

POLITICA INTERNACIONAL Y DESARME

En el amplio espectro de las relaciones internacionales uno de los grandes temas es el desarme. Esta afirmación puede parecer paradójica en un mundo que gasta anualmente cerca de cuatrocientos mil millones de dólares en armamentos. Sin embargo, entre los esfuerzos que hace el hombre para evitar o resolver los conflictos bélicos, ocupan un lugar relevante las negociaciones encaminadas a limitar los arsenales o impedir el uso de artefactos excesivamente mortíferos.

Los sociólogos dicen que el elemento básico de la política está constituido por los antagonismos entre los grupos humanos, que deben integrarse en un orden para que la convivencia entre ellos sea viable y positiva. Este principio es especialmente válido en la comunidad internacional, pues en ella la superación de las tensiones permite el estado de paz, ese ideal que Santo Tomás definía como «la tranquilidad del orden», y que es el gran objetivo de todas las relaciones entre los países, tanto bilaterales como multilaterales. Asimismo figura entre los propósitos de los órganos que se han creado para fomentar la cooperación entre aquéllos. Puede decirse que las Naciones Unidas fueron fundadas para desempeñar esta función y que en la Carta de San Francisco aparece el mantenimiento de la paz como la razón de su existencia. A través de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad y demás mecanismos de la Organización, se canalizan infinidad de antagonismos de índoles muy diversas que, con varia fortuna, tratan de encontrar fórmulas integradoras capaces de resolver aquéllos. De aquí el protagonismo que, en el campo del desarme, desempeña la ONU desde que inicia sus trabajos en 1946, con una resolución referente al establecimiento de un comité encargado de tratar los problemas que planteaba la recién descubierta energía atómica. En efecto, ésta ha dado lugar al antagonismo más dramático conocido por la humanidad, que únicamente es posible superar integrándolo en Tratados inscritos en la órbita del desarme. Así podría consolidarse el equilibrio capaz de impedir una conflagración, tal vez la última de la especie

humana, pues los megatones que se conservan en los depósitos de armas de las superpotencias, como nadie ignora ya, destruirían la casi totalidad de los seres vivos que habitan nuestro planeta.

Para encajar este problema es necesario asociarlo a las múltiples tensiones que se han ido produciendo en el período histórico que nos ha tocado vivir, pues el desarme y las negociaciones encaminadas a lograrlo han sido siempre la consecuencia de los enfrentamientos de los Estados que o no se sentían seguros unos con respecto de otros o han aspirado a mantener situaciones que, a su juicio, les eran especialmente favorables.

El deseo de limitar la posesión y el uso de determinadas armas no es cosa de nuestro tiempo. Sin remontarnos a épocas aún más remotas, en los concilios de Clermont de 1095 y de Letrán de 1139, se intenta proscribir armas, consideradas entonces como muy mortíferas, entre las que figuraba la ballesta. Más tarde, en el Tratado de Westfalia de 1648, la noción de equilibrio de fuerzas—básica en lo que al desarme se refiere—empieza a delinearse. Finalmente, en la Conferencia de La Haya de 1899, el problema del desarme inicia su planteamiento en la forma actual que, después de la primera guerra mundial, la Sociedad de Naciones desarrolla ampliamente.

Superado el antagonismo entre las potencias del Eje y los aliados con la victoria de 1945, se inicia la llamada «guerra fría», es decir, la tensión entre la Unión Soviética y los países occidentales. En Fulton, el 6 de marzo de 1946, Winston Churchill anuncia que «desde Stettin a Trieste un telón de acero ha caído sobre Europa». Con este motivo comienza ese largo tira y afloja del que puede mencionarse, como primera manifestación importante, el llamado plan Baruch. Desde entonces han transcurrido treinta y dos años, y en la actualidad las conversaciones SALT constituyen un capítulo más en ese largo proceso al que, poco a poco, se va incorporando un número considerable de miembros de la comunidad internacional que aportan sus inquietudes, suspicacias y conflictos muchas veces cálidos.

Todo ello ha contribuido a complicar extraordinariamente el panorama de las negociaciones sobre el desarme, en las cuales los intereses se entrecruzan hasta el punto de que, aunque el antagonismo de las dos superpotencias protagoniza todo el tema, en ciertos aspectos, ambas se unen para obligar a otros países a aceptar sus puntos de vista. En el propio seno de los grandes bloques de carácter defensivo aparecen fisuras que también repercuten sobre aquellos trabajos, y así vemos cómo Francia no se resigna a desempeñar un papel de segunda fila

y adopta una actitud distante con respecto de las reuniones que se celebran para tratar estos temas. Efectivamente, en 1962 se niega a ocupar un puesto en el Comité llamado entonces de los 18, abandonando en 1966 la OTAN, aunque sigue siendo miembro de la Alianza Atlántica.

En el mundo socialista se producen también estas escisiones, ya que Yugoslavia desde 1948, en que es excluida del Kominform, corta sus relaciones de dependencia con respecto de Moscú. También China pasa del estrecho contacto con la Unión Soviética —que culmina con el Tratado secreto sobre cooperación nuclear, firmado en octubre de 1957— al estado de tensión existente en la actualidad, cuyo alcance es de todos conocido, y que se inicia en 1959. Hoy, pues, el Gobierno de Belgrado desempeña un papel muy activo en el grupo de los no alineados, y China adopta siempre una actitud negativa en los foros de Naciones Unidas y no participa más que en los trabajos que se llevan a cabo en ellas. También Rumania, a pesar de formar parte del Pacto de Varsovia, pretende hacer una política exterior independiente, y desde hace tiempo los puntos de vista que expone en las reuniones en que toma parte, frecuentemente, difieren de los mantenidos por el Kremlin.

Son muy numerosos los enfrentamientos existentes en la comunidad internacional y determinan las negociaciones relacionadas con el desarme, por ello, es aconsejable examinar los Acuerdos más importantes que sobre estas cuestiones se han elaborado y sus eventuales implicaciones, con respecto de las tensiones de referencia. Asimismo, en cada caso pueden distinguirse varios tipos de intereses, a cuya satisfacción tienden aquéllos. En efecto, en algunos predominan los de las grandes potencias, y los de los demás países tienen un carácter secundario. En otros, el ámbito de lo que pudiéramos llamar el interés prioritario es más extenso, y, por lo tanto, un número elevado de Estados desea que el Acuerdo se promulgue.

Los convenios y las negociaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, examinados a equilibrar sus armamentos estratégicos, es tal vez en estos momentos el aspecto más importante del desarme. Se entiende por armas estratégicas —en el lenguaje empleado por los que tratan estos temas— las que son capaces de atacar el territorio nacional de las partes. En el caso de Rusia y Norteamérica, la zona delimitada por las fronteras de cada una de dichas potencias. Estos trabajos se iniciaron con la limitación de los misiles antimisiles. Efectivamente, las dos superpotencias, al final de la década de los sesenta, se plantearon la necesidad de instalar unas baterías de misiles, encar-

gadas de neutralizar los que pudieran ser disparados contra sus ciudades u objetivos militares importantes propios. Sin embargo, poco a poco se fue abriendo camino la idea de que era prácticamente imposible proteger la totalidad de dichos objetivos. Asimismo, para muchos —con independencia del elevadísimo coste de este material— su eficacia era dudosa. Estos razonamientos, que al parecer eran válidos tanto en Washington como en Moscú, dieron lugar al primer acuerdo SALT. Con este motivo, en mayo de 1972 fue firmado el Tratado que limitaba los sistemas de misiles antimisiles a dos para cada país. Uno de ellos sería destinado a proteger las respectivas capitales, y el otro, un grupo de silos de misiles intercontinentales. En estos últimos podían emplazarse cien interceptores y otros tantos de carácter ofensivo. Posteriormente, en julio de 1974, se firmó un Protocolo de acuerdo con el cual cada parte se comprometía a reducir a uno sólo el número de sistemas antibalísticos. La Unión Soviética, que había sido la primera en instalar cerca de Moscú un complejo de esta índole, decidió conservarlo. Por el contrario, los Estados Unidos asignaron el que les correspondía a la defensa de un grupo de «Minuteman». Pero, aunque con menor eficacia —puesto que se trataba de un convenio provisional con cinco años de duración—, también se pusieron de acuerdo las superpotencias en congelar sus producciones de armas balísticas intercontinentales. Durante el período comprendido entre los meses de octubre de 1972 y de 1977 las partes se comprometieron, con independencia de los que en la primera de ambas fechas estaban en construcción, a no aumentar el número de sus submarinos capaces de lanzar misiles intercontinentales, ni el de las instalaciones terrestres dedicadas a los mismos fines.

En noviembre de 1974, el secretario general del Partido Comunista Soviético, Leonidas Breshnev, y el efímero presidente de los Estados Unidos, Gerald Ford, se reunieron en Vladivostok y acordaron el que cada potencia limitara el número de vectores intercontinentales a una cifra de 2.400, de los cuales 1.320 podrían estar dotados de cabezas nucleares múltiples, las llamadas MIRV. Otros Convenios, firmados por las dos superpotencias, se refieren a la limitación de las explosiones experimentales y de carácter pacífico, que no debían exceder de los 150 kilotones. El primero de ellos se denomina «Tratado umbral de las explosiones experimentales» y fue firmado en julio de 1974. El que se ocupa de las explosiones pacíficas es de mayo de 1976, y contiene, a diferencia del anterior, medidas sobre eventuales inspecciones *in situ*. Sin embargo, ninguno de los dos ha sido ratificado por el Senado de los Estados Unidos. Finalmente, en el cuadro de estos Acuer-

dos, en noviembre de dicho año se llevaron a cabo otros dos, de los cuales el primero se refería a la forma en que podían sustituirse los elementos de los sistemas de misiles antimisiles, y el segundo se ocupaba de la manera de utilizar rápidamente la línea directa de comunicación existente entre Washington y Moscú. El primer acuerdo SALT, en la parte referente a los sistemas de misiles antimisiles, tiene carácter indefinido. Por el contrario, la congelación del número de vectores estratégicos expiraba el pasado mes de octubre de 1977.

Las negociaciones, en torno a la posibilidad de elaborar un SALT II, han proseguido desde la firma del acuerdo de Vladivostok. Igualmente, la interpretación de numerosos aspectos de aquél ha dado lugar a abundantes discusiones. Entre los temas polémicos que aún no han sido aclarados figuran: la manera de identificar los 1.320 vectores estratégicos capaces de llevar cabezas nucleares múltiples; la posibilidad de reemplazar un misil pesado por otro ligero, y cómo se puede definir aquél, ya que sobre este punto no existe acuerdo entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Asimismo, tanto el avión ruso conocido con el nombre de «Backfire» como el nuevo misil americano «Cruise» han dado lugar —y continúan dándolo— a numerosos enfrentamientos.

En efecto, el primero de ellos es potencialmente un arma estratégica, pues, aunque su radio de acción no es muy grande, no es posible excluirlo de esta categoría, si sus bases están relativamente cerca de los Estados Unidos, o si se prevé un abastecimiento de combustible a base de aviones cisterna. En cuanto al misil «Cruise», si bien vuela con bastante lentitud, puede hacerlo a muy baja altura y alcanza sus objetivos con gran precisión, no estando las instalaciones de radar enemigas en condiciones de seguir su trayectoria con facilidad. Igualmente, su sistema de dirección le permite sortear todos los obstáculos que encuentra en su camino. Por último, su coste es muy reducido, alrededor del millón de dólares; puede lanzarse desde aviones, rampas terrestres o submarinos, y su radio de acción es capaz de alcanzar distancias superiores a los 3.000 kilómetros. Este artefacto, cuyo antecedente se remonta a las bombas volantes alemanas de la segunda guerra mundial, plantea grandes problemas en lo que a su control se refiere, ya que resulta imposible distinguir los que poseen características estratégicas y armamento nuclear de los que únicamente se dedican a fines tácticos con explosivos convencionales, pues su aspecto es prácticamente idéntico y los satélites de observación son incapaces de apreciar la diferencia entre unos y otros.

Las conversaciones entre rusos y americanos han atravesado infinidad de vicisitudes que sería muy largo enumerar. La realidad es que no ha sido posible llegar a un acuerdo y, en la actualidad, el Convenio de Vladivostok se ha prorrogado tácitamente, empleando una fórmula que no requería ratificación del Senado americano, como hubiera sucedido caso de haberse llevado a cabo una extensión formal. En efecto, ambas partes se han comprometido unilateralmente a no tomar, por ahora, ninguna medida que sea incompatible con lo establecido en aquél.

De los trabajos realizados hasta la fecha conviene destacar algunos momentos cruciales. En primer lugar, la iniciación del mandato del presidente Carter y su insistencia sobre los derechos humanos paraliza, durante algún tiempo, las negociaciones. A pesar de las declaraciones —muy positivas con respecto de las perspectivas de SALT II— que hizo el nuevo titular de la Casa Blanca cuando tomó posesión de su cargo, poco después su política con respecto de los mencionados derechos humanos irritó profundamente a los dirigentes del Kremlin, que reaccionaron negativamente ante las propuestas norteamericanas. Estas, también es preciso reconocerlo, no podían satisfacer a los rusos, pues insistían sobre puntos muy sensibles de su armamento, como son los misiles pesados, que han constituido siempre la base de su aparato disuasorio. También la resistencia del Gobierno de Washington a hacer concesiones, en lo que a los «Cruise» se refiere —proponiendo, en algún momento, dejar paralelamente al margen de la negociación estas armas y el avión soviético «Backfire», de dudosa capacidad intercontinental—, dieron lugar a una situación que no hacía prever un resultado favorable de estos trabajos. En este contexto, el viaje del secretario de Estado americano, Cyrus Vance, a Moscú en marzo de 1977, da lugar a unas propuestas de su Gobierno que son enérgicamente rechazadas por la Unión Soviética. Estas consistían en una reducción global de los vectores, que no debían exceder las 1.800 ó 2.000 unidades, cifra considerablemente inferior a la aceptada en Vladivostok, que, como es sabido, era de 2.400. De aquéllos, 1.100 a 1.200 podían poseer cabezas nucleares múltiples, y de éstos, 550 estarían emplazados en tierra. Finalmente, se limitaba a 150 los de carácter pesado, es decir, los «SS9» y «SS18», que posee la Unión Soviética.

En los últimos tiempos las posturas de ambos países se han aproximado. Con este motivo, parece ser que existe acuerdo sobre los puntos siguientes: el número total de vectores estratégicos sería de 2.200; el período de vigencia del nuevo SALT tendría una duración de ocho

años, o sea, tres más que el anterior; algunas cuestiones especialmente complejas, como, por ejemplo, el radio de acción de los «Cruise», serían reguladas por un Protocolo adicional, cuya validez no excedería de los tres años; en cuanto a los vectores capaces de lanzar cabezas nucleares múltiples, se pretende mantener la cifra de 1.320, aunque ambas partes tendrían libertad para repartir su emplazamiento entre submarinos, silos terrestres y aviones portadores de los mencionados misiles «Cruise». En la actualidad, las negociaciones prosiguen su curso y, a pesar de todas las recomendaciones que toda la comunidad internacional dirige a las superpotencias, el desarrollo de ellas no es previsible que se acelere.

La aplicación de algunas medidas encaminadas a establecer la confianza—de acuerdo con lo previsto en el Acta de Helsinki—no ha logrado tampoco eliminar la suspicacia con que Rusia contempla el desarrollo tecnológico americano y el Pentágono la superioridad de las fuerzas convencionales soviéticas en el sector de Europa central. Ello no facilita la realización de un tratado que cada cual teme pueda poner en peligro su seguridad.

Aparte del antagonismo entre Rusia y los Estados Unidos, podemos mencionar otro entre los aliados de ambas potencias. Este cristaliza en unas conversaciones entre un grupo de miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia, que, en octubre de 1973, inician en Viena los trabajos conocidos con el nombre de «Reducción equilibrada de fuerzas en Centro Europa».

En aquel momento, los miembros de la OTAN temían una retirada de las fuerzas americanas establecidas en la zona de referencia, y por ello aspiraban a obtener de la parte contraria el que los contingentes de cada una no rebasaran un total de 700.000 hombres. Los rusos, a la vista de esta situación, estaban interesados en retrasar el desarrollo de las negociaciones, que, desde que comenzaron, apenas han progresado. Los representantes del Pacto de Varsovia no han facilitado, hasta 1976, el volumen de sus tropas, y con este motivo pudo comprobarse una sustancial diferencia entre los datos suministrados por ellos y la información que poseían los aliados, pues, según éstos, aquéllas ascienden a un total de 950.000 hombres, es decir, una cifra muy superior a los 805.000 declarados por los soviéticos y sus aliados. Como las fuerzas de la OTAN se calculan en unos 770.000 soldados en Alemania, según el Pacto de Varsovia, ambas partes poseen una cantidad análoga. Por tanto, la reducción de fuerzas debe hacerse proporcionalmente en los dos campos, e incluyendo

no sólo efectivos, sino también aviones y armamento convencional y nuclear. Aunque las pretensiones occidentales aspiran a que en el sector las fuerzas se mantengan, por cada lado, dentro del tope de 700.000 hombres, como esta fórmula supone una reducción mayor de las tropas del Este y ello no será nunca aceptado por Moscú, se ha sugerido la llamada limitación «asimétrica», como solución con más probabilidades de ser admitida por el Pacto de Varsovia. De acuerdo con ésta, la OTAN eliminaría 1.000 cabezas nucleares, 90 aviones y unos 3.000 soldados norteamericanos. A cambio de ello, serían repatriados 70.000 soviéticos y retirados de la zona 1.700 carros de combate. Sin embargo, la Unión Soviética insiste en la necesidad de llevar a cabo una reducción proporcional, ya que, a su juicio, la «asimétrica» favorece demasiado a los occidentales.

Estas negociaciones no ofrecen perspectivas muy claras, ya que su resultado está en función de todo el contexto de las relaciones entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Sería necesario que tanto las SALT como la distensión progresaran sensiblemente. Sin embargo, el desarrollo de la Conferencia de Belgrado no nos permite ser demasiado optimistas, debido a la intransigencia de rusos y americanos en una serie de aspectos, entre los cuales destaca el tema de los derechos humanos.

En otro foro, tal vez el más importante de los que trata globalmente el desarme, se produce otro tipo de antagonismo: el que enfrenta a las dos superpotencias con un grupo de países pertenecientes, en parte, al sector desarrollado de la comunidad internacional y al que también pertenecen otros del Tercer Mundo. Me refiero a la Conferencia del Comité de Desarme que se reúne en Ginebra. Este organismo fue creado por Rusia y los Estados Unidos, con la colaboración de Francia e Inglaterra, y ha evolucionado mucho desde que inició sus trabajos en 1959. Actúa vinculado, en cierto modo, a las Naciones Unidas, pero su motor son, fundamentalmente, las dos grandes potencias nucleares. Aparte de ellas, únicamente el Reino Unido —de los poseedores de armas atómicas— asiste a sus reuniones, porque Francia no quiso aceptar la copresidencia de los representantes de Washington y Moscú, y China, desde que ha ocupado su puesto en la Organización, ha mostrado gran indiferencia por estos problemas. La copresidencia constituye el aspecto más característico de este instrumento de negociación, aunque para algunos es un detalle de carácter puramente formal. Sin embargo, es indudable que este procedimiento otorga un rango especial a los dos países de referencia,

y alrededor de ellos gira toda la mecánica de dicha conferencia. Esta consiste, fundamentalmente, en las negociaciones bilaterales de Rusia y los Estados Unidos, que en primer término procuran presentar proyectos comunes de tratados de interés general. Una vez alcanzado este objetivo, el texto de los Grandes es sometido al organismo para su estudio. Como he dicho anteriormente, en el ámbito de la Conferencia del Comité de Desarme se produce el enfrentamiento de las dos superpotencias, que hacen frente común para que prevalezcan sus intereses sobre los de los demás países.

En este escenario se comprueba la solidaridad que en algunos casos existe entre estas dos grandes potencias para imponer su criterio al resto de la comunidad internacional. El ejemplo más característico lo constituye el Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 1968. Su texto, en forma muy parecida a la que finalmente aceptó la Organización, fue presentado en Ginebra en enero del mismo año. Este instrumento otorga a las potencias nucleares un monopolio de la tecnología de esta índole, ya que, dada la estrecha relación existente entre los usos militares y pacíficos de esta energía, la ventaja de que disfrutaban aquéllas es considerable. En todo el curso de las conversaciones relacionadas con la no proliferación, ha podido apreciarse, de una parte, el deseo de las potencias nucleares de impedir a los demás países un amplio acceso a la tecnología nuclear y, de otra, la resistencia de éstos a aceptar un trato, a su juicio, discriminatorio, pues el tratado de 1968 establece dos categorías de Estados: los que poseen armas atómicas, que disfrutaban de una libertad total en todo lo que se refiere a las transferencias de tecnología, combustibles, etc., y los demás, sometidos a un estricto régimen de salvaguardias que, en muchos casos, dificulta su desarrollo económico, especialmente en un mundo en el cual el petróleo ha dejado de ser la fuente de energía abundante y barata que hace muy pocos años hemos conocido. Es interesante comprobar que incluso países muy vinculados militarmente a las dos superpotencias han intentado defenderse, hasta el último momento, de las exigencias de aquéllas. Así, en el campo socialista, Rumania, desde que empezó a discutirse la no proliferación en el Comité de Ginebra, ha mantenido una actitud sumamente crítica, aunque, posteriormente, ha firmado el tratado. No obstante, en la conferencia que en 1975 se ocupó de revisarlo—en unión de un grupo de diez países del Tercer Mundo—patrocinó la aprobación de ciertas medidas, por parte de las potencias nucleares, encaminadas

a garantizar la seguridad de los Estados que carecen de esta clase de armas, propuesta que no fue bien recibida ni por los rusos ni por los americanos.

También en el sector de los miembros de la OTAN—aunque el tratado había entrado en vigor en 1970—solamente fue ratificado por la República Federal Alemana, Italia, Bélgica y los Países Bajos en vísperas de la mencionada conferencia encargada de su revisión, ya que, si no lo hubieran hecho, no les habría sido posible participar en ella. Esto demuestra el escaso entusiasmo de muchos Gobiernos que se mueven en la órbita de los Estados Unidos por un instrumento que consagra una situación que no puede considerarse equitativa.

En los últimos tiempos, la Conferencia del Comité de Desarme se está ocupando, con carácter prioritario, de la elaboración de un tratado que prohíba toda clase de ensayos de carácter nuclear. La técnica es la habitual en este organismo, y los dos grandes están negociando un texto común, que luego examinará el Plenario de Ginebra. Parece ser que el tema está bastante maduro, pues la Unión Soviética no insiste tanto en la necesidad de que las explosiones pacíficas se excluyan. Teniendo en cuenta que las experimentales interesan cada vez menos, pues ya los científicos están en condiciones de sustituirlas por medio de cálculos matemáticos—asequibles hoy gracias a los ordenadores con que cuenta la tecnología de nuestro tiempo—, parece probable que pronto se llegue a un convenio.

Otro acuerdo que puede ser presentado conjuntamente por los dos copresidentes de la Conferencia del Comité de Desarme es el que se ocupa de la prohibición de las armas químicas (complemento del referente a las biológicas de 1972), que ha entrado en vigor en 1975. Sin embargo, este texto presenta una serie de dificultades, sobre todo en lo relacionado con el control de su cumplimiento, ya que no es fácil identificar los productos químicos que se dedican a fines militares y distinguirlos de los que poseen carácter industrial.

El antagonismo de las dos superpotencias y los demás países que participan en los trabajos de Ginebra tiende a aumentar, ya que este grupo, inicialmente reducido, ha pasado en los últimos tiempos, de estar compuesto por 18 países, a los 31 que actualmente forman parte de él. Como es lógico, a mayor número de participantes, mayor complejidad en los debates y resistencias más diversificadas a las propuestas de los dos grandes.

Sin embargo, este fenómeno se presenta en todo el ámbito de las relaciones internacionales, ya que crece constantemente la interde-

pendencia de los Estados del mundo, y puede decirse que el panorama político que contemplamos es como una partida de ajedrez en la cual cada país juega el papel que la Historia le ha asignado, como las piezas siguen la trayectoria que les marca las reglas del juego.

Hemos examinado la repercusión que en el terreno del desarme tienen las tensiones entre Rusia y los Estados Unidos, las que existen entre los aliados de ambas potencias, así como las que imperan entre las superpotencias y una parte importante de la comunidad internacional. Finalmente, es necesario estudiar el enfoque que desde ese gran foro que son las Naciones Unidas—en el que todos los antagonismos encuentran su eco—nos ofrece el desarme. Desde siempre ha existido en el seno de la organización un sentimiento de frustración con respecto de estos problemas, pues, con la excepción de un número muy limitado de países, la gran mayoría de los miembros se limitaban a ser simples testigos de lo que entre bastidores decidían las grandes potencias, cuyas decisiones, *a posteriori*, no tenían más remedio que ratificar.

También el desequilibrio entre las obligaciones de los grandes y las que, necesariamente, debían cumplir los países con menores recursos económicos y militares han irritado siempre a los que no se resignan a ser simples comparsas en estas negociaciones, en las cuales se tratan cuestiones que afectan muy directamente su seguridad y desarrollo. Asimismo, la contemplación de unos gastos que, como dije antes, alcanzan los 400.000 millones de dólares anuales, en un mundo que aún no ha podido superar el subdesarrollo con sus secuelas de hambre y enfermedades, exasperan a muchos hombres de buena fe, que consideran necesario utilizar una parte sustancial de esos ingentes recursos para elevar el nivel de vida de los pueblos que más lo necesitan. En el marco de este espíritu, desde la fundación de las Naciones Unidas, la Asamblea General ha aprobado infinidad de resoluciones, encaminadas a alcanzar resultados positivos en este campo. Esta presión de un sector, cada vez más importante, de los Estados de la tierra—puesto que poco a poco el número de miembros de la ONU ha crecido hasta casi triplicar el de los fundadores—, no cabe duda que hace mella en el ánimo de los principales responsables de la carrera de armamentos que hoy día sufre la humanidad. No quiere esto decir que sea posible esperar que ésta cese en plazo breve, pues el desarrollo tecnológico—que en todos los aspectos de la vida podemos apreciar y que es la característica más acusada de nuestro tiempo—es inevitable que se manifieste en el campo de las

industrias militares, las cuales pueden fabricar armas más sofisticadas, mortíferas y costosas cada día que pasa.

Sin embargo, es indudable que se va abriendo camino en la sociedad moderna la conciencia de que el hombre, como han dicho varios autores, pertenece a una especie que se encuentra en peligro. Por ello, todos pensamos que algo es preciso hacer y que las negociaciones para poner en marcha mecanismos capaces de limitar los riesgos de que puedan producirse conflictos bélicos no son simples lucubraciones de políticos y diplomáticos carentes de base real.

En la actualidad, las Naciones Unidas prestan una extraordinaria atención a los trabajos relacionados con el desarme. Con este motivo se está preparando una asamblea extraordinaria dedicada exclusivamente a este asunto, que se reunirá a finales del próximo mes de mayo. A ella asistirán numerosos jefes de Estado y de Gobierno y, desde luego, la gran mayoría de los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros. Desde hace más de un año se está reuniendo un Comité preparatorio, compuesto por 54 países y del cual forma parte España. Este elabora unos anteproyectos de documentos que la Asamblea deberá, eventualmente, aprobar. En ellos se traduce el complejo sistema de antagonismos que aglutina la sociedad internacional, el cual equivale a la carga eléctrica que mantiene coherentes las partículas elementales de la materia.

Los documentos que laboriosamente se están redactando se componen de una declaración articulada en un estudio general sobre la situación, una lista de objetivos a alcanzar y los principios básicos de la conducta de los Estados en estas cuestiones. La segunda parte está constituida por el programa de medidas que deben adoptarse para hacer progresos en el campo del desarme. Finalmente, en la tercera se recogen las propuestas encaminadas a mejorar los mecanismos internacionales que se ocupan de estas cuestiones.

De los tres aspectos de esta documentación, el que mayores dificultades está encontrando para llegar a un consenso sobre el texto que en su día examinará la Asamblea Extraordinaria, es el que se ocupa del programa de acción. Efectivamente, las diferencias de criterio en este campo son considerables, y, aunque existe acuerdo sobre las líneas generales, una serie de matices han dado lugar a largas discusiones. hasta el punto de que los textos de que en la actualidad disponemos se limitan a recopilar las posturas, frecuentemente contradictorias, de los diferentes grupos que participan en los trabajos del Comité preparatorio. Estos son:

POLÍTICA INTERNACIONAL Y DESARME

- El de los países socialistas, dirigidos por la Unión Soviética, que actúa monolíticamente, con la excepción de Rumania.
- El de los países no alineados, en el que participan los iberoamericanos, árabes, asiáticos, países del Extremo Oriente y africanos subsaharianos, así como Yugoslavia.
- Los occidentales agrupan a los miembros de la OTAN, incluyendo los Estados Unidos y Canadá, y otros vinculados de alguna forma a este sector, como es el caso de España, Australia, Austria, Nueva Zelanda e Irlanda, aunque estos dos últimos no son miembros del Comité preparatorio.
- Finalmente, es necesario mencionar a Suecia, que actúa siempre con independencia de los grupos, si bien en muchos aspectos coopera con los no alineados.
- También la India y Pakistán adoptan, frecuentemente, posturas personales, determinadas, la primera, por su condición de lo que pudiéramos llamar «nuclear pacífica» y, el segundo, por el recelo que le inspira su vecina.

El programa de acción abarca medidas relacionadas con las armas nucleares—a las que se concede prioridad—, con las químicas, las incendiarias, otras que tengan capacidad de destrucción masiva y las de carácter convencional. En lo que a las primeras se refiere, se dedica especial atención a las zonas desnuclearizadas y de paz, a la no proliferación y a la prevención del estallido de conflictos nucleares. Las armas con capacidad de destrucción masiva están siendo igualmente examinadas con detenimiento. Por último, la reducción de los presupuestos militares también ha sido incluida en este programa, que prevé estudios sobre el desarme y propuestas encaminadas a que la opinión mundial se haga cargo de la trascendencia que tiene la cuestión.

Aunque todos los países son partidarios del desarme y la no proliferación de las armas nucleares, oponiéndose a la carrera armamentista, al menos teóricamente, su actitud varía en una serie de aspectos. Por ejemplo, los occidentales insisten en que se refuerce el Tratado de No Proliferación; por el contrario, los no alineados están interesados en que las medidas de este tipo no dificulten su acceso a la tecnología nuclear. Los países socialistas hacen hincapié en la eliminación de las armas nucleares y pretenden que no se fabriquen las bombas de neutrones. También éstos patrocinan la celebración de una conferencia mundial dedicada al desarme, que, a la vista de la Asamblea Extraordinaria del próximo mes de mayo—iniciativa

procedente de los jefes de Estado y Gobierno no alineados en su reunión de Belgrado de 1961—, ha quedado un tanto marginada, aunque a ella se alude en los documentos preparados.

En los trabajos del Comité preparatorio puede decirse que, hasta la fecha, la actitud de socialistas y no alineados ha sido más intransigente que la de los occidentales. Se espera que, cuando llegue en el mes de junio el momento de clausurar aquella Asamblea, haya sido posible alcanzar un consenso sobre los numerosos puntos actualmente en discusión. Existe el deseo de que no se lleven a cabo votaciones sobre el documento final que se está preparando, pero todavía es imposible saber cuál será la solución que se dé a este problema. Evidentemente, si se aprueba con un número importante de abstenciones, su impacto será muy limitado y la repercusión —sobre las negociaciones relacionadas con el desarme— escasa, por ello interesa que el texto definitivo cuente con un apoyo general, aunque sea necesario darle carácter relativamente neutro.

Aunque sea brevemente, creo necesario referirme a los mecanismos encargados de ocuparse del desarme. Existe el deseo, por parte de muchos países, de vincular la Conferencia del Comité —que tiene su sede en Ginebra— más directamente a las Naciones Unidas. Asimismo, la rigidez de su composición no nos satisface a muchos que pensamos que es necesario que tengan acceso a este foro todos los países que se interesan por estos temas. La cuestión será planteada en la Asamblea Extraordinaria y ya se está discutiendo en el Comité preparatorio. Sin embargo, no será fácil modificar sustancialmente este organismo. Al parecer, lo único que está dispuesta a aceptar la Unión Soviética sería una pequeña ampliación del número de sus miembros. Los Estados Unidos se muestran más flexibles y no tendrían inconveniente en renunciar al sistema de la copresidencia. Ello facilitaría el regreso de Francia y, eventualmente, la presencia de China, aunque estos dos países se oponen al funcionamiento de la Conferencia del Comité de Desarme en su forma actual.

Hemos visto que en el seno de las Naciones Unidas el juego de los antagonismos —que se pretende superar por medio de medidas relacionadas con el desarme— es complejo, pues la postura de cada país está determinada por muchos factores. No cabe, por tanto, esperar de ellas más que el establecimiento de un clima favorable en el cual se produzcan, posteriormente, reacciones positivas por parte de unos y otros. Esto no es poco, puesto que si se consigue imponer un sistema de reglas y principios por consenso, el equilibrio sobre el cual des-

cansa la paz será más difícil de romper. Asimismo, el que los Gobiernos tengan en cuenta en sus políticas las propuestas que hagan esta clase de reuniones internacionales tiene que influir favorablemente en las tensiones que existen entre los países. Sin embargo, el desarme es una tarea cuyo final no se adivina. La naturaleza humana no resulta fácil de modificar y en ella radica una serie de instintos que empujan a la violencia. Para limitar la capacidad de agresión de los pueblos es necesaria la disuasión. De aquí la importancia de que, a través de las negociaciones relacionadas con el desarme, se alcance un equilibrio estable que garantice la seguridad y el bienestar de todos los pueblos.

EDUARDO DE LAIGLESIA GONZALEZ

(Marqués de Villafranca de Ebro,
Embajador representante de España para los Asuntos
del Desarme)

