar la carrera armamentista nuclear cuyo coste resulta cada vez más difícil de asumir.³⁹

Los devastadores efectos de las armas nucleares (de fisión y de fusión), junto con el desproporcionado crecimiento de los arsenales atómicos indujo a las Naciones Unidas a adoptar una activa participación en favor de medidas de control y desarme en este campo desde el momento mismo de su creación. Es reiteradamente citado el hecho de que la primera resolución adoptada por

³⁸-MARIN, A.-El desarme nuclear.-Granada, 1975.

³⁹-CALDUCH, R.-op. cit.; págs. 373-375; 387-404.

la Asamblea General, la Resolución 1 (I) del 24 de Enero de 1946, hacía una referencia expresa a la necesidad de adoptar una regulación internacional de la energía atómica y creaba la *Comisión de Energía Atómica*, compuesta por los once miembros del consejo de Seguridad junto con Canadá cuando no fuese miembro de este organismo, para que formulase las recomendaciones necesarias para alcanzar ese objetivo.

La aportación más significativa de esta primera fase, y también su más importante fracaso, fue la propuesta formulada por Estados Unidos para someter a un organismo o autoridad internacional el control exclusivo del arma atómica y el monopolio de las investigaciones nucleares. Esta propuesta fue formulada por el representante norteamericano en Naciones Unidas, Bernard Baruch, el 14 de Junio de 1946. El denominado *Plan Baruch* fue rechazado por los soviéticos que propusieron la destrucción de todas las armas atómicas en un plazo de tres meses, la prohibición de la producción y uso de las armas atómicas; la creación de un Comité encargado de supervisar toda la información internacional sobre este tipo de energía y de un Comité destinado a impedir su uso con fines bélicos.⁴⁰

Durante la segunda etapa, la incorporación de la URSS y el Reino Unido a las potencias atómicas, unido al antagonismo Este-Oeste de los primeros años de la "guerra fría", no sólo no favoreció la adopción de acuerdos de control o desarme sino que estimuló la carrera nuclear y, en consecuencia, las diferencias de posición entre soviéticos y occidentales. El enfrentamiento entre ambas potencias terminó por bloquear cualquier iniciativa de la Comisión de Energía Atómica que, finalmente, fue disuelta en 1952.

Tan sólo a partir de 1958, es decir en plena época de Kruschchev, se inicia una cierta aproximación entre occidentales y soviéticos en torno a algunas cuestiones nucleares. Tres aportaciones sobresalen durante este período: la desnuclearización de la Antártida, establecida por el art. 5 del Tratado de Washington de 1959; el acuerdo entre ambas superpotencias de no realizar nuevas explosiones nucleares y la presentación de una versión actualizada del Plan Rapacki, en la que se contemplaba la desnuclearización de Europa Central.

La aparición en 1960 de Francia como una nueva potencia nuclear, alarmó a las dos superpotencias sobre el riesgo de la proliferación nuclear y propició la *Declaración Mc Cloy-Zorin*, del 20 de Septiembre de 1961, en la que se formulaban los principios que debían regir un posible acuerdo de desarme general que incluyese los arsenales nucleares. La verdadera importancia de esta declaración, no radicaba tanto en el carácter innovador de los principios que formulaba cuanto en el entendimiento político alcanzado por las dos superpotencias en relación con el desarme nuclear. La crisis de los misiles, reforzó el convencimiento de Washington y Moscú sobre los riesgos inherentes a la utilización de las armas nucleares como parte de la estrategia de tensión Este-Oeste, así como sobre la imposibilidad de evitar la nuclearización de un conflicto bélico directo entre ambas superpotencias.

⁴⁰-El Plan Baruch se basaba en el Informe elaborado por una Comisión de Expertos norteamericanos presidida por Dean Acheson, y en la que participaron personalidades tan destacadas como David Lilienthal, presidente de la Autoridad del Valle de Tennessee; el Dr. Oppenheimer, uno de los principales científicos del programa atómico norteamericano y el Dr. J.B. Connant, Presidente de la Universidad de Harvard.

NOEL-BAKER, Ph.-*The Arms Race. A Programme for World Disarmament*.- Londres, 1959. Edit. Stevens and Sons Ltd. (traducción de Antonio Menchaca.-*La carrera de armamentos. Un programa para el desarme mundial*.- Madrid, 1965. Edit. Tecnos; págs. 217-236.)

La traducción de este entendimiento político se apreciaría en la conclusión de los diversos acuerdos que jalonan la tercera etapa. El primero de ellos fue el *Acuerdo Hot-Line* (línea roja o línea caliente), del 20 de Junio de 1963, por el que se establecía una línea de comunicación directa entre los dirigentes de las dos superpotencias para prevenir posibles crisis nucleares. Dos meses más tarde, el 5 de Agosto de 1963, se firmaba en Moscú el *Tratado para la prohibición de ensayos nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y bajo el agua*. Este tratado no contemplaba la regulación de los ensayos nucleares subterráneos, que siguieron utilizándose hasta la década siguiente. En 1967 se concluye el *Tratado sobre el Espacio Extraatmosférico*, en el que se prohíbe expresamente el emplazamiento en órbita terrestre de armas nucleares y de destrucción masiva.

Pero sobre todo, el acuerdo internacional de mayor alcance y relevancia de este período fue el *Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*, firmado en Londres el 1 de Junio de 1968, por el que se establece la prohibición de que las potencias nucleares faciliten armas de esta naturaleza, o la tecnología necesaria para su fabricación, a los países que no las posean, impidiéndoles desarrollar las técnicas necesarias para obtenerlas. Este tratado suscitó notables resistencias políticas por parte de aquellos países que, como la India o Israel, poseían la tecnología y los recursos necesarios para desarrollar sus propios programas de armamento nuclear. Políticamente es contradictorio pues garantiza la supremacía militar de las potencias que habían ya accedido al arma atómica al no fijar limitaciones para el crecimiento de sus arsenales pero, al mismo tiempo, ha impedido una acelerada proliferación nuclear cuyas consecuencias nadie podía, sensatamente, anticipar. Es, en definitiva, un característico tratado de control nuclear.

Paralelamente, a fines de 1967, se iniciaron las negociaciones de Helsinki entre Estados Unidos y la Unión Soviética, con el fin de alcanzar un acuerdo sobre las armas nucleares estratégicas. Estas negociaciones, conocidas con las siglas SALT (Strategic Arms Limitation Talks), abrieron una nueva etapa de aproximación política entre ambas superpotencias que, como en el caso anterior, terminaría dando sus frutos a través de distintos acuerdos bilaterales y multilaterales⁴¹. Entre los primeros se encontraban el *Acuerdo para la modernización de la Hot-Line* y el *Acuerdo para la prevención de accidentes nucleares*, ambos del 30 de Septiembre de 1971, revelándose este último de gran importancia con motivo del accidente en la central nuclear de Chernobyl. Entre los convenios multilaterales destaca el *Tratado sobre la prohibición de emplazamiento de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en los fondos marinos y su subsuelo*, firmado simultáneamente en Washington, Londres y Moscú, el 11 de Febrero de 1971.

Con todo, el objeto central de las negociaciones de Helsinki, entre soviéticos y americanos, se orientaba a instaurar algún tipo de control sobre la desmedida acumulación de armas nucleares estratégicas que habían realizado las superpotencias, sin que ninguna de ellas lograra romper por ello el equilibrio militar que habían alcanzado. No obstante, resultaba imposible abordar la problemática de los misiles nucleares estratégicos sin tratar también la espinosa cuestión de los sistemas de defensa antimisiles de cada una de las partes. En los dos casos, la verdadera dificultad para alcanzar el acuerdo político radicaba en las fórmulas de verificación sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Para cualquiera de las dos partes, la adopción de un riguroso sistema de investigación y verificación suponía facilitar el acceso al oponente de sus sistemas nucleares ofensivos y defensivos

⁴¹-**BARCIA, E.**-*SALT*.-Madrid, 1981. Edit. O.I.D.M. de A.A.EE.

y ello significaba arruinar la eficacia disuasoria de sus arsenales nucleares, tanto respecto de la otra superpotencia como en relación con terceros Estados que no participaban en estas negociaciones bilaterales. Era este un dilema del que sólo se podía salir mediante decisiones políticas y no mediante soluciones técnicas. En último extremo, el principal mérito de los Acuerdos SALT (I) era, precisamente, el compromiso político y militar que habían alcanzado las superpotencias y que permitía avanzar por el camino de la distensión.⁴²

El 26 de Mayo de 1972, se firmaron en Moscú el *Tratado sobre limitación de los Sistemas de Misiles Antibalísticos* (ABM) y el *Convenio Provisional para la limitación de las Armas Estratégicas Ofensivas*. El primero de estos tratados, limitaba el despliegue de los sistemas de misiles antibalísticos, es decir de las principales armas defensivas contra los misiles nucleares estratégicos, a dos emplazamientos por cada una de las partes. El convenio provisional, fijaba el mantenimiento, por un período de 5 años, del número total de Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM) y de los Misiles Balísticos lanzados desde el mar (SLBM) que disponían ambos países en el momento de la firma.⁴³

Con posterioridad a estos acuerdos y en el marco de las negociaciones bilaterales, se concluyó el 22 de Junio de 1973 un *Acuerdo para la prevención de la guerra nuclear*. En él se contemplaban las medidas y consultas urgentes que realizarían los dirigentes de ambos países con objeto de descartar el riesgo de una guerra nuclear provocada por un accidente o cualquier otro tipo de crisis. Al año siguiente se firma un *Protocolo al Tratado SALT I*, por el que cada parte reduce a uno el número de Sistemas de Misiles Antibalísticos, y un *Tratado sobre limitación de las experiencias nucleares subterráneas*, por el que se prohíben, a partir del 31 de Marzo de 1976, las explosiones nucleares subterráneas con una potencia superior a 150 Kilotones .

El 24 de Noviembre de 1974 los representantes de las dos superpotencias declaran su voluntad de continuar las negociaciones sobre limitación de Armas Estratégicas, con objeto de alcanzar un acuerdo final antes de que concluyese el plazo de 5 años establecido en el Convenio Provisional. El resultado de estas conversaciones quedaría plasmado en el *Tratado sobre limitación de Armas Estratégicas u Ofensivas* (SALT II), firmado en Viena el 18 de Junio de 1979. Este tratado establece dos tipos de limitaciones cuantitativas:

a).- Un número total máximo de 2400 misiles balísticos intercontinentales, misiles balísticos lanzados desde el mar o bombarderos pesados, para cada Estado parte.

b).- Un número total máximo de 1320 misiles balísticos con múltiples cabezas de reentrada independiente (MIRV).

Con este acuerdo, se alcanza el punto álgido en la dinámica de control de los arsenales nucleares. Ello provocó una desviación de la disuasión nuclear hacia las denominadas armas nucleares tácticas, es decir aquellas que por su alcance medio (inferior a 2.500 Kms.) o corto (inferior a 500 Kms.) quedaban excluidas de los límites contemplados en el Tratado. Surge así la tensión sobre el

⁴²- **KISSINGER, H.**- *Mis memorias*.- Buenos Aires, 4 ed. 1979. Edit. Atlántida; págs. 91-125; 147-168; 375-385; 825-862.

⁴³- Para un estudio de las características técnicas de las distintas clases de armas nucleares en. **CALDUCH, R.**- *op. cit.*; págs. 375-380.

despliegue de los SS-20 y 21 soviéticos y la respuesta occidental, materializada en la doble decisión de 1979, por la que se acordaba el despliegue de los "euromisiles" (Pershing y Cruise) y el inicio de negociaciones entre soviéticos y norteamericanos con objeto de alcanzar un acuerdo de desarme en esta categoría de misiles nucleares.⁴⁴

El período de la primera Administración Reagan coincide con el fin de la era Breznev y el comienzo de las reformas económicas y políticas introducidas por su sucesor Andropov. Durante estos primeros años de los ochenta, las negociaciones no sólo quedaron estancadas sino que la adopción de la Iniciativa de Defensa Estratégica ("Guerra de las Galaxias"), demostró la voluntad norteamericana de realizar las investigaciones científicas y las inversiones económicas necesarias para desarrollar un sistema defensivo suficientemente eficaz frente a la amenaza nuclear soviética. Ello significaba reabrir una nueva carrera de armamentos, esta vez defensivos, cuando todavía no se había logrado concluir la carrera de armas nucleares ofensivas. Esta decisión norteamericana tenía, como uno de sus objetivos declarados, forzar a los soviéticos a concluir un acuerdo de desarme sobre los misiles de medio alcance.

La crisis económica y política que padece la Unión Soviética, cuando el heredero de Chernenka, Mijaíl Gorbachov, accede al poder muy pronto le hicieron decantarse por la fórmula de lograr un entendimiento político-militar con Estados Unidos y las restantes potencias occidentales como única fórmula posible para reducir los gastos militares y aliviar así la recesión económica que estaba experimentando la URSS.⁴⁵ Todo ello propició la firma en Washington, el 8 de Diciembre de 1987, del *Tratado sobre eliminación de armas nucleares de alcance intermedio y corto*, en el que se regula la retirada y posterior destrucción de los 859 misiles norteamericanos y los 1.752 soviéticos.⁴⁶

El éxito alcanzado en este acuerdo, el primero que regula un auténtico desarme nuclear parcial, provocó un giro radical en las relaciones Este-Oeste que pasaron de estar cimentadas sobre la desconfianza y la disuasión a desarrollarse sobre la base de la confianza y la colaboración. Como en ocasiones anteriores, este cambio abriría el camino para nuevos acuerdos, sólo que esta vez se trataría de auténticos acuerdos de desarme. Surgen así las negociaciones para la reducción de armas estratégicas o negociaciones START (Strategic Arms Reduction Talks), que conducen a un primer *Tratado de reducción de armas estratégicas* (START I), firmado en Moscú el 31 de Julio de 1991, y en el que se contempla una reducción del 30 % de los arsenales nucleares estratégicos de cada superpotencia⁴⁷.

⁴⁴-ARON, R.-*op.cit.*; págs. 55-96.

VIÑAS, A.- "El debate de la seguridad en Europa".-*Revista de Estudios Internacionales*, vol.4, n 4 (1983); págs. 711-734.

⁴⁵-CALDUCH, R.- "La perestroika soviética y los procesos de cambio en los países balcánicos".-*Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1991.-Bilbao, 1992. Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco; págs. 275-281.

⁴⁶-GHEBALI, V.Y.- "Le traité de Washington et l'avenir du désarmement".-*Probl mes politiques et sociaux*, n 592. (Septiembre 1988); 48 págs.

⁴⁷-AGUIRRE, M.- "El Acuerdo START entre el Golfo y Báltico".-*Anuario 1990/1991.....op. cit.*; págs. 85-95.

La desintegración de la URSS ha paralizado la ratificación de este tratado al transferir el mando sobre este tipo de armas, hasta entonces centralizado en Moscú, a cuatro repúblicas independientes (la Federación Rusa; Ucrania; Bielorrusia y Kazajstán). Ello no ha sido un obstáculo para que las negociaciones ruso-norteamericanas prosiguieran hasta alcanzar un segundo *Tratado de reducción de armas estratégicas* (START II), firmado en Moscú el 3 de Enero de 1993, por el que se impone la eliminación del 60 % de este armamento nuclear en un plazo de diez a os⁴⁸.

En sólo cinco a os se ha alcanzado un desarme nuclear que había sido imposible lograr durante cuarenta a os de iniciativas y negociaciones. Es cierto que este proceso no ha hecho más que comenzar y que todavía existen armas nucleares más que suficientes para destruir toda la vida del planeta. No es menos cierto que los citados tratados adolecen de ser exclusivamente bilaterales y, por consiguiente, no presuponen el éxito o fracaso de futuras negociaciones de desarme nuclear de carácter multilateral sin las que resultará imposible alcanzar un desarme atómico total o, cuando menos, suficientemente importante para alejar el espectro del holocausto final. Pero todas estas consideraciones tampoco invalidan la evidencia de que todo proceso de desarme sólo es posible a partir de iniciativas y decisiones políticas que refuercen la confianza mutua entre los países. Tales decisiones requieren unos líderes adecuados y unas condiciones internacionales propicias que no siempre se dan. Unos y otras nunca podrán ser suplidos por la tenacidad diplomática, pero, desde luego, ni los líderes, ni la diplomacia, ni las circunstancias resultarán propicias si no existe una firme y decidida voluntad política de los pueblos de prevenir las guerras, sobre todo las que pueden fácilmente nuclearizarse.

6.- ZONAS DESMILITARIZADAS O DESNUCLEARIZADAS.

Un **territorio o zona desmilitarizada** se puede definir como *aquella área geográfica en la que se prohíbe el despliegue y uso de todo tipo de armas o fuerzas militares, así como la supresión o retirada de las existentes, en aplicación de un acuerdo o tratado internacional*. El establecimiento de zonas desmilitarizadas constituye una singular fórmula a caballo entre el control de armamentos y el desarme. En efecto, en la medida en que impide que las armas puedan ser empleadas en un determinado territorio, geográficamente delimitado, produce en él efectos similares a los del desarme regional, pues en caso de conflicto armado los beligerantes carecerán en esa área de los medios de violencia necesarios.

Sin embargo, puesto que sólo impone a los países la prohibición del despliegue y uso de sus arsenales en la zona, sin obligarles a eliminarlos, total o parcialmente, resulta sencillo comprender que las garantías de la desmilitarización son menos sólidas y efectivas que las del desarme. Al fin y al cabo, los países pueden fácilmente remilitarizar el territorio en un breve plazo de tiempo, mediante un despliegue de sus arsenales y tropas, una vez ha concluido el período de vigencia del tratado o cuando han decidido incumplir abiertamente sus compromisos.

Tampoco cabe confundir la creación de zonas desmilitarizadas con la neutralidad. Ambas requieren para su existencia el concurso de la voluntad política de los Estados, que deben respetar el *status*

⁴⁸-MENDELSON, J.; BUNN, M.- "Las propuestas de Washington y Moscú sobre el control de armamentos".- *Anuario del Centro de Investigación para la Paz, 1991/1992.*- Madrid, 1992. Edit. CIP/Icaria; págs. 77-97.

establecido. Sin embargo, la neutralidad es perfectamente compatible con la militarización del país neutral, mientras que la desmilitarización de un territorio no impide que pueda ser objeto de influencias y vinculaciones políticas con ciertas potencias o alianzas.

Dos razones principales se pueden aducir para explicar la instauración de zonas desmilitarizadas. La primera radica en el hecho de que la desmilitarización de ciertas regiones puede resultar útil para garantizar la seguridad exterior de los Estados vecinos a un coste político y económico sensiblemente inferior al que exigiría su militarización unilateral o conjunta. Una segunda razón consiste en que la fórmula de la desmilitarización de ciertas áreas puede constituir un medio para fomentar la confianza política entre dos o más países rivales o contendientes, como paso previo al establecimiento de acuerdos de paz o de desarme, sin cuestionar sustancialmente sus políticas de seguridad y defensa.

Mario ha destacado la necesidad de distinguir entre aquellas zonas sustraídas a la soberanía estatal y los territorios sujetos a las competencias jurídicas y políticas de algún Estado.⁴⁹ Esta distinción resulta importante, más allá de las implicaciones jurídicas que posee, en la medida en que la instauración de un régimen de desmilitarización (nuclear o convencional) de un territorio sometido a la soberanía de un Estado no puede realizarse sin afectar sustancialmente su sistema de seguridad estatal. Ello significa que esta desmilitarización resultará extraordinariamente más difícil de garantizar si se establece en contra o al margen de la voluntad política del país afectado.

Por el contrario, cuando se trata de territorios en los que ningún Estado ejerce su soberanía en exclusividad, la fórmula de la desmilitarización puede resultar la más sencilla y eficaz para mantener la seguridad de la comunidad internacional. Esta afirmación es tanto más cierta cuanto mayor sea la importancia geopolítica de la región y/o mayor sea la capacidad destructiva de los arsenales y tropas de los países circundantes. Un ejemplo singular de este supuesto lo constituye el *Tratado sobre la Antártida*, firmado en Washington el 1 de Diciembre de 1959, revisado en 1992, y en el que expresamente se declara a esta región "*zona desmilitarizada*" (art. 1) y "*desnuclearizada*" (art. 5).

Una de las formas específicas de desmilitarización territorial que más ha proliferado durante las últimas décadas es la *desnuclearización* de ciertas regiones geopolíticas⁵⁰. De acuerdo con la Resolución 3472 (XXX) de la A. G. de las Naciones Unidas, aprobada el 11 de Diciembre de 1975, por *zona libre de armas nucleares* se define a:

⁴⁹- "*Dos categorías de ámbitos territoriales deben diferenciarse al respecto. Por un lado espacios sometidos a la soberanía territorial del Estado. Por otro, espacios sustraídos a la soberanía estatal.*

La cuestión central reside aquí, como se recordará, en la vigencia de normas generales que prohibieran las actividades se aladas (o alguna o algunas de ellas) en espacios de una y/u otra categorías".

MARIO, F.- "*Zonas libres...* op. cit.; págs. 158.

⁵⁰- GROS ESPIELL, H.- "*Desarme nuclear. Perspectivas regionales*".- *Revista de Estudios Internacionales*, n. 2 (1981); págs. 927-949.

*"toda zona, reconocida como tal por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que cualquier grupo de Estados haya establecido, en el libre ejercicio de su soberanía, en virtud de un tratado o una convención mediante la cual:
a).- Se defina el estatuto de ausencia total de armas nucleares al que estará sujeta esa zona, inclusive el procedimiento para fijar los límites de la misma;
b).- Se establezca un sistema internacional de verificación y control para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de ese estatuto."*⁵¹

La primera propuesta de crear una zona desnuclearizada, se formuló por el Ministro de Asuntos Exteriores polaco, Adam Rapacki, en su discurso a la Asamblea General del 5 de Octubre de 1957. El denominado *Plan Rapacki*, proponía el establecimiento de una zona desnuclearizada que comprendiese los territorios de la República Federal de Alemania; la República Democrática Alemana; Polonia y Checoslovaquia. El control y verificación del cumplimiento del plan quedaría atribuido a las dos alianzas (OTAN-Pacto de Varsovia) conjuntamente. La oposición de Estados Unidos y la República Federal de Alemania impidió que fuese adoptado, no obstante anticipó la idea de constituir "zonas desnuclearizadas", idea que sería incorporada en posteriores tratados internacionales.

Además de los tratados de desarme y control nuclear referidos a determinadas áreas y mencionados en el apartado anterior, como por ej. el Tratado sobre la desnuclearización de los fondos marinos o el tratado sobre el espacio exterior, debemos citar los siguientes:

1.- *Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina*, firmado en Tlatelolco (México) el 14 de Febrero de 1967.

2.- *Tratado sobre cuerpos celestes*, del 5 de Diciembre de 1969, por el que se prohíbe poner en la trayectoria o en la órbita de la Luna o de otros cuerpos celestes del sistema solar, vehículos portadores de armas nucleares, así como proceder a su uso.

3.- *Tratado por el que se crea una zona libre de armas nucleares en el Pacífico Sur*, concluido en Rarotonga el 6 de Agosto de 1985.

A estos acuerdos habría que agregar diversas resoluciones de la Asamblea General por las que se declaran zonas desnuclearizadas, las siguientes áreas geopolíticas:

1.- **Africa**: Resoluciones 1652 (XVI), de 1961 y 2033 (XX) de 1965.

⁵¹-Aunque compartimos esta definición, hemos de expresar nuestras reservas sobre el requisito del reconocimiento por parte de la A.G. de las Naciones Unidas. El cumplimiento de semejante exigencia propiciará, sin duda, el respeto y eficacia de la desnuclearización de una determinada área, pero no podemos considerar, en el marco de la disciplina de las Relaciones Internacionales, que semejante condición sea imprescindible para que un territorio declarado zona desnuclearizada por un grupo de países, sobre todo si entre ellos figuran las potencias nucleares, llegue a desnuclearizarse verdaderamente. Desde nuestra óptica, resulta más relevante el respeto al compromiso político asumido por los Estados afectados que el reconocimiento realizado por la A.G. en representación de la comunidad internacional.

2.- **Océano Indico:** Resolución 2832 (XXVI), de 1971.

3.- **Oriente Medio y Sur de Asia:** Resoluciones 3263 y 3265 A y B (XXIX), de 1974.

4.- **Atlántico Sur:** Resolución 41/11 de 1986.

Si consideramos el alcance de todos estos tratados y resoluciones de la A.G., debemos convenir en que la práctica totalidad de las regiones no sometidas a la soberanía de las principales potencias nucleares, han quedado desnuclearizadas. Por esta vía y como ha destacado certeramente Remiro, se ha logrado complementar las deficiencias y limitaciones del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, en la medida en que se ha impedido la diseminación territorial de los arsenales disponibles por parte de las potencias nucleares⁵².

7.- **LAS ARMAS QUÍMICAS Y BACTERIOLOGICAS: PROHIBICIONES Y DESARME.**

El tema de las armas químicas constituye uno de los ejemplos más destacados de la sistemática oposición de los Estados a adoptar las necesarias medidas de desarme y/o del control de unos arsenales cuyo empleo con fines militares ha demostrado reiteradamente sus efectos letales, masivos e indiscriminados, y su escaso valor estratégico. Generalmente ha sido la población civil, menos protegida contra la guerra química que las tropas, la que más directamente ha sufrido los horrores del recurso a esta clase de armas. A pesar de ello, el escaso nivel tecnológico requerido para su fabricación y el bajo coste de la producción industrial de las armas químicas explica, en gran medida, las resistencias que tradicionalmente han demostrado numerosos países a comprometerse en un verdadero proceso de control y desarme⁵³.

En 1874 la *Declaración de Bruselas*, formulaba una prohibición del empleo de estas armas. Ello tuvo una directa influencia en la Primera Conferencia de Paz de La Haya (1899) en la que se aprobó una *Declaración sobre la prohibición del uso de gases venenosos y asfixiantes* que, como es obvio, carecía de obligatoriedad para los Estados participantes. Durante la Segunda Conferencia de Paz de La Haya (1907), la cuestión de este tipo de arsenales ni tan siquiera recibió un tratamiento declarativo.

El uso masivo de los gases asfixiantes (Yperita) durante la Primera Guerra Mundial, demostró el poder mortífero de estas armas. Se estima que se emplearon 125.000 Tms. de "*agentes químicos de combate*" que provocaron 1,300.000 víctimas, de las que 100.000 fueron muertos y el resto heridos. Semejantes hechos dieron una nueva perspectiva del problema a los dirigentes de las potencias aliadas que, durante la Conferencia de Washington (1921-1922), elaboraron un *Tratado relativo al empleo de submarinos y gases asfixiantes en tiempo de guerra*. Este documento fue firmado por Estados Unidos; el Reino Unido; Francia; Italia y Japón, el 6 de Febrero de 1922, aunque nunca alcanzó el número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor.

⁵²-REMIRO, A.-*op. cit.*; pág. 228.

⁵³-Para una descripción de las características del armamento químico y biológico, véase: CALDUCH, R.-*op. cit.*; págs. 404-408.

La falta de vigencia del mencionado tratado, trasladó el problema al seno de la Sociedad de Naciones en concordancia con las tendencias en favor del desarme general que imperaban en este organismo durante la década de los veinte. El 17 de Junio de 1925, se firmó en Ginebra el *Protocolo relativo a la prohibición en la guerra de los gases asfixiantes, tóxicos o similares o de medios bacteriológicos*. Paradójicamente, este Protocolo, adoptado con perspectivas de transitoriedad, ha constituido la base legal para la prohibición del uso de las armas químicas y biológicas durante medio siglo.

Ciertamente, el Protocolo de 1925 poseía algunos apreciables méritos que facilitaron su vigencia y eficacia. En primer lugar prohíbe no sólo el uso de gases venenosos sino también los de productos "similares", lo que permitió que se pudiese aplicar a otras clases de armas químicas, como las binarias; los agentes químicos defoliantes; lacrimógenos; etc. Incluyó también, con evidente acierto, las armas bacteriológicas o biológicas que, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se convertirían en las armas más amenazadoras para la Humanidad, junto con las nucleares.

En segundo lugar, prohíbe el uso de estas clases de armamentos en "*la guerra*" entre Estados, lo que ha permitido su adecuación interpretativa a supuestos de conflictos armados diferentes de la guerra aunque, en cambio, dificultaba su aplicación a los supuestos de guerra civil. Por esta razón la Resolución 2677 (XXV) de la A.G. de Naciones Unidas, aprobada el 9 de Diciembre de 1970, reiteraba su recomendación para que los Estados miembros respetasen esta prohibición en todos los casos de conflictos armados, cualquiera que fuese su naturaleza.

Pero el Protocolo de Ginebra, presentaba también serias limitaciones que han facilitado su frecuente violación. Ante todo, establece un sistema de control referido, exclusivamente, al uso de armas químicas o biológicas. Omite, por tanto, toda referencia a su producción, almacenamiento y despliegue. Ello ha permitido a la mayoría de los países, incluidos los del Tercer Mundo, acumular unos masivos y peligrosos arsenales químicos. Además, este Protocolo aunque prohibía el empleo de armas químicas o biológicas con fines ofensivos, dejaba abierta la posibilidad de recurrir a tales armas como respuesta o medida de represalia ante la agresión de un país que recurriese a su uso. Finalmente, tampoco se contemplaba la adopción de ninguna fórmula de verificación, en caso de denuncia contra un país por su incumplimiento⁵⁴.

Las primeras violaciones al Protocolo se produjeron por parte de Italia, en la guerra de Etiopía, donde utilizó la Yperita. Pero fue durante la Segunda Guerra Mundial cuando Alemania, que había ratificado el Protocolo de 1925, utilizó gases asfixiantes en el exterminio de los judíos y otros colectivos importantes (disminuidos físicos y/o síquicos; comunistas; etc.).

Al igual que para el resto de armamentos, convencionales o nucleares, la creación de las Naciones Unidas permitió suscitar la cuestión del empleo de armas químicas y la necesidad de su destrucción. En efecto, el 20 de Julio de 1952, los gobiernos de la R.P. China y Corea del Norte, denunciaron ante

⁵⁴-RONZITTI, N.- "*Le desarmement chimique et le Protocole de Gen v de 1925*".-*Annuaire Français de Droit International*; vol. XXXV (1989); págs. 149-157.

SIPRI.- "*O en est le Protocole de Gen ve de 1925, sur la guerre chimique et biologique?*".-*Armement et désarmement...op. cit.*; págs. 99-100.

VACHON, G.K.- "*Le contrôle des armements et les armes chimiques*".-*Etudes Internationales*, vol. XIII, n 1 (1982); págs. 97-108.

el Consejo de Seguridad el uso por las tropas norteamericanas de armas químicas en la guerra de Corea.

No obstante, las primeras iniciativas importantes adoptadas por Naciones Unidas se realizaron a partir de la Resolución de la A.G. 2162 B (XXI), del 5 de Diciembre de 1966, en la que se exigía un estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Protocolo de 1925 y se instaba a los Estados que todavía no habían suscrito el Protocolo, a que lo hiciesen en el plazo más breve posible⁵⁵. A esta Resolución le sucedería la 2454 A (XXIII), del 20 de diciembre de 1968, por la que se creaba un comité de expertos cuyo objetivo era la elaboración de un Informe sobre los efectos derivados del empleo de tales armas. Este Informe constituyó la base de trabajo que conduciría a la elaboración de dos importantes Tratados: el *Convenio sobre la prohibición del desarrollo, producción y acumulación de armas bacteriológicas (biológicas) y toxinas y sobre su destrucción*, firmado en Moscú, Londres y Washington el 10 de Abril de 1972 y el reciente *Tratado de París sobre prohibición de las Armas Químicas*, concluido en 1993.

El Convenio sobre armas biológicas y toxinas, contempla una prohibición absoluta en la disponibilidad y empleo militar de los arsenales de ambas categorías. En efecto, el art.1 afirma taxativamente:

"Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a no desarrollar, producir, almacenar o de otra forma adquirir o retener, nunca ni en ninguna circunstancia:

- 1) Agentes microbianos u otros agentes biológicos o toxinas, sea cual sea su origen o modo de producción, de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos u otros fines pacíficos.*
- 2) Armas, equipo o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados."*

Naturalmente, cuando se aprobó este Convenio diversos países, especialmente las grandes potencias, disponían ya de importantes arsenales de armas biológicas. El Convenio contiene también una específica obligación de destrucción de tales arsenales o su transformación para fines pacíficos. Insta medidas de verificación de las obligaciones y prohibiciones establecidas en su texto, así como la posibilidad de que cualquier Estado pueda presentar una denuncia por violación de un tercero ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Impone la colaboración internacional cuando resulte necesaria para facilitar el desarme de los países que dispongan de este tipo de armas. Por último, especifica una vigencia indefinida y la posibilidad de celebrar una Conferencia para introducir enmiendas o supervisar la aplicación del Convenio, siempre y cuando sea solicitada por la mayoría de los Estados parte. Se trata, por tanto, de uno de los ejemplos de tratado de desarme más completos que se han elaborado en las últimas décadas, sirviendo de patrón para la redacción del Tratado sobre Armas Químicas de 1993.

El impulso adquirido a partir de la adopción del Convenio sobre armas biológicas, permitió avanzar en las negociaciones para el desarme químico de tal modo que, a comienzos de la década de los

⁵⁵-Estados Unidos se adhirió a este Protocolo en 1975, a esta demora no fue ajeno el hecho de que este país estuviese utilizando armas químicas (agente naranja) en la guerra de Vietnam.

ochenta, existía un acuerdo político entre las principales potencias militares en las cuestiones básicas. Los cambios en Europa Central y Oriental derivaron, transitoriamente, las negociaciones de desarme a los ámbitos de las armas convencionales y nucleares. A pesar de todo, o tal vez por ello, las condiciones eran muy favorables para lograr un resultado positivo en la Conferencia General sobre Desarme Químico, ya que el principal obstáculo, que residía en lograr que los países del Tercer Mundo se comprometiesen en la firma de un tratado que les impediría disponer de una categoría de armas susceptibles de "equilibrar" su inferioridad nuclear frente a las grandes potencias, se estaba logrando, no sin dificultades, al amparo del nuevo clima de distensión político-militar internacional. La *Declaración Final de la Conferencia sobre prohibición de Armas Químicas*, celebrada en París en Enero de 1989, atestigua sobradamente este análisis. En este documento, los países participantes se comprometen a la conclusión "en breve plazo" de un Acuerdo internacional regulador del desarme químico.

Paso previo y decisivo al logro de dicho tratado fue la firma en Washington, el 1 de Junio de 1990, de un *Acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre destrucción y no producción de armas químicas y sobre medidas para facilitar una convención multilateral que prohíba las armas químicas*. La Guerra del Golfo, evidenció los riesgos que entra aría el empleo de armas químicas, especialmente en misiles de alcance intermedio, no sólo por el efecto disuasor que concedía al país que disponía de ellas y que amenazaba con emplearlas (Irak), sino por el efecto de escalada en la guerra que hubiese provocado, como medida de represalia, en particular por un país que, como Israel, posee armas convencionales, químicas y nucleares.

El resultado de esta dinámica ha sido la firma del *Tratado sobre prohibición de Armas Químicas* suscrito en París, el 15 de Enero de 1993, por 130 Estados, incluidas todas las grandes potencias militares, y con la significativa excepción de la mayoría de los países árabes⁵⁶. Prohíbe la fabricación; almacenamiento y utilización de las armas químicas, así como establece un sistema de verificación inmediata de las instalaciones (civiles o militares) de los países acusados de violar el Acuerdo y que será realizada por un organismo internacional con sede en La Haya⁵⁷.

A modo de conclusión, podemos afirmar que por primera vez en la historia contemporánea, se dispone de una red de acuerdos internacionales de desarme y control de armamentos que comprenden sus principales clases y tipos. Es cierto que todavía esta base jurídica internacional resulta insuficiente y dispersa, pero también lo es que muestra una voluntad política de invertir la potencial destructividad generada por la carrera de armamentos de las últimas décadas y es, en último extremo, esta voluntad política la que puede hacer que todos estos tratados constituyan un paso decisivo e irreversible en el largo camino que queda para alcanzar un desarme universal y completo. Puede que esta meta sea una utopía y que la sociedad internacional se desarme más por miedo a sí misma que por el afán de pacificación. No importa cuales sean las motivaciones, lo verdaderamente importante es progresar en la dirección correcta.

⁵⁶-Entre los países árabes que sí han suscrito el Tratado, figuran: Argelia; Marruecos; Mauritania y Túnez.

⁵⁷-En el momento de concluir este capítulo todavía no he podido disponer del texto de este Tratado, por lo que las referencias que se hacen a su contenido se han obtenido de fuentes indirectas.