

REVISTA MEXICANA DE
POLITICA **75**
EXTERIOR OCTUBRE
2005
PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

Negociaciones multilaterales de desarme

Miguel Marín Bosch: Seis décadas de negociaciones multilaterales de desarme

Pablo Macedo Riba: La aplicación de la Convención sobre las Armas Químicas

Perla Carvalho: El Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares

María Angélica Arce Mora: Las negociaciones sobre armas pequeñas: una visión histórica

Luis Alfonso de Alba Góngora: Las negociaciones sobre armas pequeñas y ligeras: una visión multidimensional

Socorro Rovirosa: Las minas antipersonal

INSTITUTO MATÍAS ROMERO
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Seis décadas de negociaciones multilaterales de desarme¹

Miguel Marín Bosch

La idea que la comunidad de naciones puede y debe negociar acuerdos de desarme es relativamente nueva.² Se aceptó internacionalmente apenas hace un siglo, a partir de las conferencias de paz de La Haya de 1899 y 1907, convocadas por el Zar Nicolás II. Tres décadas antes, Rusia ya había tomado la iniciativa de organizar una conferencia para prohibir el uso en la guerra de cierto tipo de armas.³ Por esas fechas había aumentado la presión de la sociedad civil en Europa para que se reglamentara la conducción de las hostilidades. Eso fue el resultado directo de la Guerra de Crimea (1854-1856) y el papel de Florence Nightingale y luego del horror del sufrimiento de los soldados heridos en la batalla de Solferino en 1859, presenciado por el ginebrino Henri Dunant. En 1863 se fundó la Cruz Roja Internacional y así empezó el desarrollo del derecho internacional humanitario de nuestros días.

En las conferencias de La Haya se propugnó el desarme por una razón de índole práctica. Los gastos militares estaban aumentando y se habían convertido en una pesada carga. De ahí el llamado de varios países, principalmente el Reino Unido, para rebajar dichos gastos. Concretamente pidieron la reducción de las fuerzas navales. Pero la oposición de Alemania impidió que se negociara un acuerdo.

Tras la Primera Guerra Mundial se redoblaron los esfuerzos por lograr una limitación de los armamentos y las fuerzas armadas. En el Tratado de Versalles de 1919 —cuyos primeros 26 artículos constituyen el Pacto de la Sociedad de Naciones— se incluyeron disposiciones que reflejan dos conceptos muy distintos del desarme. Por un lado, el Tratado detalla una larga lista de medidas para el desmantelamiento del aparato militar de Alemania

¹ Publicado en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 75, Octubre 2005, México, D.F., pp. 9-54.

² Empleamos la palabra “desarme” en el sentido amplio que abarca, entre otros, los conceptos de limitación o control de armamentos y no sólo su eliminación.

³ En la Declaración de San Petersburgo de 1868, los signatarios se comprometieron a “renunciar mutuamente, en caso de guerra entre ellas, al empleo por sus tropas de tierra o de mar de cualquier proyectil cuyo peso sea inferior a 400 gramos y que sea explosivo, o que esté cargado con materias explosivas o inflamables”. Se partió de la premisa que “la única finalidad legítima que los Estados deben proponerse durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares del enemigo” y para ello “basta con poner fuera de combate al mayor número posible de hombres”. Se concluyó que “esta finalidad quedaría sobrepasada por el empleo de armas que agravarían inútilmente los sufrimientos de los hombres puestos fuera de combate, o bien harían que su muerte fuese inevitable”.

(Artículos 159-210). Se trata de la reducción o destrucción penal de los armamentos del país derrotado en una guerra. En 1945 se repetiría con Alemania y Japón.

Por otro lado, en el Pacto las Potencias victoriosas reconocieron 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 internacionales impuestas por una acción común”, encomendándosele al Consejo la elaboración de los planes para esa reducción (Artículo 8). Aquí el desarme se convierte en la limitación o reducción de los armamentos nacionales mediante acuerdos internacionales. Ese había sido también el sentido de las propuestas presentadas en las conferencias de La Haya.

Entre las dos guerras mundiales, se hicieron diversos intentos por reducir los armamentos y las fuerzas armadas. Se celebraron conferencias internacionales para limitar las fuerzas navales y, entre 1932 y 1937, se llevó a cabo, bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, la Conferencia Mundial de Desarme. Ahí hubo amplio acuerdo en relación al llamado “desarme cualitativo”, la distinción entre armamentos ofensivos y defensivos. A finales de 1933, empero, Alemania, ahora gobernada por Adolfo Hitler, se retiró de la conferencia, asegurando así su fracaso.

En la primera mitad del siglo XX se registraron avances significativos en el desarrollo de las armas convencionales. Pero también aparecieron las armas de destrucción en masa: las químicas, las biológicas y las nucleares. Las armas químicas se utilizaron en la Primera Guerra Mundial y en numerosos conflictos posteriores. Las armas nucleares se emplearon por primera y única vez al final de la segunda contienda mundial.⁴

Con el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se iniciaron los esfuerzos internacionales para eliminar las armas de destrucción en masa y reducir los armamentos convencionales. En estas páginas se repasará el pasado y el presente de los foros multilaterales de desarme y lo que se ha logrado en este campo en las últimas seis décadas, así como lo que aún queda por hacer. Se examinará también la cuestión de la composición de dichos foros.

Desde 1945 se han adoptado muchas medidas de desarme a nivel multilateral, regional, bilateral y unilateral, unas más significativas que otras. Aquí nos concentraremos en

⁴ La historia de los avances científicos que llevaron al diseño y construcción de la bomba atómica está detallada en Diana Preston, *Befote the Fall-Out: The Human Chain Reaction from Marie Curie to Hiroshima*, London: Doubleday, 2005.

los acuerdos negociados en los foros multilaterales. Al hacerlo, hay que tener presente que el periodo desde 1945 podría dividirse en seis etapas: 1) 1946-1948, años de optimismo en la ONU en materia de desarme; 2) 1949-1960, se desata la Guerra Fría y aparecen estructuras de seguridad al margen de la ONU; 3) 1961-1978, el inicio de foros de desarme más eficaces; 4) 1979-1989, un compás de espera en los esfuerzos multilaterales de desarme; 5) 1990-2000, años de resultados alentadores; y 6) desde 2001, el multilateralismo en crisis.

El desarme, en particular el desarme nuclear, ha sido una meta prioritaria de la ONU. Sin embargo, la Carta de la Organización menciona la palabra “desarme” en sólo dos ocasiones. En el Artículo 11 autoriza a la Asamblea General a “considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos”. La segunda y última mención se encuentra en el Artículo 47, cuyo primer párrafo dice:

Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme.

Si bien la Carta de la ONU habla de la regulación de los armamentos en lugar del desarme, el Consejo de Seguridad primero y luego la Asamblea General muy pronto fijaron la meta del desarme, empezando por el desarme nuclear. La alusión en la Carta a la *regulación* de armamentos obedece a la intención de los Aliados victoriosos de regular o controlar los armamentos de los demás países empezando, desde luego, por las potencias del Eje. Ésa debió haber sido una de las principales tareas del Consejo de Seguridad. Pero no fue así.

En la actualidad son tres los foros multilaterales en los que se examinan cuestiones de desarme: la Primera Comisión de la Asamblea General; la Comisión de Desarme de la ONU, y la Conferencia de Desarme (CD), cuya sede está en Ginebra. Cabe subrayar que la Conferencia de Desarme es el único foro en que se negocian instrumentos multilaterales. También hay reuniones periódicas de las partes en ciertos instrumentos de desarme, empezando por las conferencias quinquenales de las partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP).

Además han habido conferencias *ad hoc* para negociar algunos acuerdos de desarme. Una fue la que, con base en los trabajos previos de las reuniones de expertos que auspició el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Asamblea General convocó en 1977 para elaborar la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, que se abrió a la firma en 1981.⁵

Otro ejemplo de un instrumento multilateral que se negoció al margen de la Conferencia de Desarme es la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, abierta a la firma en 1997 y conocida como la Convención de Ottawa.⁶ Ante la abierta oposición de algunas de las principales Potencias militares a dicha prohibición, el gobierno del Canadá decidió que sería inútil tratar de negociar en la CD un acuerdo sobre esta cuestión. Optó por hacer a un lado la CD y la ONU y convocó a una conferencia internacional en Ottawa.

El llamado “proceso de Ottawa” podría repetirse en otros temas de desarme, incluyendo el nuclear. La idea aquí es negociar acuerdos multilaterales que quizás no cuenten de inmediato con la aprobación de algunas de las principales Potencias militares, mismas que eventualmente podrían adherirse a esos instrumentos. Así ocurrió con China y Francia en cuanto al TNP.⁷ Un caso aún más notorio fue el de Estados Unidos que tardó 50 años en ratificar el Protocolo de Ginebra de 1925 relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos.

La Primera Comisión de la Asamblea General

Hace 60 años que la Asamblea General de la ONU ha venido reuniéndose anualmente de septiembre a diciembre. Para desahogar su agenda, la Asamblea contó en un principio con seis órganos subsidiarios, las llamadas comisiones principales. A la Primera de esas comi-

⁵ Resolución 32/152 de 19 de diciembre de 1977. Esta Convención, cuyo Artículo I fue enmendado en 2001, contó inicialmente con tres protocolos: uno sobre fragmentos no localizables (Protocolo I); otro sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos (Protocolo II, enmendado en 1996); y un tercero sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias (Protocolo III). En 1996 se aprobó el Protocolo sobre armas láser cegadoras (Protocolo IV) y en 2003 se agregó el Protocolo sobre los restos explosivos de guerra (Protocolo V).

⁶ Resolución 52/38 de 9 de diciembre de 1997 de la Asamblea General de la ONU. Esta Convención es objeto de un análisis en otro capítulo del presente volumen.

⁷ El TNP se abrió a la firma en 1968 pero esos dos países no se adhirieron hasta 1992.

siones el Plenario le turnaba los temas políticos, incluyendo los relativos al desarme y la seguridad internacional. Desde hace tres lustros la Primera Comisión sólo examina estas últimas cuestiones, mientras que los demás asuntos políticos se asignan a otra comisión.

Durante muchas décadas los trabajos anuales de la Primera Comisión se iniciaban con un debate general sobre los distintos temas de desarme. Luego se examinaban los diversos proyectos de resolución que, una vez aprobados, pasaban a ser recomendaciones al Plenario que, a su vez, los convertía en resoluciones de la Asamblea General. Con el tiempo el debate general de la Primera Comisión se tornó un tanto rutinario y sus proyectos de resolución resultaron ser textos cuyo contenido se iba repitiendo año tras año. Hacia finales de la década de los ochentas, muchos países insistieron en que se modificara la forma en que la Primera Comisión llevaba a cabo sus trabajos. Y eso es lo que se ha venido haciendo a lo largo de los últimos 15 años.

Los cambios registrados en los métodos de trabajo de la Primera Comisión se inscriben dentro de un proceso interno de autocrítica de la propia Comisión y forman parte de la reforma general que está llevando a cabo la Asamblea General desde hace algunos años. Bajo el tema de “Racionalización de los trabajos de la Primera Comisión”, se puso en marcha un proceso de consultas con el fin de agilizar el examen de las diversas cuestiones que figuran en su agenda.

En 1993 y tras prolongadas negociaciones entre la Unión Europea y los países No Alineados, la Asamblea General decidió que los debates en la Primera Comisión, que se conocería como la Comisión de Desarme y de Seguridad Internacional, tendrían un enfoque temático bajo los siguientes diez rubros:⁸

Armas nucleares;

Otras armas de destrucción en masa;

Armas convencionales;

Desarme regional y seguridad;

Medidas de fomento de la confianza, incluyendo la transparencia en armamentos;

Espacio ultra terrestre (aspectos de desarme);

Mecanismo de desarme;

Otras medidas de desarme;

⁸ Resolución 48/87 de 16 de diciembre de 1993.

Seguridad internacional;

Asuntos conexos de desarme y seguridad internacional.

Los temas asignados a la Primera Comisión abarcan unos 60 asuntos relativos al desarme. Desde hace algunos años, la Primera Comisión lleva a cabo debates interactivos basados en un programa y un formato acordados al principio de cada sesión. También se ha logrado una mayor participación de la sociedad civil. Se ha acortado la duración de su reunión anual de seis a cuatro semanas. Pero no se ha podido reducir el número de resoluciones que la Asamblea General adopta sobre temas de desarme en sus sesiones anuales. En la última década, el total ha sido de unas 50 resoluciones, casi todas sobre la base de recomendaciones de la Primera Comisión.

La Comisión de Desarme

En su primera resolución, aprobada unánimemente en 1946 por los entonces 51 miembros de la ONU, la Asamblea General estableció la Comisión de Energía Atómica.⁹ Se le pidió que hiciera propuestas concretas sobre cuatro cuestiones: 1) el intercambio entre todas las naciones de información científica fundamental sobre los usos pacíficos de la energía atómica; 2) el control de la energía atómica hasta donde fuera necesario para garantizar su empleo únicamente con fines pacíficos; 3) la eliminación de los arsenales nacionales de las armas atómicas así como todas las otras armas capaces de causar la destrucción en masa; y 4) salvaguardias efectivos, mediante inspecciones y otros medios, para proteger eficazmente a los Estados que respeten sus compromisos contra los peligros de violaciones y evasiones.

La Comisión estuvo compuesta por los entonces 11 miembros del Consejo de Seguridad y Canadá (cuando no fuera miembro del Consejo).¹⁰ Su tarea principal era someter propuestas al Consejo para su aprobación. En junio de 1946, cuando la Comisión inició sus trabajos, Estados Unidos y la Unión Soviética presentaron sendas propuestas.

⁹ Resolución 1 (I) de 24 de enero de 1946 bajo el tema: “Establecimiento de una comisión para tratar los problemas planteados por el descubrimiento de la energía atómica”.

¹⁰ Cabe tener presente que, hasta mediados de los años sesenta, el Consejo de Seguridad estuvo integrado por los cinco miembros permanentes y seis no permanentes: uno de Europa Occidental, uno de Europa Oriental, uno del Commonwealth, uno del Oriente Medio y dos de América Latina.

La idea de Estados Unidos era crear una autoridad internacional que se encargaría del desarrollo de la energía atómica con fines pacíficos y de la verificación de las actividades en este campo en todos los países. Presentada por Bernard Baruch (y conocida como el Plan Baruch) la propuesta incluía el establecimiento de un sistema internacional de control y verificación. Una vez que ese sistema estuviese funcionando eficazmente, Washington estaría dispuesto a dejar de producir armas atómicas y destruir las ya existentes. La Unión Soviética no se opuso a la internacionalización de los usos pacíficos de la energía atómica, pero insistió en que antes debería suscribirse un tratado para la eliminación total de las armas atómicas.

En diciembre de 1946 la Asamblea General acordó una serie de “principios que regirán la regulación y reducción de armamentos”.¹¹ Insistió en la urgente necesidad de adoptar medidas para la pronta regulación y reducción de armamentos y fuerzas armadas, para la prohibición del uso militar de la energía atómica y para la eliminación de las armas atómicas y otras armas de destrucción en masa. Para complementar los trabajos de la Comisión de Energía Atómica, la Asamblea instó al Consejo de Seguridad a que estableciera una comisión para las armas convencionales. Y, en febrero de 1947 el Consejo creó la Comisión para Armamentos Convencionales.¹² Compuesta también por los miembros del Consejo, la Comisión debería preparar en un plazo de tres meses propuestas para la regulación y reducción de armamentos y fuerzas armadas y para salvaguardias efectivos para asegurar esa regulación y reducción.

Esas dos comisiones —la de Energía Atómica y la de Armamentos Convencionales— no pudieron avanzar en sus trabajos. De ahí que, a finales de 1948, bajo el tema “Prohibición del arma atómica y reducción en un tercio de los armamentos y fuerzas armadas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad”, la Asamblea General volviera a insistir en la necesidad de que el Consejo lograra resultados en ese campo y subrayó la importancia de contar con datos fidedignos sobre el nivel de los arsenales convencionales y fuerzas armadas de los países.¹³ Días antes la Asamblea había adoptado una resolución en la que aprobó unas recomendaciones de la Comisión de Energía Atómica, lamentó la falta

¹¹ Resolución 41 (I) del 14 de diciembre de 1946, aprobada por unanimidad.

¹² Resolución 18 (1947) del 13 de febrero de 1947. También se conoció como la Comisión de Armamentos de Tipo Corriente.

¹³ Resolución 192 (III) del 19 de noviembre de 1948.

de acuerdo en dicha Comisión y pidió a los miembros permanentes del Consejo (más Canadá) que llegaran a un acuerdo sobre los usos pacíficos de la energía atómica y la eliminación de las armas atómicas.¹⁴ La Unión Soviética, cuyas propias propuestas habían sido rechazadas por la Asamblea, votó en contra de ambas resoluciones. Su oposición se debió a que no estaba de acuerdo con lo que tildó de “tesis militarista” de los países occidentales que sancionaban la teoría de que la seguridad debía preceder al desarme. La Unión Soviética defendía lo opuesto: desarmarse para fortalecer la seguridad.

La crisis de Berlín, que la Unión Soviética desencadenó a mediados de 1948 cuando trató de aislar a la parte occidental de esa ciudad del resto de lo que se convirtió en Alemania occidental, fue el inicio de la Guerra Fría. El puente aéreo que Estados Unidos estableció tuvo éxito y Berlín occidental se salvó.

En 1949, otros dos acontecimientos complicaron aún más los esfuerzos de desarme en la ONU: en abril se fundó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en agosto la Unión Soviética detonó su primer artefacto atómico.¹⁵ El papel del Consejo de Seguridad en el campo del desarme había terminado y no se reanudaría hasta décadas más tarde, tras la caída del Muro de Berlín en 1989. Ese papel se intensificó a principios del siglo XXI a raíz de la lucha contra el terrorismo internacional.

A pesar de la Guerra Fría y del inicio del conflicto en Corea, la Asamblea General siguió explorando la posibilidad de avanzar en materia de desarme nuclear y convencional. A finales de 1950 estableció la Comisión de los Doce, nuevamente compuesta por los 11 miembros del Consejo de Seguridad y Canadá, con el mandato de estudiar la forma de combinar en una sola comisión las funciones de las ya existentes sobre energía atómica y armamentos convencionales.¹⁶ A principios de 1952 y no obstante la oposición soviética, la Asamblea creó la Comisión de Desarme que, bajo el Consejo, tuvo un mandato general sobre cuestiones de desarme.¹⁷ Su composición fue idéntica a la que tenía la Comisión de

¹⁴ Resolución 191 (III) del 4 de noviembre de 1948.

¹⁵ La respuesta de la Unión Soviética a la OTAN fue el Pacto de Varsovia, firmado el 1º de mayo de 1955.

¹⁶ Resolución 496 (V) de 13 de diciembre de 1950.

¹⁷ Resolución 502 (VI) del 11 de enero de 1952, aprobada bajo el tema “Regulación, limitación y reducción equilibrada de todas las fuerzas armadas y todos los armamentos; control internacional de la energía atómica”.

Energía Atómica, misma que fue disuelta. Por su parte, el Consejo también suprimió la Comisión de Armamentos Convencionales.¹⁸

Empero, con el advenimiento de la Guerra Fría y el surgimiento de los bloques militares en Europa (la OTAN y el Pacto de Varsovia), la composición de las comisiones de desarme de la ONU resultaba poco equilibrada. Dicho desequilibrio quizás se hubiera corregido parcialmente en 1949 si la ONU hubiera reconocido al gobierno de la República Popular China, pero para que eso ocurriera tendrían que pasar más de dos décadas. Por consiguiente, durante esos primeros años de la ONU, la “negociación de acuerdos de desarme” se llevó a cabo en foros multilaterales cuya composición favorecía a las potencias occidentales.

En 1954 la Comisión de Desarme creó una Subcomisión compuesta por Canadá, los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y la Unión Soviética. En los siguientes años la Comisión y su Subcomisión examinaron un sinnúmero de propuestas. En 1957 la Asamblea General aumentó la composición de la Comisión a 25.¹⁹ Sin embargo, la Comisión ampliada tampoco tuvo éxito y, para efectos prácticos, dejó de existir en 1958 aunque siguió reuniéndose después de 1959, año en que se abrió a la participación de todos los miembros de la ONU. En ese momento dejó de ser un órgano de negociación para convertirse en un foro deliberativo de la Asamblea. Así concluyó el primer intento de la ONU para negociar acuerdos de desarme.

En junio de 1978, la Asamblea General, reunida en su primera sesión extraordinaria dedicada exclusivamente al desarme (SSOD I, por sus siglas en inglés), estableció una nueva Comisión de Desarme pero ahora como un órgano subsidiario de la Asamblea y compuesta por todos los países miembros de la ONU. Fue creada como un órgano de deliberación (ya no de negociación), con dos funciones: primero, considerar diferentes problemas en la esfera del desarme y hacer recomendaciones al respecto y, segundo, dar seguimiento a las decisiones y recomendaciones pertinentes de la SSOD I. La Comisión presenta un informe anual a la Asamblea.

¹⁸ Resolución 97 (1952) de 30 de enero de 1952.

¹⁹ Resolución 1150 (XII) de 19 de noviembre de 1957. Los 14 nuevos miembros fueron: Argentina, Austria, Bélgica, Birmania, Brasil, Checoslovaquia, Egipto, India, Italia, México, Noruega, Polonia, Túnez y Yugoslavia.

A la luz de su función, la Comisión de Desarme se centra en un número limitado de temas del programa en cada sesión. Para permitir una consideración más profunda, la Asamblea General decidió en 1989 que el programa sustantivo de la Comisión debería limitarse a un máximo de cuatro temas y que ninguno de ellos podría permanecer en su agenda por más de tres años.²⁰ Pero muy pronto la Comisión empezó a tratar sólo dos temas sustantivos por sesión, una práctica que se ha venido siguiendo desde entonces.

La Comisión de Desarme se reúne cada año durante tres semanas y funciona mediante sesiones plenarias y grupos de trabajo. El número de estos últimos depende de los temas sustantivos de su agenda. Los cinco grupos geográficos²¹ se turnan para asumir la presidencia de la Comisión y de sus grupos de trabajo. A lo largo de los años, la Comisión ha formulado principios, directrices y recomendaciones de consenso sobre un amplio número de asuntos que luego han sido aprobados por la Asamblea General.

La Conferencia de Desarme

El tercero y último de los foros donde se examina el desarme se constituyó hacia finales de la década de los cincuenta, cuando resultaba obvio que no se podría avanzar en la búsqueda del desarme sin modificar los métodos de trabajo y composición de los otros dos foros. De ahí la decisión de la Asamblea General en 1957 de ampliar a 25 el número de miembros de la Comisión de Desarme. Esa decisión la tomó la Asamblea tras haber rechazado la propuesta de la Unión Soviética de abrir la Comisión a la participación de todos los demás miembros de la ONU (que se haría dos años más tarde). Ese rechazo se debió al respaldo mayoritario a las posiciones de los países occidentales, encabezados por Estados Unidos. La Unión Soviética y sus pocos aliados sencillamente se sentían muy aislados dentro de la Organización.

Cabe recordar que por esas fechas empezó a aumentar el número de estados miembros de la ONU, incluyendo a varios de Europa oriental. Ese hecho habría de incidir en los siguientes intentos por crear foros de desarme más eficaces. Pero también hubo otro acontecimiento que sería determinante para las futuras negociaciones de desarme. Se trata de la conferencia, celebrada en 1958 a instancias de la Unión Soviética, para encontrar medidas

²⁰ Resolución 44/119 C de 15 de diciembre de 1989.

²¹ África, América Latina y el Caribe, Asia, Europa Occidental y Otros, y Europa Oriental.

factibles para prevenir un ataque atómico por sorpresa. En esa conferencia participaron diez naciones, cinco del lado de Estados Unidos y cinco del lado soviético. La conferencia resultó un fracaso, pero su composición equitativa sirvió de base para determinar la integración de lo que se convertiría en el futuro órgano negociador de desarme.

En 1959 la Unión Soviética inscribió en la agenda de la Asamblea General el tema “Desarme general y completo”. Propuso un programa de desarme en tres etapas, con miras a eliminar, en un plazo de cuatro años y bajo control internacional, todas las fuerzas armadas y todos los armamentos. En vísperas de la sesión anual de la Asamblea, los cancilleres de los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética se reunieron para discutir el problema de Berlín. Fue un momento de distensión y los tres aprovecharon el encuentro para crear un nuevo comité de desarme compuesto por diez naciones. A diferencia de los pasados órganos de desarme, dicho comité ya no estaría bajo la tutela del Consejo de Seguridad. Es más, funcionaría al margen de la ONU aunque tendría ciertos vínculos con su Asamblea. Así fue como el Consejo de Seguridad dejó de ocuparse del desarme o la regulación de armamentos, una de las principales tareas que le asignó la Carta de la ONU.

La Asamblea General examinó la propuesta soviética y los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido formularon sendos comentarios. Como resultado de esa discusión, la Asamblea declaró que el desarme general y completo era la meta de la ONU en este campo y turnó la propuesta soviética tanto a la moribunda Comisión de Desarme, como al recién establecido Comité de Desarme de las Diez Naciones.²² Cuando este último se reunió por primera vez en marzo de 1960 en Ginebra se presentaron propuestas encontradas. Dichas diferencias pueden resumirse de la siguiente manera: por un lado, la Unión Soviética y sus aliados proponían un ambicioso programa de desarme general y completo; por el otro, Estados Unidos y sus aliados sugirieron que, en una primera etapa, el Comité de Diez Naciones acordara aquellas medidas susceptibles de un estricto control que pudieran tomarse cuanto antes para reducir los arsenales nucleares, así como el nivel de fuerzas armadas. En otras palabras, para los países del grupo occidental, las propuestas de la Unión Soviética constituían desarme sin verificación, mientras que, para la Unión Soviética, las propuestas de Estados Unidos constituían verificación sin desarme. Meses después los países de Euro-

²² Resolución 1378 (XIV), aprobada unánimemente el 20 de noviembre de 1959 por los entonces 82 miembros de la ONU.

pa oriental abandonaron el Comité a raíz del derribo en territorio soviético del avión espía U-2 de los Estados Unidos.

En 1960 muchos jefes de estado o de gobierno acudieron a la sesión anual de la Asamblea General en ocasión del decimoquinto aniversario de la Organización. Hubo consultas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética acerca de cómo reanudar las negociaciones de desarme en Ginebra. De esos contactos surgió el acuerdo para elaborar una serie de principios convenidos que sirvieran de guía para las negociaciones multilaterales de desarme. El 20 de septiembre de 1961 se dio a conocer “La declaración conjunta de principios convenidos por los Estados Unidos y la Unión Soviética”.²³ Posteriormente esos dos países sometieron a la consideración de la Asamblea sendos programas para avanzar hacia el desarme general y completo.²⁴

A instancias de la India, la Asamblea General encareció a los Estados Unidos y la Unión Soviética a que se pusieran de acuerdo sobre la composición de un órgano de negociaciones que resultara satisfactoria tanto para ellos como para el resto del mundo.²⁵ En atención a esa solicitud, las dos superpotencias sometieron una propuesta que fue aprobada por unanimidad.²⁶ Se había acordado establecer un nuevo órgano de desarme al margen de, pero con ciertos vínculos con, la ONU y copresidido por los Estados Unidos y la Unión Soviética y con el nombre un tanto rebuscado de la Conferencia del Comité compuesto de Dieciocho Naciones, conocido más bien como el Comité de Dieciocho Naciones (ENDC, por sus siglas en inglés). Éste informaría anualmente a la Asamblea General. Y así fue como esta última fue adquiriendo un papel cada vez más relevante en el campo del desarme.

Los miembros del ENDC estuvieron repartidos en tres grupos: cinco que pertenecían a la OTAN (Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido); cinco del Pacto de Varsovia (Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia, Rumania y Unión Soviética); y ocho No Alineados o neutrales (Birmania, Brasil, Etiopía, India, México, Nigeria, República Árabe Unida y Suecia). Este último grupo habría de servir de puente entre las dos alianzas militares, facilitando el acuerdo entre ellas. Cabe señalar que la idea de incluir a países No Ali-

²³ Documento A/2879 de la Asamblea General.

²⁴ Documentos A/4891 y A/4892 de la Asamblea General.

²⁵ Resolución 1660 (XVI).

²⁶ Resolución 1722 (XVI).

neados o neutrales fue producto en parte de las pláticas entre los representantes permanentes ante la ONU de la India y México, Arthur Lall y Luis Padilla Nervo. Desde un principio Francia anunció que no participaría en los trabajos del ENDC porque no quería discutir el desarme nuclear y porque tampoco aceptaba, aunque no lo dijo abiertamente, “la insólita institución de la copresidencia”.

El ENDC inició sus trabajos en Ginebra en una reunión a nivel ministerial el 15 de marzo de 1962 y habría de sesionar ininterrumpidamente hasta 1978. Su nombre cambió al de la Conferencia del Comité de Desarme (CCD) al ampliarse su composición a 26 países en 1969. Luego, en 1975, aumentó a 31 estados, manteniéndose el equilibrio entre los dos bloques militares y los países No Alineados y neutrales.²⁷

En la sesión de apertura, el ministro de relaciones exteriores de la Unión Soviética dijo que el ENDC era “absolutamente representativo del mundo actual. En él están representados los tres principales grupos de Estados: los socialistas, los pertenecientes a los bloques militares de las potencias occidentales y los neutrales, y también están representados en el Comité los intereses de las diferentes regiones geográficas del globo”. Y agregó:

Nunca ha existido hasta ahora un organismo para negociar el desarme que fuese tan adecuado para resolver los problemas con que nos enfrentamos. El Comité es lo bastante amplio para que podamos considerarlo representativo en el pleno sentido de la palabra, y, a la vez, lo suficientemente restringido para actuar con eficacia y no hundirse en la arena movediza de discusiones interminables en que desaparecería el objetivo vital del desarme.²⁸

Ese mismo día, el secretario de estado de Estados Unidos dijo:

Estoy seguro de que todos convendrán en que esta Conferencia se enfrenta con uno de los problemas más complejos y urgentes de la humanidad. Es para nosotros un motivo de satisfacción compartir esta empresa con los representantes de países que hasta ahora no habían participado directamente en las negociaciones anteriores sobre el desarme. [...] la carrera de armamentos no es una preocupación exclusiva de las grandes potencias. Hay países situados en todos los confines del mundo que tienen que hacer frente a sus conflictos y motivos de tensión propios, y algunos compiten en el refuerzo de sus armamentos. No se trata aquí de una sola contienda a que se libran algunos grandes Estados, y que los demás países contemplan como espec-

²⁷ En 1969 ingresaron Argentina, Hungría, Japón, Marruecos, Mongolia, Países Bajos, Pakistán y Yugoslavia. En 1975 lo hicieron Irán, Perú, la República Democrática Alemana, la República Federal de Alemania, y Zaire. De ahí que el Grupo de los Ocho se haya convertido en el Grupo de los Doce en 1969 y el de los Quince en 1975.

²⁸ Documento ENDC/PV.2 de 15 de marzo de 1962.

tadores. Todos los Estados han de aportar su propia contribución a fin de establecer las condiciones conducentes al desarme general.²⁹

En esa reunión inaugural el ENDC acordó que trabajaría simultáneamente sobre el desarme general y completo, las medidas llamadas “colaterales” encaminadas a favorecer la confianza, y la cesación de los ensayos con armas nucleares.

Es cierto que, en un principio, las discusiones en el ENDC, que encabezaban Estados Unidos y la Unión Soviética en su calidad de copresidentes, eran básicamente entre las dos alianzas militares. Es cierto también que buena parte de las negociaciones se llevaron a cabo bilateralmente (Estados Unidos y Unión Soviética) o trilateralmente (con el Reino Unido). Así ocurrió en 1963 con el Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua, conocido como el Tratado de prohibición parcial de dichos ensayos (PTBT, por sus siglas en inglés).³⁰ Pero también es cierto que, poco a poco, el Grupo de los Ocho países No Alineados o neutrales empezó a funcionar, primero como “fuerza moderadora” entre las alianzas, pero luego fue adquiriendo mayor cohesión y una dinámica propia. Muy pronto este grupo habría de participar directamente en la elaboración de tratados. Así ocurrió en 1967 y 1968 con el TNP.

En efecto, puede decirse que el papel de los países No Alineados y neutrales, así como de los demás no poseedores de armas nucleares en general, fue creciendo dentro del ENDC. Esto fue evidente en las ampliaciones de 1969 y 1975. Para entonces, sin embargo, ya no era posible continuar creciendo simétricamente debido a un hecho muy sencillo: con el ingreso de Hungría en 1969 y de la República Democrática Alemana en 1975 todos los miembros Pacto de Varsovia y demás aliados de la Unión Soviética ya estaban dentro del Comité.

Además del PTBT y TNP, el ENDC (y sus sucesores) concluyó otros tres tratados: en 1971, el Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, conocido como el Tratado sobre los fondos marinos; en 1972, la Convención para la prohibición del desarrollo, la producción y almacenamiento de las armas bacteriológicas (biológicas) y toxínicas y sobre

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Conocido también como el Tratado de Moscú (porque ahí se firmó).

su destrucción (CAB); y, en 1977, la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles.³¹

En 1978, la Asamblea General (SSOD I) de la ONU decidió acabar con el Comité de Ginebra y su insólita institución de la copresidencia. Compuesto por 40 estados, la nueva Conferencia de Desarme (CD) en Ginebra habría de trabajar sobre la base del consenso y adoptar un sistema de rotación mensual de su presidencia, siguiendo la práctica del Consejo de Seguridad. Pero aún más importante fue que la Asamblea acordó que “Las prioridades en las negociaciones sobre desarme serán las siguientes: armas nucleares; otras armas de destrucción en masa, incluso armas químicas; armas convencionales, incluso las que se puedan considerar excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados; y reducción de las fuerzas armadas”.³²

Esas prioridades están reflejadas en el siguiente decálogo, que desde 1979 constituye la agenda formal de la Conferencia de Desarme en Ginebra:

- I. Armas nucleares en todos los aspectos;
- II. Armas químicas;
- III. Otras armas de destrucción en masa;
- IV. Armas convencionales;
- V. Reducción de los presupuestos militares;
- VI. Reducción de las fuerzas armadas;
- VII. El desarme y el desarrollo;
- VIII. El desarme y la seguridad internacional;
- IX. Medidas colaterales; medidas para fomentar la confianza, métodos efectivos de verificación relacionados con medidas de desarme apropiadas y aceptables para todas las partes interesadas;
- X. Programa comprensivo de desarme para lograr el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz.

³¹ El quinto de los instrumentos elaborados por el Comité de Ginebra es de escasa importancia para el desarme. Sin embargo, es el único cuyo depositario es el Secretario General de la ONU. Los otros cuatro tienen como depositarios a los gobiernos de los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética.

³² Párrafo 45 del Documento Final de SSOD I, contenido en la resolución S-10/2 del 30 de junio de 1978.

La Conferencia de Desarme inició sus trabajos en 1979 y es el único foro multilateral de negociación sobre la materia. Sesiona de enero a septiembre, y cada otoño informa a la Asamblea General acerca de sus trabajos sobre una variada gama de problemas de alcance global cuya solución es de interés para toda la humanidad.³³ Al igual que sus antecesoras, la CD tiene vínculos con la ONU pero no es un órgano subsidiario de la Asamblea.

Al inicio de su reunión anual, la Conferencia debe acordar el establecimiento de los distintos comités con sendos mandatos sobre los diversos temas de su agenda. Durante años se perdió mucho tiempo en ese ejercicio. Entre 1979 y 1992 hubo éxitos esporádicos en la organización de sus trabajos, aunque no se logró concluir un solo tratado.

En 1993, sin embargo, a raíz de unas propuestas de Australia, Brasil, Francia, México y Pakistán, se llegó a un acuerdo que permitió a la Conferencia iniciar rápidamente sus trabajos sustantivos. Se evitó así la repetición de un ritual parlamentario que durante más de una década venía realizando la CD. Sin perjuicio de su agenda formal, de 1993 hasta 1996 la CD convino en iniciar inmediatamente sus trabajos sobre algunos de los temas que figuran en su agenda. Sin embargo, desde 1997 no ha logrado ponerse de acuerdo para establecer los distintos comités. En la última década, su producción en materia de tratados de desarme ha sido nula.

Muy distinta fue la situación que imperó en la Conferencia entre 1990 y 1996, cuando se concluyeron dos de los acuerdos más importantes de desarme: en 1993, la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el uso de las armas químicas y sobre su destrucción (CAQ) y, en 1996, el Tratado para la prohibición completa de los ensayos nucleares (CTBT, por sus siglas en inglés).

La conclusión exitosa de un acuerdo para la eliminación de las armas químicas constituyó un hito en los esfuerzos de la comunidad internacional por prohibir las armas de destrucción en masa. A diferencia de la Convención sobre biológicas de 1972, la CAQ contiene una serie de disposiciones detalladas para la verificación multilateral de dicha prohibición. Además, es un instrumento no discriminatorio dado que su finalidad es la eliminación completa de dichas armas. La Convención exige que cada parte declare, una vez entrada en vigor, si posee armas químicas, si existen dichas armas en su territorio, si las ha tras-

³³ Su reunión anual se divide en tres sesiones: mediados de enero a fines de marzo (diez semanas), mediados de mayo a fines de junio (siete semanas), y fines de julio a mediados de septiembre (siete semanas).

pasado o recibido desde el 1 de enero de 1946, y si hay (o hubo) instalaciones de armas químicas en su territorio. He ahí la clave del régimen uniforme para todas las partes en la CAQ.

La CAQ se abrió a la firma en enero de 1993 y entró en vigor en 1997. Ha creado un régimen de no proliferación más equitativo: los que tienen armas químicas tienen que destruir sus arsenales, y todas las partes están sujetas al mismo sistema de verificación. La CAQ estableció en La Haya la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas que, entre otras cosas, supervisa el funcionamiento del sistema de verificación, sin duda el más completo de cualquier instrumento de desarme. Su aceptación por todos los países sólo fue posible con el fin de la Guerra Fría y sirvió de ejemplo para que se llevaran a cabo, durante casi una década, negociaciones para dotar a la Convención de armas biológicas con un sistema parecido de verificación. En 2001 se suspendieron dichas negociaciones debido a la oposición de Estados Unidos.

A principios de la década de los noventa hubo, al margen de la Conferencia de Desarme, otros acontecimientos alentadores en el campo del desarme. Los acuerdos START (*Strategic Arms Reduction Talks*) entre Estados Unidos y la Federación de Rusia apuntaban hacia una reducción considerable de sus respectivos arsenales nucleares.³⁴ Esto, aunado al fin de la confrontación nuclear entre esos dos países, transformó el ambiente en los foros multilaterales de desarme. Ello hizo posible, entre otras cosas, el inicio de las negociaciones para la prohibición completa de los ensayos nucleares.

En 1994 la Conferencia de Desarme inició por fin la negociación de un Tratado para la prohibición completa de los ensayos nucleares (CTBT). El tema había figurado en un lugar prominente de su agenda desde un principio. Con el PTBT de 1963 se logró que se suspendieran los ensayos en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y debajo del agua, pero continuaron bajo tierra. No cabe duda que, después de más de dos mil ensayos nucleares a lo largo de medio siglo y a 30 años del PTBT, muchos habían perdido la esperanza de proceder a la negociación de un CTBT. Lo ocurrido en la CD en 1994 podría calificarse de un pequeño milagro.

³⁴ Sin embargo, no hay que perder de vista que, a principios del siglo XXI y pese a los tratados START, los arsenales nucleares estratégicos de Estados Unidos y Rusia siguen siendo superiores a los que tenían hacia 1960.

En efecto, a partir de los años sesenta, la conclusión de un CTBT fue el objetivo principal de la ONU en materia de desarme nuclear. Año tras año la Asamblea General aprobó resoluciones que reflejaban la creciente impaciencia de la comunidad internacional. Inclusive, se intentaron otros caminos para lograr un CTBT. Por ejemplo, con el auxilio de algunas organizaciones no gubernamentales, encabezadas por Acción Mundial de Parlamentarios (*Parliamentarians for Global Action*), un grupo de países decidió tratar de enmendar el PTBT para convertirlo en CTBT. Valiéndose de lo dispuesto en el propio Tratado, se inició un procedimiento para convocar a una conferencia para enmendar el PTBT y convertirlo en un CTBT. Hubo reuniones preparatorias y la Conferencia de Enmienda del PTBT se llevó a cabo en enero de 1991. Se sometieron dos propuestas de enmienda: un protocolo que convertía en *completa* la prohibición parcial de los ensayos nucleares; y otro protocolo con un sistema de verificación de dicha prohibición. La Conferencia suspendió sus trabajos para permitir que su presidente llevara a cabo consultas sobre dichas propuestas. La idea era ejercer presión sobre las delegaciones en la Conferencia de Desarme en Ginebra. Y ahí se empezaron a registrar avances en relación a un CTBT y la Conferencia de Enmienda nunca reanudó sus trabajos.³⁵

La decisión de iniciar la negociación de un CTBT se tomó en Ginebra en agosto de 1993 y fue refrendada ese otoño por la Asamblea General en su resolución 48/70, la primera adoptada unánimemente sobre esta cuestión. En enero de 1994, la CD estableció con un mandato negociador el Comité *ad hoc* para la Prohibición de los Ensayos Nucleares. Presidido ese año por el representante de México, el Comité estableció dos grupos de trabajo: uno sobre los distintos aspectos de la verificación del futuro tratado, y otro sobre las cuestiones jurídicas e institucionales.

En agosto de 1996 se concluyó el Tratado y en septiembre la Asamblea General lo abrió a la firma.³⁶ Al igual que la Convención sobre las armas químicas, el CTBT cuenta con un sistema de verificación muy completo y una organización propia cuya sede está en Viena. Pero su futuro es incierto.

³⁵ Tras su toma de posesión en enero de 1993, el presidente William Clinton declaró una moratoria de ensayos nucleares y, en Ginebra, Estados Unidos allanó el camino hacia un CTBT. Para una breve reseña de la Conferencia de Enmienda del PTBT y sus antecedentes, véase Miguel Marín Bosch, "Amendment Conference to the Partial Test-Ban Treaty: Raising the Visibility of the Comprehensive Test-Ban Issue", *Disarmament* (ONU), vol. XIV, núm. 2, 1991, pp. 83-93.

³⁶ Resolución 50/245 de 10 de septiembre de 1996.

El CTBT adolece de varios defectos de fondo y uno de forma. En primer lugar, no contiene ninguna disposición acerca de la necesidad de avanzar hacia el desarme nuclear. Tampoco prohíbe la investigación y el desarrollo de los llamados ensayos de laboratorio, en los que se emplean sistemas de cómputo para simularlos. Su tercer defecto de fondo es la disposición relativa a su entrada en vigor (Artículo XIV). Para que ello ocurra es menester que el Tratado sea firmado y ratificado por los más de 40 estados que tienen reactores de investigación nuclear o reactores para la generación de energía. En el mejor de los casos, entrará en vigor en dos o tres décadas.

Su defecto de forma es la manera en que fue concluido. La CD toma sus decisiones por consenso y varios países, principalmente la India, se opusieron a que el texto fuese enviado a la Asamblea General. No obstante esas objeciones, Australia decidió presentarlo a la Asamblea. La India anunció que no lo firmaría y en mayo de 1998 llevó a cabo una serie de ensayos de armas nucleares. Pakistán replicó de inmediato con sus propios ensayos.

En 2001 el futuro del CTBT se complicó aún más. El gobierno de los Estados Unidos anunció que no estaba de acuerdo con el apoyo que le había dado al Tratado la administración anterior. Pensó, inclusive, en explorar la posibilidad de eliminar la firma del presidente William Clinton que aparece en el Tratado.³⁷

Esa actitud de la Casa Blanca fue parte de la política que, en materia de desarme, emprendió en 2001 la administración del presidente George W. Bush. Esa política incluyó el anuncio de una posible reanudación de sus ensayos nucleares; un ambicioso plan para desarrollar nuevas y “más utilizables” armas nucleares; su retiro del Tratado ABM (que, en 1972, firmaron Washington y Moscú para prohibir los misiles anti balísticos) para poder así proseguir con la llamada Guerra de las Galaxias; y su oposición a la continuación de las negociaciones acerca del sistema de verificación de la Convención sobre las armas biológicas.

La composición de la Conferencia de Desarme

Desde principios de la década de los ochenta, la Conferencia de Desarme examinó la cuestión de la ampliación de su composición. Dicho tema se originó en 1978 cuando el presi-

³⁷ Clinton fue el primer mandatario en firmar el CTBT en la ONU, el 24 de septiembre de 1996. Por cierto, lo hizo con la misma pluma que utilizó el presidente Kennedy para rubricar en 1963 el PTBT. Sin embargo, pese a sus esfuerzos, el 13 de octubre de 1999 el Senado de Estados Unidos rechazó el CTBT por 51 votos en contra y 48 a favor. Fue la primera vez desde su rechazo (por 39 a 55 votos) del Tratado de Versalles el 19 de noviembre de 1919 que el Senado descartó un acuerdo internacional sobre cuestiones de seguridad.

dente de la SSOD I llevó a cabo consultas acerca de la integración de la recién creada CD. Dada la necesidad de limitar el tamaño de este foro negociador, muchos países se quedaron fuera. Empero, se acordó que la CD examinaría periódicamente su composición.

Como resultado de ese examen, la CD decidió en 1984 “que podría incrementarse su composición mediante la inclusión de cuatro Estados como máximo”, y convino en que dos fueran designados por los miembros del Grupo de los 21 (No Alineados y neutrales), uno por los de Europa oriental y otros Estados, y otro por los Estados occidentales, “a fin de mantener el equilibrio en la composición de la Conferencia”.³⁸ Esta última parecía ser la frase clave.

Año tras año se siguió planteando la cuestión de la ampliación de composición de la CD, pero no hubo manera de ponerse de acuerdo sobre los cuatro nuevos miembros. Entretanto, se iba multiplicando el número de aspirantes. Para mediados de los años noventa una treintena de gobiernos había presentado ya su solicitud de admisión.

Hasta entonces la CD había venido funcionando de manera predecible, ya que sus 40 miembros estaban divididos en grupos más o menos homogéneos conforme al esquema derivado de la Guerra Fría: el Grupo de Europa Occidental y Otros;³⁹ el Grupo de Europa Oriental y Otros;⁴⁰ el Grupo de 21 No Alineados o neutrales;⁴¹ y China que no era miembro de ningún grupo.

A partir de 1991 la composición de la CD se redujo a 37 con la desaparición de la República Democrática Alemana, la disolución de Checoslovaquia y la suspensión de Yugoslavia. Además, hubo pequeños ajustes en las agrupaciones, ya que el Grupo de los 21 perdió a la Argentina y Suecia (que se pasaron al Grupo de Europa Occidental) pero ganó a Mongolia.

Tras la caída del Muro de Berlín, la cuestión de la ampliación de la CD se discutió en función de los cambios profundos en Europa del Este. Para efectos prácticos el Pacto de

³⁸ Documento de la Asamblea General A/39/27, p. 8.

³⁹ Ocho de la OTAN (Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y República Federal de Alemania) más Australia y Japón.

⁴⁰ Siete miembros del Pacto Varsovia (Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, Rumania, Unión Soviética) más Mongolia.

⁴¹ Que incluían a siete países de África (Argelia, Egipto, Etiopía, Kenya, Marruecos, Nigeria, y Zaire), seis de Asia (India, Indonesia, Irán, Myanmar, Pakistán y Sri Lanka), seis de América Latina (Argentina, Brasil, Cuba, México, Perú y Venezuela) y dos de Europa (Suecia y Yugoslavia).

Varsovia había dejado de existir y su desaparición planteó algunas interrogantes acerca de la razón de ser de la OTAN. Como lo demostraron los debates y la declaración conjunta en la Cumbre de París de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, en noviembre de 1990, los países europeos empezaron a explorar nuevos esquemas de seguridad, tanto militar como económica, dentro de una concepción paneuropea. Asimismo, la consolidación de la Comunidad Económica Europea (ahora Unión Europea) y su creciente atractivo para los demás países de la región incidió también en las agrupaciones dentro del sistema de la ONU, incluyendo la CD.

El fin de la confrontación militar en Europa borró las diferencias entre las posiciones de los países miembros de la OTAN, por un lado, y los ex miembros del Pacto de Varsovia y otros países neutrales europeos, por el otro. Y, ¿qué decir de los países No Alineados? ¿No alineados frente a quién?

Estos reajustes (por no decir realineamientos) se reflejaron en los debates de la CD y se concretaron en la Asamblea General en sorprendentes cambios de posiciones frente a múltiples cuestiones, especialmente en materia de desarme nuclear. En efecto, podría decirse que uno de los aspectos más interesantes de las sesiones de la Asamblea a principios de la década de los noventa quizás haya sido el patrón de voto de ciertos países de Europa Oriental que, de un año para otro, abandonaron sus posiciones como miembros del Pacto de Varsovia para abrazar, con el entusiasmo de los conversos, las causas más caras de los países de la OTAN, incluyendo la política de reservarse el derecho de emplear armas nucleares. Pero también hubo países No Alineados o neutrales que, sin cambiar totalmente de posición, se esmeraron por matizarla, atenuando así las diferencias con los países occidentales.

Era obvio que había desaparecido el “equilibrio” dentro de la Conferencia, un equilibrio basado en las realidades geopolíticas y militares que se consolidaron en los años cincuenta y que duraron hasta los ochenta.⁴² El mundo de la pos Guerra Fría ya no estaba constituido por bloques militares antagónicos ni por países políticamente no alineados. A mediados de los años noventa no pocos miembros de la CD se sentían incómodos en su

⁴² La insistencia en una presencia simétrica de las dos principales alianzas militares resultó en 1958 en la fórmula de 5 + 5 del Comité de Diez Naciones. Pero, ante la imposibilidad de entablar un diálogo constructivo, se invitó en 1962 a ocho países No Alineados o neutrales a que coadyuvaran en la búsqueda de soluciones al problema del desarme. De ahí la fórmula de 5 + 5 + 8 del ENDC. En la CCD, se amplió a 7 + 7 + 12 y luego a 8 + 8 + 15. En la CD fueron 10 + 8 + 21 y China.

grupo. La CD tuvo que hacer frente a una situación *de facto* cuya característica principal fue el acercamiento político cada vez mayor entre casi todos los países europeos y las consecuencias de esta tendencia en los demás miembros de la CD. Había países que de hecho se habían quedado sin grupo y grupos que ya no reflejaban las posiciones de todos sus miembros.

Para los países en desarrollo, el problema se derivó de un hecho histórico: la definición de su razón de ser en función de una Europa militarmente dividida y un Norte económicamente avanzado. Al desaparecer esas divisiones y diferencias, los países No Alineados perdieron su papel de “puente” entre las dos alianzas militares. También dejaron de ser una entidad homogénea en las negociaciones económicas multilaterales. El problema no era únicamente de los países en desarrollo, sino que también repercutió en otras naciones no europeas dentro de la CD. Y mientras los europeos, miembros o no de alianzas militares, parecían gravitar hacia unas metas ya identificadas, los demás países no lograban definir las suyas.

Así las cosas cuando, en 1996, la Conferencia de Desarme decidió ampliar su composición a 61 y, en 1999, a 66 (que incluía a la ex Yugoslavia que aún no participa). En la actualidad sus miembros se reparten entre tres grupos: Grupo Occidental (25 países)⁴³, Grupo de Europa Oriental (6)⁴⁴, Grupo de los 21 (ahora 33)⁴⁵ y China. Sin duda que el tamaño de la CD es uno (pero no el único) de los factores que ha dificultado la toma de decisiones.

Consideraciones finales

Desde 1997 la Conferencia de Desarme no ha logrado iniciar negociaciones sobre ninguno de los temas de su agenda. Hay posiciones encontradas acerca de qué cuestión debe ser objeto de una negociación y de cómo abordarla. Por un lado, hace años que está sobre la mesa

⁴³ Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República de Corea, Suecia, Suiza y Turquía.

⁴⁴ Argelia, Bangladesh, Brasil, Camerún, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Egipto, Etiopía, India, Indonesia, Irán, Iraq, Kenia, Malasia, Marruecos, México, Mongolia, Myanmar, Nigeria, Pakistán, Perú, República Democrática del Congo, República Democrática Popular de Corea, Senegal, Siria, Sri Lanka, Sudáfrica, Túnez, Venezuela, Viet Nam y Zimbabwe.

⁴⁵ Belarús, Bulgaria, Federación Rusa, Kazajstán, Rumania y Ucrania.

la propuesta de negociar “un tratado no discriminatorio, multilateral y verificable internacional y efectivamente, por el que se prohíba la producción de material fisionable para armas nucleares u otros artefactos nucleares”.⁴⁶

Por el otro, hay países que no quieren emprender una negociación sobre esa cuestión a menos que, de manera simultánea, se entablen negociaciones sobre la eliminación de las armas nucleares. De ahí que, en octubre de 2005, Brasil, Canadá, Kenia, México, Nueva Zelandia y Suecia hayan distribuido de manera oficiosa en la Primera Comisión de la Asamblea General un proyecto de resolución intitulado “Para iniciar los trabajos sobre asuntos prioritarios de desarme y no proliferación”.⁴⁷ Ahí se proponía que la Conferencia de Desarme estableciera en 2006 sendos comités sobre las siguientes cuatro cuestiones: 1) concertación de arreglos internacionales efectivos para dar garantías a los Estados que no poseen armas nucleares contra el empleo o la amenaza del empleo de armas nucleares; 2) examen del camino a seguir para la negociación multilateral de acuerdos de desarme; 3) negociación de un tratado para prohibir la producción de material fisionable; y 4) consideración de medidas para prevenir una carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre.

Ese proyecto de resolución no se llegó a presentar formalmente debido al ambiente políticamente enrarecido en la Asamblea. Recuérdese que, un mes antes, en el texto de la Declaración de la Cumbre en ocasión del sexagésimo aniversario de la ONU no se menciona el desarme y mucho menos el desarme nuclear, ni siquiera el flagelo de la proliferación de las armas de destrucción en masa.⁴⁸

En la última década se ha intensificado el debate internacional sobre los distintos aspectos de la cuestión de la no proliferación de armas y sistemas de armas, especialmente las nucleares y otras de destrucción en masa y sus vectores (los proyectiles y misiles para

⁴⁶ Se trata de uranio altamente enriquecido y plutonio, materiales que las principales potencias nucleares han tienen de sobra, mientras que las demás potencias nucleares quieren seguir produciendo para aumentar sus arsenales.

⁴⁷ Fue un documento que se conoce en inglés como un “non-paper”.

⁴⁸ La sección sobre estas cuestiones fue eliminada del borrador de la declaración a instancias de los Estados Unidos. La Cumbre Mundial se celebró del 14 al 16 de septiembre de 2005. El texto de la Declaración aprobada figura en la resolución 60/1 de la Asamblea. ¿Cómo es posible que la Asamblea apruebe una declaración de esta índole en la que no aparece ni una sola palabra sobre la amenaza de las armas de destrucción en masa? En vísperas de la Cumbre, el Secretario General de la ONU pronunció las siguientes palabras que han adquirido un sentido irónico: “La Cumbre Mundial de 2005 es una oportunidad de las que se presentan sólo una vez en cada generación de que el mundo se una y adopte medidas acerca de las graves amenazas mundiales que exigen audaces soluciones mundiales”.

transportarlas). Sin embargo, en la Conferencia de Desarme en Ginebra, aún no ha sido posible abordar esos problemas de importancia capital para todos, especialmente a la luz de la primera guerra del Golfo y del desmantelamiento de la Unión Soviética.

Cabe recordar que uno de los primeros desafíos que tuvo que enfrentar la ONU fue la amenaza que representó la aparición de las bombas atómicas en 1945. Sin embargo, no fue posible encontrar una solución aceptable para todos a esa amenaza. Y, con el inicio de la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las armas nucleares adquirieron una creciente importancia y estuvieron en el centro de la vorágine de la carrera armamentista entre esas dos Potencias.

Nadie sabe a ciencia cierta cuántas bombas nucleares se han construido desde 1945. Algunos expertos en la materia han calculado que los ocho Estados poseedores de dichas armas (Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia, China, Israel, India y Pakistán) han producido un total de alrededor de 130 mil bombas, cuyo poder destructor es inimaginable. Sin embargo, los primeros dos de esa lista han fabricado el 98 por ciento de todas las bombas: Estados Unidos con 70 mil y la Unión Soviética (ahora Rusia) con 55 mil. Lo increíble de la era nuclear es que tan pocos países hayan producido tantas bombas, de las cuales sólo dos se hicieron estallar.

La situación relativa a la no proliferación de las armas nucleares es hoy bastante complicada. Se han registrado mejoras significativas tanto en su diseño como en su fabricación, y lo que fue un monopolio de una, luego dos, tres y eventualmente ocho naciones, ahora está al alcance de muchas otras. Lo que uno inventa hoy supuestamente para mejorar su seguridad luego tiende a reaparecer en otra parte como una amenaza. El desarrollo de nuevos y más sofisticados armamentos y sistemas de armas suele tener el efecto de un bumerán. Parecen ofrecer seguridad hasta que otro los desarrolla. Y luego el ciclo se repite.

La proliferación de las armas nucleares y sus vectores tiene dos aspectos de parecida importancia: uno es la adquisición de dichas armas por más y más países, la llamada proliferación *horizontal*; el otro es el mejoramiento de los arsenales ya existentes, la llamada proliferación *vertical*. En otras palabras, la proliferación se refiere tanto a cantidad (de países) como a calidad (de los arsenales ya existentes).

Durante casi 40 años, las armas nucleares y sus vectores fueron el motor principal de la carrera armamentista entre las dos alianzas militares establecidas al inicio de la Guerra

Fría: la OTAN y el Pacto de Varsovia. En un principio esa carrera fue muy desordenada y hasta caótica. Luego, las dos principales potencias acordaron convertirla en algo más predecible y manejable. La política de disuasión culminó en la llamada destrucción mutua asegurada (MAD, por sus siglas en inglés). Y, para la década de los años setenta, los Estados Unidos y la Unión Soviética ya habían entablado pláticas para *limitar* sus arsenales (SALT). En la siguiente década empezarían a negociar acuerdos para *reducirlos* (START).

Como ya se ha señalado, en 1978, al establecer la Conferencia de Desarme, la Asamblea General acordó las prioridades en las negociaciones sobre desarme. Pero una cosa es acordar prioridades, empezando por el desarme nuclear, y otra, muy distinta, es el supuesto compromiso que en este renglón han adquirido los países poseedores de armas nucleares. ¿Dónde y cuándo se comprometieron a deshacerse de sus arsenales nucleares? ¿En qué tratado o documento?

En cuanto a las otras armas de destrucción en masa —las biológicas y las químicas— la comunidad internacional cuenta ya con sendos tratados multilaterales para su eliminación. Pero no existe nada parecido para las armas nucleares. La Conferencia de Desarme jamás ha logrado ponerse de acuerdo para iniciar negociaciones de un tratado para la eliminación de dichas armas.

Pues bien, son varios los tratados y documentos en que los principales Estados poseedores de armas nucleares se comprometieron a procurar el desarme nuclear, empezando por poner fin a la competencia cualitativa: en 1963 en el Tratado de prohibición parcial de los ensayos nucleares (PTBT); en 1968 en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP); y en 2000, en el Documento Final de la Conferencia de Examen del TNP.

En el PTBT los Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido proclamaron “como su finalidad principal la de alcanzar lo antes posible un acuerdo de desarme general y completo bajo estricto control internacional ... que ponga término a la carrera de armamentos y que elimine el incentivo para la producción y el ensayo de toda clase de armas, incluidas las armas nucleares” (párrafo 2 preambular). Ahí también se comprometieron a “alcanzar la suspensión permanente de todas las explosiones de ensayo de armas nucleares” (párrafo 3 preambular), cosa que se pactó en 1996 al concluirse el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (CTBT), del cual la administración del presidente Bush se ha distanciado. Por ésa y otras razones ya mencionadas difícilmente entrará en vigor.

En el TNP esos mismos tres países (a los que luego se sumaron China y Francia) declararon “su intención de lograr lo antes posible la cesación de la carrera de armamentos nucleares y de emprender medidas eficaces encaminadas al desarme nuclear”; pidieron “encarecidamente la cooperación de todos los Estados para el logro de este objetivo; y reiteraron su determinación de 1963 “de procurar alcanzar la suspensión permanente de todas las explosiones de ensayo de armas nucleares y de proseguir negociaciones con ese fin” (párrafos 9, 10 y 11 preambulares). Pero aún más importante fue que en el Artículo VI:

Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional.

Para asegurarse de que se alcanzarían las metas del TNP —la no proliferación horizontal y el desarme nuclear— se incluyeron un par de disposiciones novedosas. La primera fue que la duración del TNP no sería indefinida (como suele ser en otros tratados). Se acordó que permanecería en vigor por un período inicial de 25 años y luego se vería si su vigencia se prorrogaba por un período o períodos adicionales o si se prorrogaba indefinidamente. La segunda disposición innovadora fue la celebración de reuniones quinquenales para examinar el funcionamiento del tratado. El TNP entró en vigor en 1970 y la primera de esas conferencias se llevó a cabo en 1975. Por cierto, muchos tratados posteriores han incorporado una disposición para convocar conferencias quinquenales.

La Conferencia del TNP de 1995 prorrogó indefinidamente el Tratado, acordándose también que los Estados poseedores de armas nucleares harían “esfuerzos sistemáticos y progresivos para una reducción global de las armas nucleares” con miras a su eliminación.⁴⁹

En 2000, en la Conferencia quinquenal de examen del TNP, los cinco estados poseedores de armas nucleares que lo han ratificado se comprometieron a adoptar 13 medidas prácticas (conocidas como los 13 pasos) para cumplir con lo dispuesto en ese artículo VI del TNP. Esas medidas incluyen: la firma y la ratificación del CTBT; la necesidad de establecer en la Conferencia de Desarme un órgano subsidiario con un mandato para tratar las cuestiones relativas al desarme nuclear; un compromiso inequívoco de los Estados poseedores de armas nucleares de que eliminarán totalmente sus arsenales nucleares con miras a

⁴⁹ Inciso c) del párrafo 4 de los Principios y objetivos para la no proliferación de las armas nucleares.

lograr el desarme nuclear; una serie de medidas relativas al material fisionable, acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y Rusia; y la presentación de informes periódicos por todos los Estados partes sobre la aplicación del artículo VI del TNP y lo acordado en la Conferencia de 1995, teniendo presente la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996.⁵⁰

Esto último es especialmente importante. En esa opinión consultiva, la Corte dio respuesta a la pregunta que le formuló la Asamblea General de la ONU: “¿Autoriza el derecho internacional en alguna circunstancia la amenaza o el empleo de armas nucleares?” Y, entre otras cosas, la Corte insistió en lo dispuesto en el Artículo VI del TNP. Afirmó que “La importancia jurídica de esa obligación va más allá de la mera obligación de observar una conducta; se trata de una obligación de lograr un resultado concreto —el desarme nuclear en todos sus aspectos— procediendo de una determinada manera, a saber, emprendiendo negociaciones de buena fe sobre la cuestión”. Y emitió unánimemente la siguiente opinión al respecto: “Existe la obligación de emprender de buena fe y concluir negociaciones encaminadas al desarme nuclear en todos sus aspectos, bajo un estricto y eficaz control internacional”.

¿Emprenderán esas negociaciones los Estados poseedores de armas nucleares? En otras palabras, ¿cuál es el futuro del desarme nuclear? Para dar respuesta a esa pregunta es necesario echar un vistazo a lo que se ha logrado en las seis últimas décadas en materia de desarme y por qué fue posible.

En la segunda mitad del siglo XX, se logró concluir varios tratados de desarme, algunos realmente importantes, por una razón muy sencilla: cuando una de las potencias militares (léase Estados Unidos) llegaba a la conclusión de que ciertas armas o sistemas de armas ya no le eran útiles, decidía eliminarlas unilateralmente y luego, como corolario, exigía un tratado universal para asegurar que nadie más las tendría.

La primera vez que ocurrió fue a principios de los años sesentas cuando el presidente John F. Kennedy y el primer ministro Harold MacMillan decidieron, ante una enorme ola de manifestaciones y protestas de la sociedad civil, poner fin a sus ensayos nucleares en la atmósfera. Convencieron a la Unión Soviética de que hiciera lo propio y los tres se sentaron para redactar lo que en 1963 se convirtió en el PTBT por el que se prohíben los ensayos con

⁵⁰ Documento A/51/218 de 19 de julio de 1996. El texto de los 13 pasos figura en el Apéndice.

armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua. ¿Por qué fue posible? Porque los tres países habían empezado a ensayar sus bombas bajo tierra. Francia era entonces la única otra potencia nuclear (China lo sería en 1964) pero aún no podía llevar a cabo ensayos subterráneos.

En 1971, los tres autores del PTBT nos dieron un segundo ejemplo: el Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo. Simplemente prohibieron algo que nadie quería hacer. ¿A quién se le ocurre colocar armas nucleares en el fondo del mar?

En 1972 vino el tercer ejemplo: la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción. Tradicionalmente las armas biológicas y las químicas se habían tratado de manera conjunta. Pero en 1971 el Reino Unido propuso que la Conferencia de Ginebra negociara un acuerdo para eliminar únicamente las armas biológicas. Y así se hizo. La razón fue muy sencilla. En 1969, el recién estrenado presidente Richard Nixon decidió unilateralmente eliminar las armas biológicas del arsenal de Estados Unidos. La opinión de sus consejeros militares era que dichas armas eran igual de peligrosas para el que las usaba que a quien iban dirigidas. Las armas químicas todavía tenían utilidad (la guerra en Viet Nam seguía). La Unión Soviética estuvo de acuerdo y se redactó la Convención.

Veinte años después, la Conferencia de Ginebra concluyó la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción. Aquí también el papel de los militares estadounidenses fue determinante. Tras la primera guerra del Golfo llegaron a la conclusión de que las armas químicas habían perdido su utilidad. Con armas convencionales muy sofisticadas se podía vencer a un ejército grande (se decía que el de Iraq era el cuarto en el mundo) aún si tuviera armas de destrucción en masa. Las negociaciones en Ginebra se aceleraron y en pocos meses se terminó la redacción de la Convención.

El quinto y último ejemplo es el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares que la Conferencia de Desarme concluyó en 1996. Hacía años que los avances tecnológicos, sobre todo en el campo de la computación, habían hecho posible abandonar los ensayos nucleares subterráneos (necesarios para avanzar en el diseño de nuevas armas y para asegurarse del buen funcionamiento de las ya existentes). En su lugar se llevaban a ca-

bo ensayos de laboratorio con computadoras muy sofisticadas. En 1993 el presidente Clinton había declarado una moratoria unilateral de todos los ensayos nucleares. Rusia estaba en condiciones parecidas y el Reino Unido, que ensayaba en Nevada, sencillamente ya no lo podría hacer en vista de la decisión de Clinton. Al igual que Francia, China estaba cerca de conseguir una capacidad de ensayar en laboratorios. Y ambos países lo consiguieron a los pocos años. Una vez más, una actividad militar se suspendió a raíz de una decisión unilateral de Estados Unidos.

Es muy sencilla la conclusión que se puede sacar de la anterior descripción del origen de algunos tratados de desarme. Para lograr el desarme nuclear es menester que los militares de Estados Unidos lleguen a la conclusión de que dichas armas son innecesarias y habría que eliminarlas. En vista del ambiente político en Washington, resulta imposible contemplar esa posibilidad en un futuro cercano. Es más, el llamado *Nuclear Posture Review* del presidente Bush asigna un importante papel a las armas nucleares.⁵¹ La OTAN también se escuda en su posible uso. Con la ampliación de la OTAN, ahora hay más personas que viven en países que aceptan y defienden la posesión de armas nucleares y su posible uso.

¿Sólo habrá desarme nuclear cuando quiera el gobierno de Estados Unidos? Es muy probable que así ocurra. Pero se podría explorar otro camino. Siguiendo el papel de Ottawa en el caso de la Convención de minas antipersonal, se podría convocar, al margen de la ONU y de la Conferencia de Ginebra, a una reunión mundial para elaborar un tratado para eliminar las armas nucleares. Se abre a la firma y se espera que Estados Unidos (y otras potencias nucleares) se adhieran algún día.

Los últimos años no han sido nada buenos para quienes abogan por el desarme nuclear. En mayo de 2005 los 187 Estados partes en el TNP se reunieron durante cuatro semanas en Nueva York en lo que fue su séptima Conferencia de examen. Ahí trataron de avanzar un poco con respecto a lo acordado en 2000. Sin embargo, resultó imposible y la Conferencia fue un rotundo fracaso. La Conferencia fue una víctima más de la actitud de la administración del Presidente Bush hacia los acuerdos multilaterales en general, y los de desarme en particular. De ahí que Washington haya paralizado los trabajos de la Conferen-

⁵¹ El 9 de enero de 2002, el Departamento de Defensa de Estados Unidos anunció que se había concluido la redacción de ese documento pero dio a conocer sólo parte del mismo.

cia durante sus dos primeras semanas y luego se haya rehusado a respetar lo acordado en el pasado. Durante las dos últimas semanas Estados Unidos aceptó que hubiera reuniones pero no permitió que hubiera resultados.

Por otro lado, los países que propusieron los 13 pasos que fueron aprobados por unanimidad en la Conferencia de 2000 querían avanzar aún más en materia de desarme nuclear. Son los siete de la llamada Coalición de la Nueva Agenda (Irlanda, Suecia, Nueva Zelandia, Egipto, Sudáfrica, Brasil y México). Pero ahí se corrió el peligro de retroceder ya que Washington trató de reabrir el texto acordado en 2000 para diluirlo.

Lo cierto es que Estados Unidos y Rusia tienen la principal responsabilidad para encaminarnos hacia un mundo libre de armas nucleares. Sólo cuando esos dos países reduzcan radicalmente sus arsenales (a menos de mil ojivas) se podrá insistir en que China, Francia y el Reino Unido participen plenamente en las negociaciones para la eliminación de las armas nucleares. Pero aún así será menester convencer a Israel, la India y Pakistán de hacer lo mismo. El flagelo de la proliferación horizontal de las armas nucleares sólo se empezará a controlar cuando los países que ahora las poseen decidan eliminarlas.

Se sabe que los arsenales nucleares de Estados Unidos y Rusia se han reducido notablemente desde el fin de la Guerra Fría (unas 10 mil armas nucleares cada uno). Se calcula que Francia, China y el Reino Unido tienen arsenales de entre 300 y 600 bombas; Pakistán y la India entre 40 y 50, pero es probable que en pocos años tengan diez veces más; e Israel unas 20 bombas. Se sabe también que Estados Unidos y Francia están invirtiendo muchos recursos en la modernización de sus arsenales nucleares.

Es obvio que la administración del Presidente Bush no tiene la más mínima intención de entablar pláticas con las otras potencias nucleares con miras a cumplir con sus obligaciones en materia de desarme. Peor aún, a raíz de su lucha contra el terrorismo internacional, ha desviado la atención de la amenaza de los arsenales nucleares existentes, concentrándose en cambio en una hipotética proliferación horizontal, no sólo de gobiernos sino de los llamados actores no estatales. Ejemplo de lo anterior es la resolución 1540 del Consejo de Seguridad.

Dicha resolución —aprobada el 28 de abril de 2004 a instancias de Estados Unidos— versa sobre el peligro que entraña la posible proliferación de armas de destrucción en masa y sus vectores a agentes no estatales. No menciona al desarme y utiliza la palabra

“proliferación” sólo en su sentido horizontal. El Consejo se declaró “sumamente preocupado por la amenaza del terrorismo y el riesgo de que agentes no estatales ... puedan adquirir, desarrollar o emplear armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas de vectores o traficar con ellas”. El Consejo decidió, entre otras cosas, que todos los Estados deben adoptar y aplicar leyes para prevenir lo anterior. Luego lista en gran detalle el tipo de leyes y otras medidas que deben adoptar los Estados. En otras palabras, el Consejo decidió legislar en esta materia y obligó a los Estados a hacer lo propio.

Algunos observadores creen que la aprobación de la resolución 1540 es un indicio de que el Consejo de Seguridad está retomando las cuestiones relativas a la regulación de armamentos que dejó de examinar hace medio siglo. Sin embargo, esa resolución también podría ser un ejemplo de cómo un país está logrando imponer su propia agenda en materia de armas de destrucción en masa y cómo los demás países lo están permitiendo en detrimento de los acuerdos sobre desarme y el control de armamentos que se han concluido durante los pasados 40 años.

APÉNDICE
13 PASOS PRÁCTICOS: EXTRACTO DEL DOCUMENTO FINAL DE LA
CONFERENCIA DE EXAMEN DEL TNP EN 2000

La Conferencia conviene en que, para que se avance de manera sistemática y progresiva hacia la aplicación tanto del artículo VI del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, como del párrafo 3 y el inciso c) del párrafo 4 de la decisión de 1995 sobre los Principios y objetivos para la no proliferación de las armas nucleares y el desarme, se deberán adoptar las siguientes medidas prácticas:

1. La firma y la ratificación, sin demora y sin condiciones y con arreglo a los procesos constitucionales, del Tratado para la prohibición completa de los ensayos nucleares, para lograr su pronta entrada en vigor.
2. Una moratoria sobre las explosiones de ensayo de armas nucleares o cualquier otra explosión nuclear hasta que entre en vigor el Tratado.
3. La necesidad de entablar negociaciones en la Conferencia de Desarme sobre un tratado no discriminatorio, multilateral e internacional y efectivamente verificable por el que se prohíba la producción de material fisionable para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares, de acuerdo con la declaración de 1995 del Coordinador Especial y el mandato en ella contenido, tomando en consideración los objetivos tanto del desarme nuclear como de la no proliferación de las armas nucleares. Se insta a la Conferencia de Desarme a que convenga en un programa de trabajo en el que figure la inmediata iniciación de negociaciones sobre un tratado de esa naturaleza con miras a concluir las en un plazo de cinco años.
4. La necesidad de establecer en la Conferencia de Desarme un órgano subsidiario con un mandato para tratar las cuestiones relativas al desarme nuclear. Se insta a la Conferencia de Desarme a que convenga en un programa de trabajo en el que figure el establecimiento inmediato de este órgano.
5. El principio de irreversibilidad deberá aplicarse al desarme nuclear, al control de las armas nucleares y de las armas de otro tipo, y a las medidas de reducción de armamentos.
6. Un compromiso inequívoco de los Estados poseedores de armas nucleares de que eliminarán totalmente sus arsenales nucleares con miras a lograr el desarme nuclear, al que todos los Estados partes se han adherido en virtud de lo dispuesto en el artículo VI.
7. La pronta entrada en vigor y la plena aplicación del Tratado sobre ulteriores reducciones y limitaciones de las armas estratégicas ofensivas (START II) y la conclusión, a la mayor brevedad posible, de las negociaciones START III, al tiempo que se preserva y se consolida el Tratado sobre la Limitación de los Sistemas de proyectiles antibalísticos, como piedra angular de la estabilidad estratégica y base para futuras reducciones de las armas estratégicas ofensivas, de acuerdo con sus disposiciones.
8. La conclusión y aplicación de la Iniciativa Trilateral de los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia y el Organismo Internacional de Energía Atómica.

9. La adopción de medidas por parte de todos los Estados poseedores de armas nucleares que conduzcan al desarme nuclear de forma que se promueva la estabilidad internacional, sobre la base del principio de seguridad sin menoscabo para todos:

- Nuevos esfuerzos de los Estados poseedores de armas nucleares por reducir unilateralmente sus arsenales nucleares;
- Mayor transparencia de los Estados poseedores de armas nucleares con respecto a su capacidad en la esfera de las armas nucleares y el cumplimiento de los acuerdos, con arreglo al artículo VI y como medida voluntaria de fomento de la confianza, para que se siga avanzando en el desarme nuclear;
- Mayor reducción de las armas nucleares no estratégicas, sobre la base de iniciativas unilaterales y como parte integrante del proceso de reducción de las armas nucleares y el desarme;
- Medidas concretas acordadas para seguir reduciendo el grado de disposición operacional en que se encuentran los sistemas de armas nucleares;
- Un papel cada vez menor de las armas nucleares en las políticas de seguridad, para reducir al mínimo el riesgo de que estas armas lleguen a utilizarse y para facilitar el proceso de su total eliminación;
- La participación, lo antes posible, de todos los Estados poseedores de armas nucleares en el proceso conducente a la total eliminación de sus armas nucleares.

10. La adopción de disposiciones por todos los Estados poseedores de armas nucleares para que el material fisionable que consideren que ya no precisan para fines militares, se ponga cuanto antes a disposición del mecanismo de verificación internacional del OIEA u otro mecanismo internacional pertinente, así como de disposiciones para que ese material se destine a fines pacíficos, para garantizar que quede permanentemente fuera de los programas militares.

11. La reafirmación de que el objetivo último de las tareas de los Estados en el proceso de desarme es el desarme general y completo, bajo un control internacional efectivo.

12. La presentación de informes periódicos, en el marco del proceso consolidado de examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, por todos los Estados partes, sobre la aplicación del artículo VI y el inciso c) del párrafo 4 de los Principios y objetivos para la no proliferación de las armas nucleares y el desarme de 1995, teniendo presente la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996.

13. La continuación del desarrollo de la capacidad de verificación que será necesaria para garantizar el cumplimiento de los acuerdos sobre desarme nuclear, para el logro y el mantenimiento de un mundo libre de armas nucleares.