

LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARME

PRESENTACION.

Como señala la Carta de San Francisco, es propósito de las Naciones Unidas "lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a un quebramiento de la paz". Sin embargo, se advierte un constante deterioro de la situación internacional, derivado en parte de la desconfianza de muchos Estados en el sistema de seguridad de la Organización; y que se traduce en diversas formas de armamentismo.

No corresponde hacer aquí el análisis de la tarea de las Naciones Unidas, ni específicamente, del Consejo de Seguridad. No obstante, debe indicarse que son los miembros permanentes de este Consejo —potencias oficialmente reconocidas como poseedoras de armas nucleares— las que dedican mayores recursos a los presupuestos y actividades militares, poseen enormes arsenales de armas de todo tipo y, por último, no ocultan intereses casi planetarios que pueden ser contradictorios con los de otros Estados.

Todo esto pertenece al examen histórico y al estudio de las relaciones internacionales pero, en la medida en que son es-

tas grandes potencias las principales “locomotoras” del fenómeno armamentista, poco es lo que podría esperarse del sistema de seguridad que, paradójicamente, les corresponde en tan considerable medida garantizar. A partir de ello, muchos países consideran que no es del caso confiar en las garantías de seguridad que la Carta establece y, consecuentemente, el mantenimiento de las respectivas seguridades nacionales se convierte cada día más en tareas individuales y son, consecuentemente, más militarizadas y armentistas.

Esta situación es parte de lo paradójico que hay en el fenómeno armamentista. Los Estados se arman por que no confían en el sistema de seguridad de las Naciones Unidas; y no confían en el sistema porque en numerosas oportunidades los intereses contradictorios de los principales garantes de éste impiden su funcionamiento. Sin embargo, más allá de sus reconocidas limitaciones y crecientes dificultades, la Organización continúa siendo percibida como el foro principal e insustituible para el tratamiento de las grandes cuestiones internacionales. Es evidente que un mundo sin Naciones Unidas —por poca efectividad que se quiera reconocer a la Organización— es difícil de imaginar. A medida que la humanidad se aproxima a situaciones cada vez más dramáticas podrá ser posible una reversión de la tendencia actual; que restaure para Naciones Unidas su significación como factor principal de la seguridad internacional, condicionante psicológico y requisito indispensable de las posibilidades del desarme.

RESPONSABILIDAD EN EL DESARME.

Las Naciones Unidas, desde su inicio, han estado —al igual que su predecesora la Sociedad de Naciones— directa y estrechamente vinculadas a la temática de los armamentos y del desarme.

En la Carta de las Naciones Unidas existen referencias específicas al tema del desarme. En el artículo 11 se establece que la Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, incluyendo los principios del desarme y la regulación de los armamentos. En el artículo 26 se hace referencia a un sistema para la regulación de armamentos, para el cual el Consejo de Seguridad deberá someter planes a los miembros de Naciones Unidas. Por otra parte, el artículo 47 se refiere a los asuntos en los cuales el Comité de Planeamiento Militar debe aconsejar y asistir al Consejo de Seguridad en la regulación de los armamentos y si es posible en el desarme.

Lo anterior es demostrativo de que las responsabilidades de las Naciones Unidas en la tarea del desarme están señaladas en la Carta, aunque no con la precisión que hubiera sido deseable. La Primera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicadas al Desarme (1978) examinó detenidamente el tema.

Se discutió largamente sobre el rol que le correspondería a las Naciones Unidas en materia de desarme, encontrándose divergencias entre las posiciones de los países no alineados, los occidentales y los de Europa Oriental. Eventualmente, en el párrafo 114 del Documento Final se establece: "De conformidad con la Carta, corresponde a las Naciones Unidas un papel central y una responsabilidad primordial en la esfera del desarme. En consecuencia, debería desempeñar un papel más activo en esta esfera y, a fin de ejercer sus funciones con eficacia, las Naciones Unidas deberían facilitar y fomentar la adopción de todo tipo de medidas de desarme, de índole unilateral, bilateral, regional o multilateral, y ser debidamente informadas por conducto de la Asamblea General, o de cualquier otro conducto adecuado de las Naciones Unidas que llegase a todos los Miembros de la Organización, de todos los esfuerzos de de-

sarme que tuviesen lugar fuera de su égida sin perjuicio del progreso de las negociaciones”.

Lo anterior significa que la comunidad internacional reconoce el rol central y la responsabilidad prioritaria de las Naciones Unidas en el campo del desarme, pero al mismo tiempo, como no podría ser de otra manera, deja amplia latitud para los esfuerzos que puedan realizar los países en las distintas regiones.

MECANISMOS Y CONFERENCIAS.

En la ya citada Primera Sesión Especial de la Asamblea General dedicada al Desarme, se definieron los mecanismos que tratarían de cuestiones de desarme en el ámbito de la Organización.

De acuerdo con las disposiciones del Documento Final se reiteró el rol de la Asamblea General estableciéndose que en su Primera Comisión debían debatirse en el futuro solamente los asuntos de desarme y cuestiones de seguridad internacional. Se estableció también que la Asamblea General “Ha sido y debe seguir siendo el principal órgano deliberante de las Naciones Unidas en la esfera del desarme y debería hacer todo lo posible para facilitar la aplicación de las medidas de desarme”.

La primera Resolución aprobada por la Asamblea General a comienzos de 1946, se refería precisamente a la eliminación de las armas nucleares y a otras armas de destrucción en masa y a la utilización exclusivamente pacífica de la energía nuclear. Desde entonces la Asamblea General ha adoptado más de 500 Resoluciones sobre una variedad de cuestiones de desarme.

La Segunda Sesión Especial de la Asamblea General dedicada al Desarme, celebrada en 1981, seguramente como consecuencia del evidente deterioro de la situación internacional ocurrido desde la Primera Sesión, no pudo alcanzar acuerdo sino sobre una reiteración general del Documento aprobado en

1978; y dos acuerdos relativamente modestos que se refieren a la ampliación del programa de becas de las Naciones Unidas sobre desarme y al lanzamiento de una campaña mundial de información sobre desarme. La Tercera Sesión Especial deberá celebrarse a más tardar en 1988.

En la Primera Sesión se decidió restablecer la Comisión de Desarme de Naciones Unidas, que no había funcionado desde los años sesenta; para el tratamiento específico de estas cuestiones con participación de todos los Estados miembros. La idea no atraía a todas las delegaciones, particularmente de los miembros de las alianzas militares. No obstante, el impulso de los países en desarrollo y el interés de la República Popular China en participar lo hizo posible.

Como mandato, se le confió el de actuar como órgano subsidiario de la Asamblea General, con carácter deliberante, para considerar o hacer recomendaciones en los problemas de desarme y examinar el cumplimiento de las decisiones y recomendaciones importantes de la Sesión Especial.

Desde su restablecimiento, la Comisión de Desarme se ha reunido anualmente dedicando considerable atención a cuestiones como: los elementos de un programa comprensivo de desarme; la relación entre desarme y desarrollo; la reducción de presupuestos militares; los lineamientos para un estudio comprensivo de las armas convencionales; la elaboración de lineamientos para medidas de fomento de la confianza, etc. El trabajo de la Comisión, si bien no se ha traducido en avances concretos en materia de desarme, ha permitido sin embargo una importante clarificación de cuestiones particularmente relevantes.

La Conferencia de Desarme que funciona en Ginebra y tiene una membresía restringida, es el órgano en el cual se llevan a cabo las negociaciones específicas en materia de desarme. Tiene una historia compleja, iniciada con el Comité de Desar-

me de 18 naciones que comenzó en 1962 y fué ampliado en siete miembros en 1969, cuando cambió su denominación a Conferencia del Comité de Desarme. Este órgano actuaba bajo la co-presidencia de los Estados Unidos y la Unión Soviética y por esa razón, por la ausencia de potencias mundiales como Francia y China, así como por no haber producido resultados más notables, fue objeto de crecientes críticas. A lo largo de los años se hicieron esfuerzos para reorganizarlo pero, hasta la Sesión Especial, no fue posible lograrlo.

La Asamblea acordó que el órgano —que pasaría a llamarse Comité de Desarme— estuviera abierto a todas las potencias poseedoras de armas nucleares; y su ampliación hasta completar un total de 40 miembros. Se acordó también que las decisiones serían adoptadas por consenso, que la presidencia sería ocupada en forma rotativa por todos los miembros y que se harían arreglos para permitir alguna forma de participación a otros países (propuestas por escrito de los Estados no miembros). Francia se incorporó a este órgano después de la Sesión y China algunos años más tarde. En la actualidad ha pasado a denominarse Conferencia de Desarme.

El funcionamiento de este órgano es absolutamente esencial para que puedan ser negociadas las propuestas concretas de desarme que interesen a la comunidad internacional en su conjunto, aunque el resultado de sus labores, bajo sus distintas denominaciones y composiciones no haya sido lo que debía.

En 1979, este órgano aprobó una agenda permanente en la que figuran cuestiones tan importantes como las armas nucleares en todos sus aspectos; armas químicas; otras armas de destrucción en masa; armas convencionales; reducción de presupuestos militares; reducción de fuerzas armadas; desarme y desarrollo; desarme y seguridad internacional; medidas colaterales de fomento de la confianza y de verificación; y programa comprensivo de desarme que conduzca al desarme general y

completo bajo control internacional eficaz. Entre estos temas u otros que puedan ser recomendados por la Asamblea General; el Comité selecciona cada año los que incluirá en su programa de trabajo.

Debe mencionarse que en el foro de Ginebra fueron negociados el Tratado de Prohibición de Ensayos de Armas Nucleares en la Atmósfera, el Espacio Ultra-Terrestre y en el Mar (1963); el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (1968); el de Prohibición de Emplazar Armas Nucleares en los Fondos Marinos (1972); y la Convención sobre Prohibición de Modificaciones Ambientales con Fines Militares u Hostiles (1976).

Las Naciones Unidas, dentro de la Secretaría General, cuenta con una sección especial denominada Departamento de Desarme, en la que labora un conjunto especializado de funcionarios. La dirige un Secretario General Adjunto con responsabilidades especiales referidas al campo de la información sobre la carrera armamentista y el desarme, así como coordinar las tareas de las diversas agencias especializadas y programas que en el ámbito general del sistema de Naciones Unidas se ocupan de cuestiones de desarme. Existe también una Junta Consultiva para los Estudios de Desarme que asesora el Secretario General.

Dentro del sistema de Naciones Unidas otras organizaciones como la UNESCO y UNITAR promueven investigaciones e importantes proyectos de difusión relacionados al Desarme. También se ha establecido un Centro de Naciones Unidas de Investigación para el Desarme (UNIDIR) que funciona en Ginebra. La Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la universidad de las Naciones Unidas, desarrollan programas que guardan relación con la temática del armamentismo y el desarme.

Párrafo aparte merece la Agencia Internacional de Ener-

gía Atómica, incorporada al Sistema de Naciones Unidas en 1957 y que, desde 1970 tiene a su cargo la responsabilidad de establecer acuerdos de salvaguardas con los Estados no poseedores de armas nucleares que son parte en el Tratado del No Proliferación de Armas Nucleares.

En numerosas oportunidades se ha discutido, por iniciativa de los países socialistas, la conveniencia de convocar una Conferencia Mundial de Desarme. Existe inclusive un Comité Ad-hoc de esta propuesta conferencia, que continúa realizando una tarea de clarificación de las posibilidades de convocarla.

En síntesis existen los mecanismos apropiados para el tratamiento de las cuestiones de desarme. En la Primera Comisión y en el Plenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas pueden recibirse y examinarse todas las propuestas de los miembros de Naciones Unidas con relación al tema. En cada período de sesiones de la Comisión de Desarme se analizan con detenimiento temas específicos. La Conferencia de Desarme puede negociar y aprobar acuerdos concretos. Los sectores competentes de la Secretaría General y otros organismos del sistema de Naciones Unidas, así como grupos de expertos para tareas específicas, realizan una importante labor de investigación y difusión.

ESTUDIOS.

Las Naciones Unidas han promovido una serie de importantes estudios en cuestiones relativas a la seguridad internacional, la carrera armamentista y el desarme.

Debe indicarse que los estudios fueron en todos los casos dispuestos por la Asamblea General, pero hay entre ellos una diferencia importante que deriva de si fueron hechos por la Secretaría General con el apoyo de asesores o si se trata de estudios hechos como dice la expresión "con la participación de expertos gubernamentales designados por el Secretario General".

En el primer caso, se trata propiamente de estudios mientras que en el segundo, la presencia de "Expertos Gubernamentales", si bien no excluye la aproximación académica, no puede dejar de asemejarse a una forma de negociación diplomática en la que los países tratan de hacer prevalecer sus puntos de vista. Esto no quiere decir que sea posible una investigación "pura" sobre cuestiones tan sensitivas como las vinculadas con el desarme; sin embargo, es claro que textos negociados representan aportes menos imaginativos y en todo caso menos amplios de lo que realmente permitiría el estado actual del conocimiento sobre distintas materias.

Tampoco quiere esto decir que tales estudios sean innecesarios. Por el contrario, se estima que ellos han permitido clarificaciones conceptuales y/o políticas muy significativas desbrozando el camino para nuevos y más significativos avances.

No obstante, la cuestión de los estudios en el ámbito de Naciones Unidas, no ha recogido una aceptación total. En la mayoría de las oportunidades, los países socialistas los han considerado una forma de distraer la atención y de evitar dirigirse a negociar las cuestiones sustantivas del desarme; sin por ello inhibirse de participar en los grupos de estudio.

CUESTIONES ESPECIFICAS.

Prácticamente, no hay área del desarme que no haya sido objeto de la atención de Naciones Unidas. Sería muy extensa una revista analítica de las muchísimas resoluciones adoptadas por la Organización sobre la materia; por lo cual solamente se hará una presentación somera de las cuestiones principales.

Programa Comprensivo de Desarme.— En 1961 los Estados Unidos y la Unión Soviética (Acuerdo Mc Cloy-Zorine) convinieron en lo que debían ser los principios del desarme.

Esa Declaración fue recogida por Naciones Unidas y constituye el esquema de referencia del tratamiento del tema. En la primera Sesión Especial de la Asamblea se encomendó a la Comisión de Desarme la elaboración de lineamientos del Programa Comprensivo. Estos lineamientos se refieren a armas nucleares; otras armas de destrucción en masa; armas convencionales y fuerzas armadas; gastos militares; verificación; medidas relacionadas (medio ambiente, fondos marinos, espacio ultraterrestre, zonas de paz); otras medidas (fomento de la confianza; relajamiento de tensiones; prevención del uso de la fuerza); estudios; desarme y desarrollo; y, desarme y seguridad internacional.

Lamentablemente, no ha habido acuerdo sobre fecha de iniciación y calendario de negociaciones del Programa Comprensivo de Desarme.

Desarme nuclear.— El Documento Final de la Sesión Especial reconoció que las armas nucleares constituyen el mayor peligro para la humanidad y la supervivencia de la civilización. Los arsenales nucleares continúan aumentando en número y peligrosidad y los riesgos de guerra se han incrementado correlativamente. Las Naciones Unidas han efectuado diversos estudios sobre este tipo de armas y la Asamblea General ha adoptado numerosas Resoluciones sobre la materia; incluyendo la que declara su uso como “crimen contra la humanidad”. Entre otros importantes asuntos considerados está el de garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares de que no serán atacados o amenazados con el uso de armas nucleares. Las negociaciones realizadas entre las potencias nucleares han llevado a los acuerdos SALT I y SALT II. Un tratado de prohibición total de ensayos de armas nucleares —que representaría un gran avance frente al tratado que los prohibió en la atmósfera, debajo del agua y en el espacio— no ha podido ser perfeccionado por falta de voluntad política. Las Naciones Unidas continúan presionando para que se suscriba.

No proliferación de armas nucleares.— En 1967 se suscribió el Tratado de No Proliferación que ya cuenta con cerca de 140 adherentes. No obstante, la Segunda Conferencia de Revisión no alcanzó acuerdo sobre una Declaración Final porque no se ha advertido avance en la contrapartida de las potencias nucleares que es negociar el desarme nuclear. Ciertos países consideran el Tratado discriminatorio. El problema de la proliferación es sumamente serio; tanto en su aspecto vertical (aumento y sofisticación de arsenales nucleares) como horizontal (que otros países se doten de armas nucleares). El Organismo Internacional de Energía Atómica, órgano de Naciones Unidas con sede en Viena, organiza un régimen de salvaguardas relativo a la utilización pacífica de la energía nuclear.

Zonas libres de armas nucleares.— En la actualidad existen tratados que los establecen en la Antártida, América Latina, el Espacio Ultra Terrestre y los Fondos Marinos. Existen propósitos de establecerlas en África, Europa, el Oriente Medio, el Sur de Asia y el Pacífico Sur. El Documento Final de la Sesión Especial estimó que el establecimiento de ZLAN constituye una importante medida de desarme. Existe un estudio de Naciones Unidas al respecto.

Otras armas de destrucción en masa.— Comprende principalmente las armas biológicas (que han sido prohibidas por su Tratado de 1972) y las armas químicas sobre las cuales aún no se ha alcanzado acuerdos en las negociaciones en Ginebra. Se investiga para fabricar otras armas como las radiológicas, armas de partícula de rayos, armas infrasonicas y electromagnéticas. Estos experimentos abren las posibilidades a nuevas y peligrosas armas que complicarán aún más la carrera de armamentos.

Técnicas de modificación ambiental.— El uso militar u hostil de técnicas de modificación ambiental fue prohibido por un Tratado en 1976; el cual, sin embargo dejó abierta la po-

sibilidad de su utilización dentro de márgenes imprecisos; lo que es grave.

Armas convencionales.— El crecimiento de la producción, transferencia, despliegue y utilización de armas cada día menos “convencionales” constituye uno de los peligros mayores de la carrera armamentista y comprende, naturalmente a numerosos países en desarrollo. Se ha intentado prescribir el uso de algunos tipos de estas armas por razones humanitarias pero no se han alcanzado compromisos reales.

Desarme regional.— Se ha considerado necesario en el Documento Final antes referido, porque constituye el espacio donde se dan más claramente las dinámicas de confrontación y cooperación. Naciones Unidas ha declarado el Océano Indico como Zona de Paz pero aún no se ha podido dar efectividad al planteamiento. En Europa y América Latina se han efectuado diversos intentos, incluyendo algunos tan significativos como la Declaración de Ayacucho. Existe un importante estudio de Naciones Unidas sobre Desarme Regional.

Medidas de Fomento de la Confianza.— El Documento Final ya citado estableció que los países podrían seguir políticas y aplicar medidas que fomentarían la confianza entre Estados, particularmente en relación con la posibilidad de ser objeto de ataque. Se realizó un estudio que establece que hay considerable campo de acción para los países en esta materia; que fuera originalmente tratada en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, Helsinki, 1975.

Consecuencias Económicas y Sociales de la Carrera Armamentista.— Naciones Unidas se ha ocupado en múltiples oportunidades y de distinta forma de este importante tema. El gasto militar ha aumentado en términos de porcentaje del Producto Bruto Interno y de Presupuesto Central en casi todos los países; sin que ninguno haya mejorado realmente su percepción de seguridad. Correlativamente, el peso que éste repre-

senta para todas las sociedades nacionales, que están lejos de haber resuelto sus necesidades de distinto tipo, incluyendo las más elementales, es realmente abrumador. Hay numerosos estudios que demuestran lo negativo de la carrera armamentista en términos de recursos naturales, científicos, tecnológicos, económicos y también ecológicos y de disminuída cooperación internacional.

Reducción de Presupuestos Militares.— Una propuesta de la Unión Soviética estuvo en el origen de este tema en Naciones Unidas. Los sucesivos estudios realizados por la Organización permiten considerable sofisticación en el tratamiento del asunto. Como en otros aspectos, la ausencia de voluntad política inhibe realizaciones concretas.

Información Pública.— Las Naciones Unidas han establecido que se requiere la participación activa de cada vez más vastos sectores de la población para que puedan darse pasos efectivos en materia de desarme. La creciente complejidad del fenómeno armamentista y el celo por mantener reserva en todos estos asuntos, han ido alejando a los supuestos beneficiarios de esta “búsqueda de seguridad” del tratamiento del tema. Hay algunos modestos esfuerzos para promover una Campaña Mundial de Información sobre el Desarme, incluyendo la celebración de una Semana del Desarme.

CONSIDERACIONES FINALES.

Es evidente que, a pesar de sus esfuerzos, Naciones Unidas no ha tenido buen éxito en la tarea de promover el desarme. Han tenido participación en ésto, al igual que en otros importantes aspectos como la seguridad y la cooperación, las variadas percepciones de los países sobre el rol de Naciones Unidas y la autenticidad de su respeto a los Principios y Objetivos de la Carta.

En la medida en que ha faltado eficacia para aplicar decisiones sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad; o aquellas no han podido ser alcanzadas, la erosión del sistema se ha traducido también en crecientes formas de armamentismo lideradas, una vez más, por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

El relativo fracaso de la Organización en este campo, refleja la confrontación y tensiones que se advierten a lo largo y ancho del Planeta. No obstante, las Naciones Unidas permiten el tratamiento permanente del problema y recogen las crecientes angustias de las grandes mayorías sobre la continuación del lamentable fenómeno del armamentismo.

Grave responsabilidad corresponde pues a los Gobiernos y a los pueblos. La supervivencia es asunto de todos y, como lo planteara recientemente el mismo Secretario General de Naciones Unidas, es legítimo preguntar a las grandes potencias con qué derecho mantienen a la humanidad sometida a la posibilidad de destrucción atómica.

Cada sociedad nacional y cada ciudadano habrá de verse más agudamente enfrentado a la necesidad de replantear las concepciones de seguridad. Las seguidas hasta ahora no la garantizan pero en cambio han favorecido el terror, la agresión, el empobrecimiento y la guerra. En esta tarea Naciones Unidas tendrá que seguir desempeñando una tarea insustituible.