

## PERSPECTIVAS PARA EL CONTROL DE ARMAMENTOS Y EL DESARME \*

THOMAS B. LARSON,  
*Columbia University*

LAS NEGOCIACIONES sobre control de armamentos han entrado en un período estacionario después de la firma, a mediados de 1968, del tratado de no proliferación. A pesar de no haberse logrado la firma de algunos países que cuentan con capacidad técnica e industrial para realizar programas de armamento nuclear, el tratado ha dejado atrás los límites de la etapa de negociaciones y se encuentra ya en el terreno de las políticas nacionales. Este receso permite reflexionar sobre el progreso que se logró en la década anterior en materia de regulación de armamentos y los posibles problemas susceptibles de presentarse en las negociaciones de los próximos años.

Entre esos problemas el principal es el que se refiere a lograr un acuerdo sobre limitación de proyectiles y otros sistemas de armamentos estratégicos. Éste podría ser el punto principal de la agenda si las dos potencias que cuentan con sistemas de armamentos avanzados (URSS y Estados Unidos) deciden pasar de negociar las negociaciones, a las negociaciones propiamente dichas.

Por supuesto, las posibilidades de llegar a nuevos acuerdos en materia de desarme, se ven afectadas por la política interior de los países cuyo consentimiento es necesario para lograr cualquier progreso. Por lo que respecta a la URSS, la caída de N. S. Khrushchev expulsó del Kremlin al que fuera un líder fértil en la iniciación —y locuaz sobre la propaganda— de proposiciones para el desarme; unas modestas y otras de gran importancia. Su atención en este campo estaba particularmente centrada en las relaciones con Estados Unidos porque pensaba —como lo declaró en cierta ocasión— que la historia había depositado en ambas naciones una responsabilidad especial sobre el futuro del mundo.<sup>1</sup> Por el contrario, los sucesores de Khrushchev han demostrado menos interés en el desarme como tema de negociaciones o de propaganda. También se han preocupado menos por la posibilidad de un acercamiento soviético-americano; más bien han demostrado interés en mantenerse a dis-

\* Las ideas aquí expresadas han sido desarrolladas con mayor amplitud en: Thomas B. Larson, *Disarmament and Soviet Policy, 1964-1968*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, Inc., 1969.

<sup>1</sup> Discurso del 21 de junio de 1960, ante el Congreso del Partido Comunista Rumano, extractos en *The Sino-Soviet Dispute*, eds. G. F. Hudson, Richard Lowenthal, and Roderick MacFarquhar. Nueva York, Frederick A. Praeger, Inc., 1963, pp. 132-139.

tancia de los líderes de Estados Unidos. Esta última actitud se demostró palpablemente cuando, a principios de 1965, Estados Unidos inició el bombardeo sistemático sobre Norvietnam. Sin embargo, a pesar de este distanciamiento la política soviética sobre control de armamentos no sufrió básicamente ningún cambio drástico tras la expulsión de Khrushchev, y dos acuerdos pendientes de discusión fueron negociados cuando ya L. I. Brezhnev y A. N. Kosygin se encontraban instalados en los puestos principales del partido y del gobierno de la Unión Soviética.

En Estados Unidos la llegada al poder de una administración republicana en 1969, puede alterar la posición estadounidense en las cuestiones de desarme. Antes de su llegada a la Casa Blanca, Richard Nixon procuró disimular, a través de su larga carrera política, cualquier entusiasmo respecto a negociar tratados sobre la cuestión de armamentos con la URSS. Sin embargo, los imperativos que rigen la política presidencial son diferentes a los que pesan sobre los candidatos, y probablemente los primeros conduzcan a Nixon a negociar con los rusos asuntos que afectan la seguridad militar y la estabilidad financiera de Estados Unidos. Aunque posiblemente se presenten cambios sustanciales en las posiciones de Estados Unidos en materia de control de armamentos, con respecto al tratamiento que le imprimieron las administraciones demócratas precedentes, existen poderosas fuerzas burocráticas en Washington que limitan las opciones presidenciales. Sólo una dirección fuerte y decidida podrá encauzar esas fuerzas dentro de nuevos canales.

Estas consideraciones previas pretenden establecer que tanto en la Unión Soviética como en Estados Unidos existen fuerzas favorables a la continuidad de cuestiones tales como el control de armamentos y el desarme, que minimizan inclusive el impacto de los cambios más drásticos de los líderes de alto nivel. Precisamente este elemento de continuidad permite que la reflexión sobre las pasadas negociaciones de desarme sea significativa para trazar perspectivas para el futuro. Los elementos más importantes que determinaron los éxitos y fracasos en la década anterior serán revisados en la siguiente sección.

## I. NEGOCIACIONES SOBRE CONTROL DE ARMAMENTOS: 1959-1968

Ya nadie puede pensar que las negociaciones de desarme entre soviéticos y occidentales son únicamente motivo de discusiones sin que se llegue a nada positivo. La firma de cuatro acuerdos entre 1959 y 1968, que establecen limitaciones en la política de armamento de las potencias, demostraron que el entendimiento en este campo es posible. Los cuatro acuerdos son: el Tratado de la Antártida de 1959; el Tratado sobre Prohibición Parcial de Pruebas de 1963; el Tratado sobre el Espacio Exterior de 1967; y el Tratado de No Proliferación de 1968.

Esta cadena de éxitos podría aumentarse si se incluyesen los acuerdos de efecto transitorio o aquellos que no imponen limitaciones en

política militar (como por ejemplo, el Acuerdo Conjunto Soviético-Americano sobre los Principios Aceptados para la Negociación del Desarme General y Completo, de 1961, o el acuerdo de "línea-caliente" de 1963) o los tratados colaterales a las negociaciones soviético-americanas. A esta última categoría pertenece el importante Tratado de Desnuclearización de América Latina, o Tratado de Tlatelolco.<sup>2</sup> A pesar de que el principio de desnuclearización de América Latina recibió tanto el apoyo soviético como el estadounidense, ambos países tuvieron dificultades para aceptar algunas previsiones del actual tratado. La URSS, además de consideraciones de carácter nacional, tenía que mostrar poco entusiasmo por un tratado en cuya negociación no sólo no intervino el gobierno cubano sino que recibió su condena.

Individualmente cada uno de los cuatro tratados mencionados presentan complejidades, pero será suficiente para los fines de este artículo destacar sus características principales sobre control de armamentos. (De los cuatro, dos, el Tratado de la Antártida y el del Espacio Exterior, contienen reglamentación sobre otros asuntos que quizás resultan más importantes que sus postulados sobre política militar).

*Tratado de la Antártida de 1959.* El Tratado de la Antártida de 1959 prohíbe cualquier tipo de instalación militar en la región, ya sea convencional o nuclear, y específicamente prohíbe la utilización de la Antártida para explosiones nucleares. La vigilancia del cumplimiento del acuerdo se aseguraba mediante el libre acceso de los países signatarios a todas las instalaciones localizadas en la zona. El único país que ha ejercido este derecho de "inspección" en dos ocasiones ha sido Estados Unidos.<sup>3</sup>

*Tratado sobre Prohibición Parcial de Pruebas Nucleares de 1963.* El Tratado sobre Prohibición Parcial de Pruebas Nucleares de 1963, firmado tras varios años de negociaciones infructuosas que buscaban un acuerdo sobre prohibición total de las pruebas nucleares, es mucho más importante que el Tratado de la Antártida. Prohíbe las pruebas de armas nucleares y las explosiones nucleares en la atmósfera, en el fondo del mar y en el espacio exterior; implícitamente sanciona las pruebas subterráneas al prever que los desechos radioactivos desprendidos de éstas no traspasasen las fronteras del país que realice las pruebas. El tratado puso fin a los programas de pruebas atmosféricas que se llevaban a cabo tanto en Estados Unidos como en la Unión Soviética, y obligó a los laboratorios nucleares de ambos países a trasladarse a áreas subterráneas; que es un medio difícil y costoso para realizar pruebas nucleares.

<sup>2</sup> Ver A. García Robles, *El Tratado de Tlatelolco*. México, D. F., El Colegio de México, 1967, e *ibid.*, *La desnuclearización de América Latina*. México, D. F., El Colegio de México, 1965.

<sup>3</sup> La susceptibilidad soviética sobre la inspección se demostró por la crítica en la Unión Soviética de esta "inspección americana". *SSSR, SShA i razoruzhenie*, ed. I. S. Glagolev. Moscú, "Nauka", 1967, p. 145. Por supuesto la URSS no objetó formalmente la inspección.

Sin embargo, el tratado no logró terminar con las pruebas nucleares atmosféricas porque Francia y la República Popular China se negaron a firmar el tratado que les habría impedido alcanzar un desarrollo de armamento nuclear en el que Estados Unidos, la URSS y el Reino Unido estaban más adelantados por haber iniciado con anterioridad sus programas. Diversas razones indujeron a otros países a rehusarse a firmar el tratado. Estos fueron principalmente países del bloque oriental porque veían con desagrado un acercamiento soviético-americano y, en algunos casos, por simpatía con la postura china.

Las diferencias sobre la necesidad de realizar inspecciones oculares han impedido que se llegue a un acuerdo total sobre la prohibición de las pruebas de armas nucleares; el tratado de 1963 dejó la responsabilidad de vigilar el cumplimiento del tratado a los sistemas nacionales de inteligencia. A partir de 1963 han surgido controversias menores sobre la observancia del tratado, porque tanto la URSS como Estados Unidos han realizado numerosas pruebas subterráneas, algunas a un nivel jamás intentado antes de 1963. Además, las pruebas soviéticas y americanas se han "ventilado"; es decir, han contaminado la atmósfera con desechos radiactivos. Sin embargo, es necesario destacar que las quejas han surgido debido a la producción imperfecta de pruebas subterráneas perfectamente legales, y no se ha argumentado que las pruebas se han realizado en medios prohibidos.

Paradójicamente, el acuerdo sobre prohibición parcial de pruebas llevó a mayores dificultades para lograr una prohibición total. Los observadores que vieron en la prohibición parcial un paso hacia adelante para alcanzar la meta principal quedaron profundamente decepcionados. Dos factores contribuyeron a este resultado. El primero se refiere a la presión mundial contra las pruebas atómicas. En 1963, esta presión, que se manifestó tanto a nivel interno como internacional, había adquirido una gran fuerza. Esta se derivaba principalmente del temor, quizás exagerado, a las emanaciones causadas por las explosiones nucleares. Este peligro podía manipularse más fácilmente que el del perfeccionamiento de armas más sofisticadas. Eliminado el peligro de la contaminación, por lo menos por lo que se refería a las pruebas soviéticas y americanas, la campaña contra las pruebas perdió su carácter imperativo.

El segundo factor que contribuyó a que el tratado se convirtiese en un elemento retardatario del progreso de una prohibición total se relaciona directamente con la política interna de Estados Unidos y la URSS. Tanto Khrushchev como el presidente Kennedy se enfrentaron a la predisposición de los aparatos militares de sus países para aceptar una prohibición de las pruebas. Esto se demostró públicamente en Estados Unidos, en donde el Estado Mayor, apoyado por sus partidarios en el Congreso, condicionó su aceptación del tratado a que el Gobierno aceptase un programa de "salvaguardias". Este se relacionaba particularmente con las pruebas subterráneas, y planteaba como requisito la

iniciación de un vigoroso programa que necesariamente conduciría a la continuación de dichas pruebas y no a su eliminación.<sup>4</sup> Respecto a la predisposición a firmar una prohibición de pruebas de parte de los militares soviéticos no existe una evidencia precisa; sin embargo, en abril de 1963, Khrushchev aludió a presiones internas —presumiblemente de parte de los militares— para que la posición soviética respecto a la prohibición de pruebas fuese más firme.<sup>5</sup> Antes de 1963 las autoridades soviéticas siempre habían rechazado la idea de exceptuar las pruebas subterráneas de la prohibición general, probablemente por considerar que este congelamiento tecnológico sería adverso para la URSS porque permitía a Estados Unidos realizar pruebas en un medio en el que estaba mucho más adelantado. De cualquier forma, lo significativo es que el logro de la prohibición parcial se tradujo en el planteamiento de condiciones más difíciles para llegar a la prohibición total de parte de los soviéticos. Antes de la firma del tratado de 1963, la URSS había otorgado su anuencia para la creación de un sistema internacional de control para vigilar el cumplimiento de las disposiciones del mismo, así como también aceptaba la idea de permitir algunas inspecciones oculares en territorio soviético con el objeto de mantener la vigencia del tratado. Desde que se aceptó la prohibición parcial de pruebas hasta el presente, las autoridades soviéticas se han negado a considerar o discutir cualquier tipo de sistema de inspección internacional como requisito para llegar a un tratado de prohibición total de las pruebas.

*Tratado sobre el Espacio Exterior de 1967.* El tercer acuerdo sobre control de armamentos al que han llegado Estados Unidos y la URSS es el relativo al espacio exterior. El tratado, firmado en 1967, amplió y legalmente hizo más obligatorio el entendimiento alcanzado en 1963, por el cual las potencias capaces de utilizar el espacio exterior se comprometían a no colocar en órbita vehículos equipados con armas de destrucción masiva, principalmente armas nucleares. El tratado fue mucho más lejos que el entendimiento de 1963 al prohibir a las partes contratantes colocar instalaciones militares, de tipo convencional o nuclear, en otros cuerpos celestes. No se estableció un sistema internacional que vigilara la observancia de las disposiciones del tratado cuya responsabilidad quedó depositada en los servicios de inteligencia nacionales. Por otra parte el tratado disponía de una cláusula, al igual que el Tratado de la Antártida, que permitía el libre acceso a cualquier instalación colocada en algún cuerpo celeste. Claramente, esta aceptación de libre acceso a estaciones inexistentes o territorios inexplorados, no significaba una distensión del control de las instalaciones existentes en la Tierra.

<sup>4</sup> Se dijo que el presidente Kennedy declaró que hizo tantas concesiones para asegurar la aprobación del Senado que el impacto positivo del tratado resultó dañado. Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days*. Greenwich, Conn., Fawcett Publ., Inc., 1967, p. 839.

<sup>5</sup> Entrevista a Norman Cousins el 12 de abril, 1963, en *Saturday Review*, 7 de noviembre, 1964, p. 58.

A pesar de que a menudo el tratado fue considerado como una limitación de los programas espaciales a fines puramente pacíficos, en realidad éste prohibía únicamente las actividades ya señaladas; es decir, el establecimiento de bases militares en otros planetas y cuerpos celestes —lo cual no cabía dentro de la capacidad tecnológica ni siquiera de las potencias más avanzadas— y la colocación en órbita de temibles “Máquinas Infernales”, satélites girando alrededor de la Tierra listos para dejar caer su carga de destrucción nuclear en cualquier blanco predeterminado. Ni el aparato militar soviético ni el americano, han aceptado la utilidad de tal sistema de armamento. Fuera de estos estrechos límites, el tratado dejaba en libertad a las potencias para utilizar el espacio exterior para otros propósitos militares. El poderío nuclear estratégico de la URSS y de Estados Unidos está basado en proyectiles balísticos intercontinentales\* que viajarían a través del espacio exterior hasta llegar a su objetivo, sólo que su trayectoria sería balística y no orbital. Ambos países cuentan además con satélites de reconocimiento que circunnavegan el espacio exterior para recabar datos destinados a propósitos militares.

Un indicador de la naturaleza limitada de la prohibición de actividades militares del Tratado sobre el Espacio Exterior, lo constituyó la serie de experimentos soviéticos en el espacio realizados en 1966 y en años subsiguientes. Estos satélites seguían una trayectoria desacomodadamente baja y parecían formar parte de un programa para desarrollar un sistema orbital de bombardeo. Denominado FOBS\*\* por el Pentágono, el programa comprendía el lanzamiento de satélites capaces de dejar caer cargas nucleares aun antes de completar una órbita.<sup>6</sup> No obstante que estos objetos espaciales describían una trayectoria orbital más que balística, en muchos aspectos eran similares a los ICBM. Aparentemente el programa no violaba las disposiciones del Tratado del Espacio Exterior, porque no se colocaron en órbita armas de destrucción masiva dentro de los satélites utilizados para las pruebas. Si se hubieran utilizado ojivas nucleares, los satélites equipados con armas hubieran constituido, indudablemente, una violación del tratado. Sin embargo, es necesario hacer constar que el día que realmente se utilizaran, el mundo se enfrentaría a problemas más apremiantes que los derivados de una violación del tratado.

*Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968.* El cuarto acuerdo sobre limitación de armamentos se concluyó en 1968 y fue firmado por Estados Unidos, la URSS y el Reino Unido (así como por otros países que no poseen armas nucleares), el 1º de julio de 1968.

\* En adelante, al hacer referencia a este tipo de programa se emplearán las iniciales ICBM, *Inter-Continental Ballistic Missiles* [T.].

\*\* *Fractional-Orbit Bombing System*: sistema de bombardeo de órbita fraccional [T.].

<sup>6</sup> A pesar de que las autoridades soviéticas hacían frecuentemente referencia a los “proyectiles orbitales” de la URSS, no habían hecho referencia pública al FOBS bajo ninguna designación.

Los otros dos países con poderío nuclear, Francia y la República Popular China, se negaron nuevamente a firmar el tratado, a pesar de que sus argumentos eran menos apremiantes que aquellos que determinaron su negativa a suscribir el acuerdo de prohibición parcial de 1963. Las razones de su negativa eran diferentes entre sí, ya que mientras Francia condenó la proliferación nuclear, la China comunista apoyaba la adquisición de armas nucleares por parte de los estados "amantes de la paz" (léase "revolucionarios"), especialmente de Asia, África y Latinoamérica. Sin embargo, los líderes chinos no mostraron indicios de estar dispuestos a ayudar a otros estados a adquirir armas nucleares.<sup>7</sup>

El tratado disponía que los estados signatarios poseedores de armas nucleares no transfirieran a otros estados o grupos de estados, ni armas nucleares, ni asistencia técnica para su desarrollo y producción. Los países signatarios no nucleares renunciaban a cualquier opción de adquirir armamento nuclear y aceptaban abrir todas sus instalaciones de tipo nuclear; es decir, las destinadas a usos pacíficos, a la inspección internacional supervisada por la Agencia Internacional de Energía Atómica.\* Algunos de los países con mayor capacidad potencial para desarrollar armas nucleares no han firmado el tratado hasta ahora, dentro de ellos se incluyen: la República Federal de Alemania, Israel, Japón y la India.

Los argumentos que fundamentaban la negativa o renuencia de los estados no nucleares a firmar el tratado eran de variada índole. Como sucedió en ocasión del Tratado de Prohibición Parcial de las Pruebas, algunos países de régimen comunista (y algunos otros) veían con desagrado el espectáculo del acercamiento de las superpotencias. Sin embargo, el descontento más generalizado se relacionaba con la clasificación de los países en dos categorías: en una se agrupaban los países cuya propiedad de armas nucleares era legítima, y en la otra, integrada por el grupo más numeroso, se incluía a los países cuya posesión de armas nucleares era ilegal. El sacrificio se consideraba desigual. Ninguna de las potencias nucleares había seguido la política de proporcionar armas a otras potencias, ni siquiera a países aliados,<sup>8</sup> por lo que la aceptación de las disposiciones del tratado no significaba más que la continuidad de una ruta ya adoptada aun antes de la firma del mismo. Por el contrario, los estados no nucleares (y en especial los relativamente más adelantados) eran obligados a firmar una renuncia que atarfa su futuro por un período indefinido.

7 Véanse los comentarios del viceministro Chen Yi de la República Popular China, 29 de septiembre, 1965, reproducidos en: Agencia Americana de Control de Armas y Desarme, *Documents on Disarmament 1965*. Washington, D. C., Government Printing Office, 1966, p. 463.

\* Algunas veces mencionada en el texto por sus siglas en inglés: IAEA [T.].

8 Esto está sujeto a una pequeña moción, ya que EE. UU. ayudó a Gran Bretaña en su desarrollo atómico, y la URSS dio asistencia a China Comunista en 1957-1959. Más tarde sin embargo, los chinos se quejaron que la URSS no había dado una bomba atómica a la RPC.

cuyos líderes han mostrado más susceptibilidad a la inspección del territorio soviético que al de sus aliados.

## II. LA IMPORTANCIA DE LOS ACUERDOS ANTERIORES

Estos cuatro tratados sobre control de armamentos son una muestra de la posibilidad de lograr cierto tipo de acuerdos entre las potencias del mundo de posguerra. Sin embargo, es necesario destacar que ninguno de los cuatro contempla la reducción de armamentos, y ninguno afecta seriamente el desarrollo posterior de los armamentos de las superpotencias. Por esta razón, ninguno de los tratados disminuyó la carga económica del gasto militar, el que actualmente se calcula en más de 150 000 millones de dólares anuales, y del que los gastos de Estados Unidos y la URSS representan dos terceras partes y el de los pactos de la OTAN y de Varsovia el 25 %. (Mientras que la ayuda externa global para los países en desarrollo representa tan sólo una veinteva parte del gasto militar mundial.)<sup>9</sup>

Tres de los cuatro tratados prohíben actividades que las grandes potencias no habían emprendido, y que probablemente nunca habrían emprendido aun sin que existiese ninguna prohibición formal: establecimiento de bases militares en la Antártida, colocación en órbita de satélites con armas nucleares, y transferencias de armas nucleares a estados que nos las tienen. La prohibición parcial de pruebas de armas nucleares únicamente impidió que se continuaran los programas que realizaban las instalaciones militares soviéticas y americanas; pero se permitía que se continuaran los avances tecnológicos en materia de ojivas nucleares, aunque con ciertas restricciones, y se permitía además que se continuara la producción de armas nucleares para almacenamiento sin ninguna inspección.

Aún más, ninguno de los cuatro acuerdos estableció un sistema de control internacional que funcionara en el territorio de las grandes potencias, y por lo tanto no se realizó ningún avance en cuanto al control e inspección, cuestiones que han sido obstáculos en las negociaciones del pasado y prometen serlo en las futuras.

La firma de estos acuerdos fue posible porque dejaban en libertad a Estados Unidos y a la URSS para continuar sus programas militares divergentes y les permitía continuar manteniendo sus puntos de vista sobre la relación entre las medidas de desarme y la correlación de las fuerzas militares de ambos. Las autoridades americanas intentaban mantener la superioridad estratégica de Estados Unidos sobre la URSS y favorecer medidas de limitación de armamento encaminadas a perpetuar ese balance favorable. Los líderes soviéticos por su parte, pretendían mejorar la situación militar soviética en relación con la de Estados

<sup>9</sup> Ver Oficina de Economía de la Agencia Americana de Control de Armas y Desarme. *Worldwide Military Expenditures and Related Data, 1965*. Washington, D. C., ACDA, 1967, Reporte de investigación 67.6.

Unidos y favorecían las medidas de desarme dirigidas a reducir o eliminar las áreas de superioridad americana.

Esta relación entre medidas de desarme y el balance de poderío militar ya había sido discutida en el acuerdo de 1961 entre la URSS y Estados Unidos que trataba sobre los principios que deberían regir las negociaciones de desarme.<sup>10</sup> El quinto de esos principios declaraba que las medidas de desarme “deberían ser balanceadas en tal forma que asegurasen [1] que en ninguna etapa... un estado o grupo de estados pudiese obtener una ventaja militar, y [2] que se debería garantizar seguridad a todos”. El lenguaje utilizado no ofrecía una ayuda efectiva para resolver las diferencias sobre proposiciones reales, porque, quizás deliberadamente, las frases eran ambiguas. Mientras que las autoridades americanas interpretaban el principio en el sentido de que establecía que cualquier medida de control de armas debería dejar inalterada la proporción de fuerzas militares soviético-americana; el mismo principio era interpretado por los líderes soviéticos en el sentido de que cualquier medida de desarme debería representar la ausencia de toda ventaja para algún país; es decir, se debería proporcionar igual seguridad a todos.

Esta breve evaluación de los avances logrados en materia de desarme sería incompleta si no se hicieran dos consideraciones positivas. El hecho de que la mayoría de los acuerdos trataron de problemas potenciales más que de peligros claros y actuales, no significa que el esfuerzo haya sido en vano y que se haya perdido el tiempo. Con el tiempo, alguno de los problemas podría haber llegado a ser serio. Claro está que la discusión de asuntos en los que los aparatos militares de las grandes potencias no tienen especial interés es más fácil que la de aquellas cuestiones que revisten gran importancia; sin embargo, aun las negociaciones del primer tipo presentan méritos que no deben despreciarse. La segunda consideración positiva es que los acuerdos logrados entre 1959-1968 contribuyeron a relajar la tensión que había caracterizado las relaciones soviético-americanas en la década posterior al fin de la segunda Guerra Mundial. En resumen, se puede asegurar que sus efectos políticos fueron quizás más importantes que su impacto en cuestión de armamentos.

### III. PERSPECTIVA PARA UN ACUERDO SOBRE PROYECTILES

Es importante revisar, a la luz de las experiencias adquiridas en la negociación de los tratados anteriores, las perspectivas reales para lograr acuerdos en otros tipos de armamentos y acordar limitaciones o reducciones de proyectiles y otros sistemas de armamento nuclear estratégico. Las proposiciones en torno a estas cuestiones se plantearon hace algún tiempo, en realidad forman el punto crucial de los planes sovié-

<sup>10</sup> También conocido como el acuerdo McCloy-Zorin, el texto está reproducido en *Documents on Disarmament 1961*, pp. 741-742.

tico y americano para un "Desarme General y Completo", como se dejó entrever al final de la década de los cincuenta y principios de los sesenta. Sin embargo, tales planes nunca cristalizaron en negociaciones formales, y no sería adecuado tratarlos aquí puesto que el interés que causaron con el tiempo se desvaneció en ambas potencias.

Sin embargo, es importante recordar que en 1964, poco después del asesinato del presidente Kennedy, el presidente Johnson planteó a los dirigentes soviéticos dos proposiciones sobre armas nucleares y vehículos estratégicos que quedaban fuera del contexto de un plan de desarme general. Una de las proposiciones trataba sobre el cese de producción de materiales fisibles para armas nucleares y la transferencia de algunos de esos materiales para la producción de armas (o empleados en armas) a utilización pacífica. La otra proposición versaba sobre la "congelación" de toda clase de vehículos para el transporte de ojivas nucleares, incluyendo proyectiles, submarinos y aviones de bombardeo estratégico. Los negociadores americanos insistieron en que el programa de estabilización del número de vehículos existentes (que permitía reposición, pero no autorizaba aumentos de cantidad, ni introducción de modelos más avanzados) debería incluir sistemas de armamento tanto defensivo, por ejemplo el ABM, como ofensivo.

Estas propuestas nunca despertaron el interés soviético. Algunos voceros de la URSS declararon que esas no eran medidas de "desarme" ya que no pretendían la reducción de los sistemas masivos de armamento nuclear de ambos países. Además, agregaron que el sistema de control e inspección previsto para vigilar la observancia de las dos medidas era totalmente inaceptable por la ausencia de reducciones importantes de armamento.

El rápido incremento, después de 1964, de las fuerzas soviéticas ICBM y de la instalación de un sistema ABM alrededor de Moscú, inspiraron en Washington el deseo de retornar a la idea de negociaciones para poner fin a una nueva espiral en la competencia de armamento estratégico. Por lo tanto, en 1966-67, Estados Unidos volvió a plantear a la URSS una proposición para discutir el problema de los sistemas ABM. Kosygin indicó que las conversaciones deberían incluir toda clase de proyectiles ya fuesen defensivos u ofensivos. En realidad, ni él ni ninguna otra autoridad soviética se habían mostrado tan alarmados con las instalaciones ABM de Estados Unidos como Washington demostró estarlo ante el comienzo del sistema ABM soviético.

Las pláticas sobre esta cuestión avanzaron muy lentamente hasta mediados de 1968, cuando se concluyó con éxito el Tratado de no Proliferación, lo que permitió que se anunciara que las negociaciones sobre toda clase de vehículos nucleares estratégicos eran aceptables para Estados Unidos y la URSS. La subsiguiente invasión de Checoslovaquia por tropas soviéticas enfrió cualquier entusiasmo en Washington por acelerar la iniciación de las negociaciones; el interés para realizarlas pasó de Washington a Moscú.

Lo más probable es que las negociaciones se efectúen a no ser que se presente un empeoramiento de las relaciones soviético-americanas. Lo que es difícil predecir es si las negociaciones se verán coronadas por el éxito, pero es más interesante explorar los asuntos sustanciales que conjeturar sobre el momento y procedimientos para iniciarlas.

En realidad, ni Washington ni Moscú han revelado sus intenciones, y no está claro qué posiciones nacionales se han adoptado. Las proposiciones soviéticas se establecieron brevemente mediante un memorándum el 1º de julio, 1968.<sup>11</sup> Por lo que se refiere al asunto de las ojivas nucleares, el gobierno soviético propuso "que todas las potencias nucleares inicien conversaciones inmediatas con el propósito de poner fin a la producción de armas nucleares, la reducción de sus almacenes nucleares, y la prohibición total, y liquidación, del armamento nuclear bajo adecuado control internacional. ... El gobierno soviético parte de la presunción de que durante las conversaciones se puede llegar a un entendimiento acerca de las medidas más complejas, dirigidas a la destrucción del armamento nuclear, y también a algunas otras que conducirían a la misma meta". Acerca de la "limitación y reducción de los medios estratégicos de envío de armas estratégicas", el gobierno soviético proponía "la destrucción de todo el arsenal, conservando, y esto temporalmente, una cantidad estrictamente limitada de tales medios..."

Las proposiciones no se han ampliado o concretizado en las discusiones subsiguientes. La redacción de ambas propuestas implica un tratamiento por etapas, lo cual las acerca al pensamiento oficial en Washington, a pesar de que no se sabe cómo se conectarán las etapas entre sí, ya que, por ejemplo, la "limitación" de cohetes estratégicos podría negociarse por separado y antes que la "reducción" de estos vehículos. La propuesta sobre cohetes omite la mención del control internacional, al cual se alude sin embargo, en relación con el armamento nuclear. La descripción de la proposición sobre vehículos recuerda la redacción utilizada anteriormente para describir la propuesta soviética del "paraguas nuclear", una enmienda presentada en 1962-1963 al plan soviético de desarme general de 1959. Esta preveía, como una excepción a la eliminación de todos los vehículos estratégicos en la primera etapa del desarme, la conservación de un número estrictamente limitado de ICBM por parte de la URSS y Estados Unidos, pero de ningún bombardero o submarino dotado de proyectiles.

Ni el gobierno de Johnson ni el de su sucesor dejaron entrever la clase de propuestas previstas para las pláticas sobre proyectiles con los rusos. Las contadas alusiones públicas parecen sugerir que las autoridades de Washington siguen pensando en términos de "estabilización" o "congelación" de acuerdo con el lineamiento seguido en las propuestas le 1964. Como ya se mencionó, esas propuestas estaban tan lejos de los puntos de vista soviéticos que no fueron susceptibles de conducir a ambas potencias al terreno de las negociaciones. Los líderes soviéticos

<sup>11</sup> Texto aparecido en *The New York Times*, 2 de julio de 1968.

no estaban dispuestos a firmar un acuerdo por el cual se comprometían a aceptar que se perpetuase y legalizase la superioridad americana en los sistemas nucleares estratégicos. Al contrario, se dedicaron a realizar cuantiosas inversiones en programas para mejorar su posición frente a Estados Unidos, tanto en lo que se refería a proyectiles como a sistemas de defensa ABM.

Sin embargo, ciertos desarrollos alcanzados en los últimos cinco años, pueden haber mejorado las posibilidades para que se llegue a un entendimiento entre Estados Unidos y la URSS. En primer lugar, la URSS ha logrado reducir el margen de superioridad que gozaba Estados Unidos, en materia de fuerzas nucleares estratégicas. Esto lo logró principalmente mediante la rápida producción de ICBM entre 1964-1968. La estabilización a los niveles actuales no representaría una desventaja tan grande para la URSS como lo hubiese sido en 1964.

En segundo lugar, este avance hacia la igualdad de fuerzas se ve amenazado actualmente por el programa de Estados Unidos para equipar a los proyectiles terrestres y a los submarinos con ojivas nucleares múltiples capaces de alcanzar objetivos localizados a grandes distancias entre sí. En términos del Pentágono se denominan MIRV.\* A pesar de que se comenta que los laboratorios soviéticos también se encuentran trabajando sobre este tipo de armas, todo parece indicar que el programa americano está más cerca de la fecha de instalación. El reemplazo total de los actuales ICBM y de los proyectiles Poseidon por aquellos capaces de atacar muchos frentes no añadirá problemas a Rusia en cuanto al bombardeo de los conductores de proyectiles, pero multiplicará los problemas soviéticos de defensa, por lo que la situación de la URSS es más vulnerable ante una posible confrontación nuclear en el futuro.

En tercer lugar, las oportunidades para llegar a un acuerdo pueden haber mejorado porque las exigencias de inspección internacional por parte de Estados Unidos son menos intensas. En ocasión de la propuesta estadounidense de 1964, las autoridades soviéticas enfatizaron la inaceptabilidad del requisito de control inherente a la propuesta. (Prefirieron aparecer como el estado socialista que impide el acceso de espías imperialistas a su territorio, a presentarse como la URSS admitiendo su inferioridad militar ante Estados Unidos.) Sin embargo, a principios de 1967, las autoridades americanas empezaron a sugerir que un acuerdo para congelar los vehículos estratégicos —o aun para una modesta reducción— podría ser verificado mediante los servicios nacionales de inteligencia sin recurrir a inspección internacional. Estas sugerencias nunca formaron parte de una propuesta formal, pero es probable que los negociadores soviéticos hayan tomado debida nota de ellas.

A pesar de que las condiciones que se presentan en 1969 son más favorables que las que prevalecían en 1964, las diferencias soviético americanas, aunque ya no tan profundas, todavía representan una bre-

\* Siglas que significan *Multiple Independently Targeted Re-entry Vehicles*: vehículos de objetivos múltiples e independientes.

cha considerable que separa sus posiciones y es posible que esta brecha impida que se establezcan transacciones. Naturalmente, los acuerdos, si es que se llega a alguno, surgirán de las negociaciones, y el proceso de negociación comprende la etapa de transacción de las demandas iniciales y la solución de las diferencias. En este caso, sin embargo, las diferencias involucran el poderío estratégico de dos potencias que experimentan mutuo temor y sospechan una de la otra. Dada esta situación, la conclusión exitosa de cuatro tratados entre 1959-1968 es un precedente engañoso por su efecto marginal sobre las instalaciones militares soviéticas y americanas.

El énfasis que este análisis ha puesto sobre el poderío militar puede ser objeto de controversia. Algunos analistas y autoridades creen que por encima de determinado nivel, las diferencias de poder estratégico entre dos potencias como la URSS y Estados Unidos, ya no tienen mayor importancia. Si cada país cuenta con suficiente fuerza nuclear para contrarrestar un ataque inicial, aunque se trate de un ataque sorpresivo, y es capaz de contestarlo, entonces no importa ya si uno u otro es superior: cada uno tiene suficiente poderío para disuadir al otro, y al final prevalecerá la mutua disuasión. Cuando Robert McNamara era secretario de la Defensa, y particularmente en los últimos años de su ejercicio, fue fiel portavoz de esta idea, y por lo tanto minimizó la importancia de la superioridad nuclear.

Cualquiera que sea la fuerza de validez del argumento, es más fácil que éste sea aceptado por las autoridades del país que cuenta con la superioridad que por las de los rivales o adversarios. De cualquier forma, los líderes soviéticos no encontraron ese argumento muy atractivo. Tampoco McNamara sacó como conclusión que Estados Unidos debería estar dispuesto a renunciar a su ventaja sobre la URSS. Por lo que se refería a limitación de armamentos McNamara sostenía que cualquier tratado sobre desarme, para ser aceptable para Estados Unidos debería preservar la relación de fuerzas que favorecía a Norteamérica. Las propuestas sobre desarme emanadas de Washington han demostrado fielmente esta predilección, así como las propuestas soviéticas por su parte han reflejado constantemente los deseos soviéticos de eliminar o reducir la superioridad militar americana.

#### IV. PERSPECTIVAS PARA LA LIMITACIÓN REGIONAL DE ARMAMENTOS

Además de los proyectiles y otras armas estratégicas hay otras materias susceptibles de negociarse. Aun en el terreno de las armas nucleares es todavía factible llegar a un acuerdo que prohíba todas las pruebas de armamentos. Estados Unidos y la URSS aún siguen pensando en favorecer una prohibición total, y éste es uno de los pocos objetivos comunes en los que están de acuerdo. Sin embargo, los últimos cinco años no han aportado ningún progreso, y ninguno de los dos países parece estar presionando suficientemente para llegar a un acuerdo. El avance lo-

grado en cuanto a la capacidad de detectar pruebas subterráneas, así como en distinguirlas de explosiones causadas por actividades sísmicas de origen natural, ha venido a apoyar el punto de vista soviético de que el control internacional no es imprescindible. No obstante, no se ha operado ningún cambio de la posición de los negociadores americanos en el sentido de aceptar un acuerdo sobre prohibición de pruebas basado en la vigilancia y control de los servicios nacionales de inteligencia.

Frecuentemente han sido discutidas diversas propuestas de reducción de armamentos en determinadas regiones, particularmente en Europa y el Medio Oriente. En las dos áreas mencionadas están involucrados considerables intereses rusos y americanos, en especial en el Medio Oriente, en donde puede surgir una seria confrontación militar dada la inestable situación política interna. Pero la tensión registrada en esa región ha impedido que se llegue a un acuerdo de desarme, al que probablemente sólo se llegará, después o al mismo tiempo que se logre estabilizar la situación política.

Por lo que se refiere a Europa, la situación parece haberse agravado. Durante varios años la URSS patrocinó una serie de propuestas que tendían a llegar a un acuerdo sobre las fuerzas convencionales y nucleares en Europa: los planes Gomulka y Rapacki para la eliminación, reducción, o "congelación" de los armamentos nucleares en Europa Central (Alemania del Este y Oeste, Checoslovaquia, y Polonia); las medidas para reducir el peligro de un ataque por sorpresa; un pacto de no agresión entre la OTAN y el Pacto de Varsovia y el mutuo retiro o reducción de fuerzas extranjeras estacionadas en Europa —en su mayoría soviética y americanas. Ninguna de estas ideas encontró aceptación en Estados Unidos y solamente hasta hace pocos años las autoridades americanas empezaron a demostrar cierto interés en la idea de llegar a un acuerdo sobre la reducción de fuerzas en Europa. Lograron el apoyo de la OTAN para las negociaciones de retiro de fuerzas, y durante 1967-1968 Estados Unidos redujo en 50 000 el número de sus fuerzas en Europa.

Paradójicamente, los americanos aceptaron la idea de negociar el retiro de fuerzas cuando los rusos empezaban a perder interés en ella, ni siquiera respondieron a las sugerencias americanas para iniciar conversaciones sobre el problema, ni tampoco imitaron el ejemplo americano con una reducción de sus propias fuerzas. En realidad, la URSS eliminó de su lista de acuerdos deseables sobre limitación de armamentos del 1º de julio de 1968, no sólo su propuesta de retiro mutuo sino también sus anteriores propuestas cuyo interés se centraba en Europa.

Las razones que dictaron este cambio no están totalmente claras. La mayoría de las propuestas reconocían en una forma u otra la continuidad del papel desempeñado por la OTAN en la escena europea, y por lo tanto, en el contexto de las garantías de control de armamento, se dirigirían a legitimizar la OTAN como un factor necesario para la paz y

seguridad europea. Este objetivo era incompatible con la importante campaña soviética dirigida a lograr la desaparición de la OTAN o su transformación de alianza militar a una alianza política de carácter más convencional. En el período que sucedió a Khrushchev, las iniciativas soviéticas más importantes se han centrado en dos propuestas: una para la celebración de una conferencia sobre la seguridad de toda Europa —presumiblemente sin participación de Estados Unidos— para crear un nuevo sistema de seguridad europeo sin alianzas militares contrarias; y otra, sin duda inspirada en el ejemplo del presidente De Gaulle, para la abolición de la OTAN y el Pacto de Varsovia como organizaciones militares y su conservación como alianzas políticas. Los veinte años transcurridos desde la fundación de la OTAN, y la oportunidad que se presentaba a los estados miembros para retirarse, animó probablemente a los líderes soviéticos a pensar cada vez más en dismantelar alianzas militares que en otorgarles cabida dentro de un nuevo arreglo europeo. Si así era, la decisión soviética de invadir Checoslovaquia puso fin a esos deseos, como también al interés estadounidense de retirar tropas de Europa.

Por lo que se refiere al Medio Oriente, las perspectivas para lograr un control de armamentos son igualmente sombrías. A pesar de que en esa región las armas nucleares no son actualmente causa de un gran problema, es necesario puntualizar que ambas potencias favorecen en principio un acuerdo de desnuclearización del área, como lo favorecieron en el caso de África, que presentaba menos dificultades. La hostilidad que caracteriza las relaciones arabe-israelíes determina que este acuerdo quede fuera de negociación por el momento. El problema más agudo en el presente es el flujo de armamento convencional a la región. Si los principales proveedores de armamento estuviesen de acuerdo, podrían ejercer considerable influencia sobre la situación del Medio Oriente mediante el control de embarco de armas destinadas a la región. Sin embargo, la situación real es que tanto Estados Unidos como la URSS apoyan en general a las partes contendientes, y la respuesta soviética a las pérdidas experimentadas por los países árabes en 1967 fue enviar grandes embarcos de armas para reemplazarlas. Estados Unidos sugirió que los estados proveedores hiciesen públicos sus embarcos de armas a la región, pero la URSS ni siquiera dio respuesta a la propuesta. Ambas potencias están de acuerdo en favorecer un control de armas en la región, pero la Unión Soviética ha declarado que tales medidas sólo podrían considerarse si las "consecuencias del ataque israelí" fueran eliminadas, y en especial si se evacuaran las fuerzas israelíes del territorio ocupado en junio de 1967. Queda claro entonces que la limitación de armamento en el Medio Oriente sólo podrá resolverse hasta que, por lo menos, algunos de los asuntos involucrados en el conflicto árabe-israelí encuentren una solución satisfactoria. Tal arreglo político podría incluir algunas medidas para el control de armas.

El fondo del mar es una "región" que presenta mejores perspectivas para llegar a un acuerdo sobre regulación de armamentos. La utilización

del mar está más o menos regida por la costumbre, leyes y acuerdos logrados desde hace cientos de años, pero este cuerpo de leyes no es suficiente para legislar el fondo de los océanos. Aunque el problema es más potencial que real, el avance tecnológico logrado en los últimos años permite la explotación del fondo del mar no sólo para proyectos comerciales sino también para utilización militar. Los principales conflictos y posibles peligros que podrían presentarse han sido discutidos en conversaciones auspiciadas por la ONU, y de estas pláticas podría pasarse a negociaciones sobre control de armas y otros tópicos. La URSS, que en un principio se mostró reticente sobre toda la cuestión, apoya ahora la idea de una convención que prohíba todas las instalaciones militares en el fondo oceánico fuera de las aguas territoriales. Estados Unidos apoya una idea más limitada sobre prohibición de instalar ahí armas nucleares y otras armas de destrucción masiva.

Como objeto de un posible acuerdo de control de armamentos, el fondo oceánico se asemeja a la región de la Antártida y el espacio exterior en que es una región exótica que hasta ahora no ha sido utilizada para usos militares. Por lo tanto, la firma de un acuerdo no obligaría a los signatarios a abandonar instalaciones ya en operación, ni pondría cortapisas a actividades en realización. Aunque ya se han manifestado diferentes puntos de vista de los países de tecnología más avanzada, éste es uno de esos problemas que puede llegar a resolverse mediante una transacción como lo indican las experiencias del pasado.

EL PRESENTE ANÁLISIS de las perspectivas para lograr nuevos acuerdos sobre control de armamento entre la URSS y Estados Unidos, sugiere que el panorama es más bien sombrío. No sería adecuado, sin embargo, predecir un fracaso para las negociaciones sobre proyectiles y otros sistemas de armamento estratégico, porque las diferencias entre Estados Unidos y la URSS han disminuido en los años recientes, y los líderes de ambos países podrían estar dispuestos a aceptar arreglos que hace cinco años hubieran estado fuera de discusión. No obstante, este artículo ha demostrado que los acuerdos alcanzados durante la década pasada eran básicamente de naturaleza diferente a la indispensable para lograr un acuerdo sobre proyectiles. Los éxitos alcanzados en 1959-1968 se relacionan con cuestiones secundarias de política militar y con problemas potenciales de competencia de armamentos, y ofrecen escasa seguridad de que las diferencias de las grandes potencias se han reconciliado hasta el punto de lograr acuerdos que reglamenten sus sistemas de armamento principales. Los éxitos anteriores podrían conducir a acuerdos que no exijan un cambio radical de la conducta militar, ni obliguen a cambiar estructuras de las grandes potencias. Entre este tipo de acuerdos podría incluirse el cierre de áreas de conflicto potencial en regiones exóticas como el fondo del océano.

El papel de China comunista debe mencionarse en relación a las perspectivas de control de armamentos. El carácter de su papel es do-

ble; o bien puede hacer posible el acuerdo soviético-americano o bien puede hacerlo más difícil. Por ejemplo, el conflicto sino-soviético permitió que la URSS aceptase el tratado de prohibición parcial de pruebas, pues liberó a los dirigentes soviéticos del poder de veto chino sobre una decisión que el Kremlin consideraba ventajosa para la URSS pero que los dirigentes de Pekín consideraban lesiva para el interés nacional chino. Este impacto de las hostilidades sino-soviéticas sobre la disposición de la URSS de efectuar tratos con Washington, es mucho más importante que cualquier temor chino sobre el acercamiento de Estados Unidos y la URSS.

Sin embargo, el rápido desarrollo en armas nucleares y la iniciación de un programa de proyectiles en China sugiere que no pasarán muchos años antes de que la participación china sea imprescindible para lograr que cualquier tratado sobre desarme sea significativo. Ese día aún no ha llegado. La superioridad actual de Estados Unidos y la URSS sobre China en materia de sistemas avanzados de armas y en cuanto a capacidad de proyectar su poderío militar a escala mundial, es suficientemente grande, por lo que la ausencia de China de las negociaciones y su negativa a la firma de tratados, no impiden que Estados Unidos y la URSS logren llegar a acuerdos.