

**EL DESARME COMO INTERES JURIDICAMENTE REGULADO  
POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.  
DESARROLLO HISTORICO-JURIDICO DE LA LABOR DE LAS  
NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DESARME (1945-1995)**

Mariano J. Aznar Gómez  
*Doctor en Derecho. Profesor Ayudante del Departamento de  
Derecho internacional  
Universitat de Valencia*

**SUMARIO:**

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA APARICIÓN DEL DESARME COMO INTERÉS JURÍDICAMENTE REGULADO POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. 1. CONCEPTO DE «DESARME». 2. EL DESARME HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.—III. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL INTERÉS POR EL DESARME EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL: LA LABOR DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DESARME DURANTE LA «GUERRA FRÍA». 1. EL DESARME Y LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. 2. EL DESARROLLO DE LA PRÁCTICA EN MATERIA DE DESARME Y SU INCIDENCIA EN EL MARCO JURÍDICO ESTABLECIDO EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.—IV. EL DESARME TRAS LA «GUERRA FRÍA». LA ACCIÓN RENOVADA DE LAS NACIONES UNIDAS. 1. EL DESARME TRAS LA «GUERRA FRÍA». 2. LA ACCIÓN *RENOVADA* DE LAS NACIONES UNIDAS.—V. CONCLUSIÓN.

**I. INTRODUCCIÓN**

En 1995 se conmemora el quincuagésimo aniversario de la creación de la Organización de las Naciones Unidas. En las primeras propuestas sobre su Carta constitutiva llevadas a cabo por los Estados Unidos de América, el Reino Unido y la Unión Soviética en Dumbarton Oaks, ya se alumbraba el deseo de corregir los errores de la Sociedad de las Naciones y, para ello, se ponía un señalado énfasis en la esfera de la seguridad colectiva. El 26 de junio de 1945 se firmó en San Francisco la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo los deseos de procurar un mundo en paz se vieron tempranamente afectados por un enfrentamiento ideológico, una política de bloques milita-

res antagónicos entre los antiguos aliados en la guerra contra el Eje y, sobre todo, los pueblos de la tierra pronto conocieron un nuevo poder devastador que iba asolar las ciudades de Hiroshima y Nagasaki. El arma atómica colocaba a la humanidad en el umbral de su autodestrucción; también la impulsaba a la imperiosa necesidad de adoptar medidas de desarme.

A la Organización de las Naciones Unidas le habían sido atribuidas determinadas competencias en materia de desarme. Competencias que pronto se vieron enervadas por la parálisis que la Organización sufrió a causa de la «Guerra fría». Las Naciones Unidas, como organismo vivo e ilusionado, procedió a sortear con mejor o peor suerte los obstáculos que el directorio de las nuevas grandes Potencias les planteaban. Sin embargo, poco pudo hacer sin el concurso de dichas potencias.

Con el fin de la «Guerra fría», en la década de los ochenta se van a producir cambios esenciales en el escenario geoestratégico que provocaron alteraciones fundamentales en la esfera del desarme. En la actualidad, el talante es otro y las dificultades también son distintas. Sin embargo, el interés jurídico de la Comunidad Internacional por el desarme ha cristalizado a lo largo de estos cincuenta años de vida de las Naciones Unidas.

A todo este desarrollo histórico y jurídico dedicamos las páginas que amablemente nos ofrece la *Revista Española de Derecho Militar*. Analizaremos en primer lugar la aparición primera de este interés de la Comunidad Internacional por el desarme. Interés que, hasta 1945 y la Carta de las Naciones Unidas, no aparecerá como un interés jurídicamente regulado por el Ordenamiento internacional. A continuación llamaremos la atención del lector sobre dicha regulación durante la época de la «Guerra fría» y, en especial, la labor y las ausencias de las Naciones Unidas en dicha regulación. Finalmente, analizaremos brevemente los cambios que en materia del desarme y en la función de la Organización en dicha esfera se están produciendo tras la «Guerra fría».

## II. LA APARICIÓN DEL DESARME COMO INTERÉS JURÍDICAMENTE REGULADO POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

El desarme, como interés jurídicamente regulado, surge en este siglo. El desarme, como interés político —que ya animó al Zar Nicolás II y al Presidente Wilson a promover las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907— había impulsado a los gobiernos a intentar, con sucesivos

fracasos y relativos aciertos, medidas de desarme como resultado de la idea de superar la guerra como medio de solución de conflictos. Desarme y guerra, como intentaremos mostrar en las páginas que siguen, han tenido un desarrollo ciertamente paralelo.

«The evolution —advierte Bogdanov— of the disarmament problem from one of political nature into a problem of international law began clearly in the twentieth century. Such an evolution immediately followed the prohibition by international law of aggressive war. In fact both these developments were closely interconnected. And this is quite natural: the implementation of disarmament has at its logical prerequisite the banning of war as an instrument of national politics. That is why it is not accidental that both the above—mentioned evolutions started in international life more or less simultaneously» (1).

Un propósito de este trabajo es afirmar tal relación. En este primer epígrafe nos detendremos en el análisis del desarrollo histórico de la empresa del desarme hasta 1945, fecha en la que —como punto de inflexión— el desarme va a mostrar nuevos perfiles. En todo caso, dado que el término “desarme” va a estar presente a lo largo de las páginas que siguen, debemos llevar a cabo una aproximación al concepto que encierra, como idea previa de la cual poder servirnos en nuestra investigación.

## 1. CONCEPTO DE «DESARME»

En múltiples ocasiones — y en muy diversos foros — se ha utilizado el término “desarme” junto con otros muchos de semejante factura: o bien lo completan aportando nuevas ideas, o bien lo sustituyen por otros que amplían o reducen su contenido. Así, términos como *arms control* o “control de armamentos” y “regulación de armamentos” han estado presentes en todo el ámbito del desarme.

La Carta de las Naciones Unidas (2), en su artículo 11, habla del «desarme y la regulación de los armamentos». De un «sistema de regulación

---

(1) BOGDANOV, V.: “The Outlawry of War, and Disarmament”, en *R.C.A.D.L* (vol.133),1971-11, p. 21.

(2) El Pacto de la Sociedad de las Naciones de 1919, en su artículo 8 hablaba simplemente de la “reducción de los armamentos”.

de armamentos» habla asimismo el artículo 26 de la Carta. Por su parte, el artículo 47 de la misma vuelve a recoger ambos términos: desarme y regulación de armamentos (3). En este sentido va a seguir actuando la Organización de las Naciones Unidas si bien la doctrina que ha estudiado toda la materia del desarme va a utilizar también otro término distinto: el *arms control* o, en francés, *la maîtrise des armements*.

*Arms control*, desarme y regulación de armamentos describen el conjunto de políticas y esfuerzos que se han llevado a cabo en materia de control de los armamentos. Nuestra intención será ahora intentar delimitar qué ha supuesto cada uno de estos términos para, finalmente, elegir una terminología que entendamos más acorde con la situación en la materia y la claridad didáctica y metodológica.

Por *arms control* se ha entendido

«the possibility of an actual reduction of arms, that is, disarmament, either in limited or extensive ways. It also includes the possibility of constraints on armament that may or may not entail a reduction of forces, of the sort sometimes described as “arms limitation” [...]» (4).

Se confunden pues *arms control* y desarme al incluirse este último en el primero. Sin embargo, para otros autores desarme y *arms control* son cuestiones distintas.

«Disarmament —dirá Henkin— means the reduction or elimination of weapons and vehicles for delivering them, as well as prohibitions on either further manufactures; arms control, strictly, means that weapons will remain but that nations may conclude

---

(3) Los textos de la Carta en inglés y en francés recogen la misma terminología: *disarmament* y *regulation of armaments* en el primero, y *désarmement* y *reglementation désarmements* en el segundo.

(4) BRENNAN, D.G.: “Setting and Goals of Arms Control”, en BRENNAN, D.G. (Ed.), *Arms Control, Disarmament and National Security*, Nueva York (George Braziller) 1961, p. 31.

LYSEN ha recogido otras definiciones. Así, *arms control* significará para BULL «restraint internationally exercised upon armaments policy, whether in respect of the level of armaments, their character, deployment or use»; para DE LUPIS supondrá «any measure of restraint of testing, manufacturing, possessing or deploying of a specific type of weapon» [LYSEN, G., *The International Regulation of Armaments: The Law of Disarmament*, Uppsala (Iustus Förlag) 1990, p. 59].

agreements about their use and deployment in order to reduce the likelihood or the severity of war» (5).

Así pues, podríamos decir llegados a este punto que el término “desarme” implica la eliminación o destrucción de determinados tipos de armamentos; arms control, por su parte, parece suponer un más amplio espectro de medidas (6) que, en su caso, incluiría al desarme —tal como ha sido antes definido—, la limitación de armamentos y su regulación (7).

Han sido, por lo tanto, diversas las posturas terminológicas sobre la materia de desarme; sus contenidos también han sido distintos. Nosotros, sin embargo, puestos a acometer una delimitación terminológica para facilitarnos la elección de los términos más adecuados, debemos traer primero a estas líneas el «Programa Comprensivo de Desarme» (8) que, tras ser expuesto a la Conferencia del Comité de Desarme, y presentado el 18 de noviembre de 1970 a la Primera Comisión de Naciones Unidas por

---

(5) HENKIN, L., *Disarmament - The Lawyer's interests*, en “Background Papers and Proceedings of the Fourth Hammarskjöld Forum”, Nueva York (Oceana Publications, Inc.) 1964, p. 3. RÖLING los distingue como sigue: el arms control consistirá en «all the measures which may prevent that armed power will turn dysfunctional, will create its own perils or will become unable to fulfil its only role, deterrence and defense»; desarme, mientras tanto, implica «a substantial reduction in the level of forces» (RÖLING, B.V.A.: “The Law of Arms Control and Disarmament”, en *Essays of International Law in Honour of M. Lachs*, La Haya, 1984, p. 731).

LYSEN recoge otras definiciones posibles: BULL y SHAKER entienden por *disarmament* «the reduction or abortion of armaments. It may be unilateral or multilateral; general or local; controlled or uncontrolled»; para DE LUPIS *disarmament* «implies the reduction in, or renunciation of, a type of weapon»; y MYRDAL lo entiende como «the banning of certain types of weapons, of their production, stockpiling, deployment and use; the limitation of certain types of armaments quantitatively and qualitatively; the limitation of possibilities for improving armas qualitatively» (LYSEN, *The International...*, pp. 59 y 60).

(6) «It is useful —señala BRENAN— to think generally of arms control as a cooperative or multilateral approach to armament policy - where “armament policy” includes not only the amount and kind of weapons and forces in being, but also the development, deployment, and utilization of such forces, whether in periods of relaxation, in periods of tension, or in periods of shooting wars» (BRENAN, *Setting and Goals...*, p.30).

(7) Esto es lo que viene a hacer GRAF VITZTHUM. Señala que el control de armamentos (*arms control*) está constituido por tres elementos: una obligación material, otra formal, y una última procedimental-institucional. La obligación material —que es la que ahora nos interesa— incluye el desarme (eliminación total o parcial de armas), la limitación de armamentos, la regulación de los mismos y las medidas generadoras de confianza (GRAF VITZTHUM, W.: “El derecho del control de armamentos de la era de la verificación”, en *Universitas*, vol. XXIX, n.º 1/2, 1991, pp. 63 y 64).

(8) *Documentos Oficiales de la Asamblea General, Anexos, vigésimo quinto periodo de sesiones*, tema 27 del programa, documento A/8191.

Irlanda, Marruecos, México, Pakistán, Suecia y Yugoslavia como anexo a un proyecto de Resolución, recogía en su Introducción que

«[p]arece aconsejable señalar que el vocablo “desarme” se utiliza en el mismo sentido que lo ha sido en los diversos foros de las Naciones Unidas, esto es, como un término genérico que abarca y puede designar todos los tipos de medidas que guardan relación con la cuestión, ya sean medidas para la prevención, para la limitación, para la reducción o para la eliminación de los armamentos, o para la reducción de las fuerzas militares».

En efecto, va a ser ésta la terminología que nosotros utilicemos (concepto amplio de “desarme”) (9), completándola con una serie de ideas sobre los distintos aspectos y medidas que quedarán englobadas en dicho «término genérico» de desarme.

Teniendo en cuenta la anterior delimitación, el término desarme incluiría cinco tipos de medidas distintas (10):

a) *Desarme en sentido estricto.*— Supone la eliminación total de determinadas armas y la prohibición subsiguiente de reconstruirlas me-

---

(9) Como asimismo hacen KALSHOVEN, F.: “Arms, Armaments and International Law”, en *R.C.A.D.I* (vol. 191), 1985-II, pp. 305 y 306; MYRDAL, A., *El juego del desarme*, Madrid (Ed. Debate) 1984; COLLARD, D., *Le désarmement*, París (Armand Colin) 1972, p. 17; LYSEN, *The Regulation...*, p. 62 et seq.

Por su parte, el *Dictionnaire de la terminologie du droit international* lo define como «le fait d'un ou plusieurs États supprimant leurs effectifs, matériels et préparatifs militaires pour ne conserver à leur disposition que des forces de police. Dans les négociations sur cet objet on a fréquemment englobé dans ce terme la réduction et la limitation des armements» [*Dictionnaire...*, París (Sirey) 1960, p. 207].

(10) VIRALLY por su parte distingue entre «*désarmement* propement dit, qui suppose réduction et destruction des armements existants et interdiction d'en reconstituer, la *réglementation des armements* qui peut consister à soumettre seulement l'expansion des armements à des limites quantitatives ou qualitatives (y compris la prohibition de certaines catégories d'armes), fixées par des règles juridiques, et enfin ce qu'on appelle dans le langage technique les “mesures collatérales”, etc. Ces dernières se bornent à limiter le potentiel militaire ou à interdire certaines opérations destinées à le renforcer, sans toucher aux niveaux d'armements, par exemple par l'interdiction d'essais nucléaires, la non-dissémination des armes nucléaires, les zones “dénucléarisées”, etc» [VIRALLI, M., *L'Organisation Mondiale*, París (Armand Colin) 1972, p. 437].

Vide asimismo LYSEN cuando, hablando del contenido del *Law of Disarmament*, distingue entre las “sub-partes” siguientes: *disarmament*, *limitation of armaments*, *preventive limitations of armaments* y *accessory requirements* (LYSEN, *The Regulation...*, pp. 62 y 63).

dian­te cual­quier meca­nismo; la pro­hi­bi­ción puede ser por zonas, por tipos de armas (de destrucción en masa o no; nucleares, químicas o convencio­nales) o por categorías de armas (estratégicas, tácticas, de teatro de opera­ciones; balísticas, de crucero, de corto alcance, etc.) (11).

b) *Limitación de armamentos.*— Estas medidas crean un umbral o umbrales máximos de permisividad en la posesión de cantidades y calidades de armas respecto de zonas, tipos y categorías (12).

c) *Regulación de armamentos.*— Con el término “regulación” se designa una categoría distinta de medidas que pretenden llevar a cabo una reglamentación más omnicompreensiva respecto de un determinado arma­mento. Como hemos visto el desarme en sentido estricto supone la elimi­nación de cierto armamento; la limitación, sin embargo, permite que siga existiendo dicho armamento pero en las cantidades señaladas al efecto. La regulación supone que pueden llegar a establecerse la prohibición de posesión de determinadas categorías de armas, pero también puede incluir la prohibición de desarrollo, investigación, etc (13).

d) *Medidas auxiliares.*— Pretenden limitar el potencial militar o prohibir ciertas operaciones destinadas a reforzarlo a través de medidas de muy distinta factura: no proliferación nuclear, prohibición de ensayos nucleares, zonas desnuclearizadas, etc (14).

e) *Medidas previas.*— Bajo este último epígrafe cabrían toda una suerte de esfuerzos que promueven medidas de desarme como cualquiera de las anteriores mediante la adopción de medidas que fortalecen la mutua confianza entre las partes, bien a través del establecimiento de canales directos de negociación, bien mediante el establecimiento de líneas direc-

---

(11) En este sentido encontraríamos, por ejemplo, el *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para la eliminación de sus misiles de alcance intermedio y de alcance menor*, de 8 de diciembre de 1987.

(12) Un ejemplo de estas medidas podría ser el *Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa*, de 19 de noviembre de 1990.

(13) Este es el caso, por ejemplo, de la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción*, de 10 de abril de 1972.

(14) Así, el *Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares*, de 1 de julio de 1968, o el *Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua*, de 5 de agosto de 1963, o el *Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, de 14 de febrero de 1967, serían ejemplos de medidas auxiliares.

tas o foros de consulta para la prevención de conflictos en materia de desarme o su solución una vez acaecidos (15).

Así pues, este es el concepto y contenido genérico que asumiremos en las páginas que siguen. Concepto y contenido englobados en un término que, si bien de muy amplio espectro, entendemos recoge mejor la idea actual del desarme. La imprecisión genérica del término creemos se soluciona con la determinación más precisa de cada uno de las posibles medidas que su contenido encierra.

## 2. EL DESARME HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Ciertamente la guerra ha acompañado al hombre desde el primer momento de su existencia. Sin embargo, a la vez que el hombre ideaba nuevas formas de destrucción, las ideas, los espíritus iluminados, las conciencias rectas o los intereses más espúreos han provocado que en determinados momentos se pusieran límites a la guerra, sus modos y medios. Sin abandonar la guerra como *ultima ratio regis*, las naciones han buscado regular de alguna forma el acceso a dicha guerra y los modos de combatir en ella. Sin embargo, la reducción o eliminación de los medios (esto es, el desarme) ha estado relegada a un segundo plano. Tan sólo influido por los modos de hacer la guerra (el *ius in bello*), determinados armamentos fueron proscritos de los ejércitos.

Un somero repaso histórico (16) nos permitirá asistir al interés esencial de los hombres por regular jurídicamente el acceso a la guerra (*ius ad be-*

---

(15) Un ejemplo sería el *Memorando (y Anexo) entre los EE.UU. y la U.R.S.S. sobre la avenencia acerca del establecimiento de una línea de comunicaciones directas*, de 20 de junio de 1963.

(16) Ayudados por obras como las de BOURQUIN, M.: "La Sainte-Alliance. Un essai d'organisation européenne", en *R.C.A.D.I. (Vol.83)*, 1953-II, pp.377 a 463; CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., *Le recours à la force dans la société internationale*, Lausane (Col. L.E.P. Université) 1986; CARRILLO SALCEDO, J.A., *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, Madrid (Ed. Tecnos) 1991; MIAJA DE LA MUELA, A., *Introducción al Derecho Internacional Público*, 7ª ed., Madrid (Ed. Atlas) 1979, pp. 315 et seq.; NUSSBAUM, A., *Historia del Derecho Internacional*, edición española, Madrid (Ed. Revista de Derecho Privado) 1949; PAENSON, I.: *Terminology of the Law of Armed Conflicts and Humanitarian Organizations*, Bruselas (Ed. Bruylant) 1983 [vol III] y 1989 [vol.IV]; RUTGERS, V.H.: "La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris", en *R.C.A.D.I (Vol 38)*, 1931-IV, pp. 5 a 123; TAUBE, M. (Baron de):



llum) y por establecer un control de la conducta de los combatientes en los conflictos armados (*ius in bello*), siendo olvidado el capítulo del desarme.

## 2.1. *El desarme hasta la Primera Guerra Mundial*

El acceso a la guerra en los pueblos de la antigüedad se encontraba ya regulado en textos casi remotos en el tiempo (17). No obstante, será en los pueblos judío, griego y romano cuando la regulación de la guerra empezará a tener una relevancia especial a efectos de su estudio. Todos ellos imprimían en su regulación el rasgo típico de su estructura social y religiosa: para el pueblo judío existían y se justificaban las guerras de Dios; para el pueblo griego la regulación de la guerra tenía presente la configuración de ciudades-estado, que creó entre ellas una red de alianzas y pactos (las *ligas*) que ordenaban el acceso a las guerra. Por último, los romanos adoptaron el *ius fetiale* que, cargado de formulismo originalmente religioso, regulaba casi litúrgicamente el acceso a la guerra y su justificación.

El cristianismo influyó decisivamente en la regulación de la guerra, pudiéndose distinguir dos etapas claras: en la anterior a la conversión del Imperio romano al cristianismo (Edicto de Milán, año 313), las doctrinas evangélicas negaban la guerra desde un pacifismo absoluto (Tertuliano, Lactancio, Orígenes y San Ambrosio). Más tarde, desde que la Iglesia se identifica con el Imperio, la guerra se justificará en razón de la necesidad de defender ambas instituciones de los bárbaros llegados desde más allá del *limes*. SAN AGUSTÍN será, desde el siglo IV de nuestra era, el gran inspirador teórico del concepto de *guerra justa*. Junto a este desarrollo doctrinal se produjo asimismo una primera regulación del *ius in bello* que, influida tanto por Cicerón y Séneca como por los Padres de la Iglesia, va a oponer el *bellum nefarum* al *bellando pacificus*. En cualquier caso, durante esta época, ni príncipes ni teólogos van a mostrar interés alguno por regular la capacidad de poseer armamentos.

---

“L’inviolabilité des traités”, en *R.C.A.D.I.* (Vol 32), 1930-11, pp. 295 a 389; TRUYOL SERRA, A., *Fundamentos de Derecho Internacional Público*, 4.ª edición, Madrid (Ed. Tecnos) 1977; VAN KAN, J.: “Règles générales du droit de la paix. L’idée de l’organisation internationale dans ses grandes phases”, en *R.C.A.D.I.* (Vol 66), 1938-IV, pp. 299 a 599.

(17) Libro del Génesis, acuerdos entre antiguas ciudades mesopotámicas sobre sus límites geográficos, las leyes de Hammurabi del 2100 a.C., o el pacto entre egipcios e hititas (1280 a.C.) en el que se renunciaba a la guerra y se establecía un régimen de paz perpetua.

Con este aparejo filosófico se va a llegar al occidente renacentista. Sin embargo durante los siglos XV a XVI tres aspectos nuevos van a determinar las nuevas doctrinas sobre la guerra: de un lado la aparición del Estado moderno (con España y Francia a la cabeza); de otro, el enfrentamiento con el Islam; por último, el descubrimiento de nuevos mundos y los anhelos que ello suscita. Estas cuestiones van a provocar tensiones que van a influir en la regulación de la guerra. El enfrentamiento entre los nuevos Estados va a provocar un efecto centrífugo —conflictos entre los Estados (18)— mientras que el enfrentamiento con el Islam tendrá como consecuencia un efecto centrípeto —*la unidad cristiana europea* (19)—. Ambos aspectos, sin embargo, no favorecieron en modo alguno que se concluyeran medidas de desarme dado lo conflictivo de la escena.

Tras la Paz de Westfalia (1648) se produjeron una serie de acontecimientos cuya incidencia pervivirá hasta nuestro siglo. El desarrollo del Estado provocó que el concepto de soberanía absoluta primase por encima de cualquier otra consideración. Por otro lado, las consideraciones más o menos ecuménicas de periodos anteriores van a verse sustituidas por el imperio de lo comercial, en gran medida debido a la preponderancia moderna de los Estados del norte de Europa. El desarrollo económico de Europa se vio asimismo favorecido por la cesación de la amenaza constante del Islam. Por último, las nuevas rutas abiertas implicó no sólo la toma de conciencia sobre la existencia de lejanas potencias sino también la necesidad comercial de someterlas al arbitrio de las grandes potencias europeas y las ententes creadas entre ellas.

El *iustum potentiae equilibrium* logrado en Europa tras la Paz de Utrech (1713) permitirá un relativo sosiego bélico en el continente (20). Aunque

---

(18) Cuyo resultado va a ser la aparición de tres enfoques distintos de la regulación de la guerra: el enfoque teológico y más universal (VITORIA, SUAREZ y toda la escuela española), un enfoque que podríamos denominar «estatalista» (con MAQUIAVELO y GROCIO al frente), y un enfoque humanista-pacifista (con ERASMO, VIVES y MORO como máximos exponentes).

(19) Unidad cristiana que, con reminiscencias del “sacro imperio romano”, en algunos casos pretendía construirse alrededor del dominio de una de las grandes potencias europeas (MARIGNI, CAMPANELLA y SULLY). En otros casos los intentos fueron más ecuménicos y pacifistas (PODIEBRAD). A ello se debe sumar el declive del poder papal que, en cierto modo, hubiera sido el aglutinante de dicha “unidad europea”.

(20) «Las guerras religiosas —advierde NUSSBAUM— dejaron paso a las guerras ‘dinásticas’ o de ‘gabinete’, de carácter menos revolucionario y menos devastadoras, abriendo así el camino a mayores oportunidades para la actividad diplomática y para la argumentación y discusión jurídicas. Casi todas las naciones europeas hicieron grandes progresos tanto en civilización como en riqueza» (NUSSBAUM, *Historia...*, p. 137).

ello favoreció un desarrollo del comercio e intercambios sociales y culturales, no estuvo exentos de tensiones. Frente a estas se opusieron proyectos y declaraciones de neutralidad (21) y proyectos de paz perpetua e, incluso, desarme de las naciones (BENTHAM y KANT). Sin embargo —tras el proceso revolucionario en América del Norte (1776)— la Europa de finales del siglo XVIII presencié la revolución francesa que, desde 1789, va a cambiar la teoría de las relaciones nacionales y, como no, de la internacionales.

No obstante los afanes revolucionarios, en los que se tuvo presente la regulación de la guerra (22), tampoco se dio avance alguno en materia de desarme durante esta época y mucho menos durante su epílogo napoleónico. Los campos de batalla de finales del XVIII y principios de XIX presenciaron atrocidades y barbarie humana fruto, en gran medida, del cada vez más extendido uso de la artillería y otros medios de guerra tan devastadores como eficaces en la destrucción del ser humano.

Cuando se puso fin al Imperio napoleónico, las potencias hegemónicas europeas— Inglaterra, Austria, Prusia y Rusia —obligaron a Francia a acudir a Viena y acordar allí la nueva situación en Europa. El Congreso de Viena va a establecer el *Concierto Europeo bajo el Directorio de las grandes potencias* (Concierto de las Potencias o de las Naciones) (23). Concierto que pervivirá media centuria, hasta los procesos revolucionario francés de 1848 y nacionalistas italiano (1860) y alemán (1871), pero que dejará su impronta hasta la Iª Guerra Mundial.

---

(21) Así los problemas de la neutralidad de Prusia durante la guerra franco-inglesa (1744-1748), que dio pie al llamado caso de los “Préstamos de Silesia”; la declaración de neutralidad Rusa de 1780, a la que se unieron mas tarde otras potencias, y la posterior y mas desafortunada de 1800; o la Ley de Neutralidad americana de 1794.

(22) La *Déclaration du Droit des Gens*, sometida en 1795 a la Convención Francesa, y varios Decretos sobre la guerra, no fueron aprobados como se pretendía, esto es, a la par que la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789. Fue propuesta y modificada sucesivamente por su precursor, el Abate GREGOIRE. En ella, tras declarar el “estado de naturaleza”, se proponían como principios básicos la inalienabilidad de la soberanía de los pueblos, la libre determinación de la forma de gobierno y la prohibición de ataque por parte de Francia a la libertad de otro país. Al no ser aprobado, se pretendió implementar con un Decreto de la Asamblea Nacional de 22 de mayo de 1790 (incorporado a la Constitución de 1791), por el cual se renunciaba a la guerra de conquista, al ataque contra la libertad de otras naciones, declarándose mas tarde en otra norma el principio de no intervención (Decreto de la Convención de 13 de abril de 1793, incorporado a la Constitución de 1793).

(23) A partir de 1818 el Concierto se divide en dos bandos: de un lado la denominada *Santa Alianza*, compuesta en principio por Austria, Prusia y Rusia, y de la cual participó Francia hasta 1848 en que se alineó con el otro bando. Este era liderado por Inglaterra, separada de los regimenes absolutistas de las otras potencias y con una orientación más marítima que continental.

Europa se va quedando pequeña para el Derecho Internacional. Tras la guerra de Crimea, se firma el 30 de marzo de 1856 el Tratado de París por el que se invita a Turquía «a participar de las ventajas del Derecho Público y del concierto europeo». El Derecho de gentes, que había dejado de ser cristiano en Westfalia, deja de ser europeo en el siglo XIX con la ampliación de nuevos círculos que, de meramente tangenciales —siguiendo la idea de Truyol—, pasan a ser concéntricos. El acceso de los Estados americanos, de Turquía, Persia, Siam, China y Japón a las “ventajas del Derecho Público” se hará siempre teniendo como centro la idea occidental de derecho y de sociedad (24).

El siglo XIX muestra —sobre todo en su segunda mitad— una situación de relativa tranquilidad, no exenta, sin embargo, de múltiples tensiones: los Balcanes, Polonia, Francia, la cuestión colonial, los nacionalismos, las guerras en Oriente, etc. Aun así, se ha venido en llamar este periodo como de “paz armada” (25). Periodo en el que se consiguen grandes avances, sobre todo, en el *ius in bello*, ya que el *ius ad bellum* se mantendrá en los mismos parámetros jurídicos que hasta entonces (26).

---

En el Congreso de Verona de 1822, la Santa Alianza, fiel a su principio de mantener los regímenes tradicionales y absolutos de las monarquías en Europa y, por lo tanto, su *status quo* en las colonias, pretendió intervenir en la América hispana para frenar los procesos revolucionarios e independentistas frente a la metrópoli. Austria, Prusia y Rusia —y en esta ocasión también Francia— buscaron reponer las colonias bajo soberanía del Rey de España, a lo cual Inglaterra se opuso con una aguda visión de política comercial y zonas de influencia. Sin embargo, no será esta oposición británica la que aborte la intervención de los aliados. El 2 de diciembre de 1823, ante el Congreso de su joven Nación, el presidente estadounidense James Monroe expone su célebre Doctrina, no sólo para frenar las intervenciones europeas en hispanoamérica, sino también frente a las pretensiones territoriales rusas al sur de Alaska. Esta Doctrina —que va a iluminar la política exterior estadounidense hasta bien entrado el siglo XX— se resume en tres puntos: 1) neutralidad de los Estados Unidos ante los conflictos que ocurran en Europa; 2) evitar la intervención de las potencias europeas en el continente americano; y 3) cerrar este continente a futuras pretensiones colonizadoras. Salvo leves excepciones, esta Doctrina fue aceptada en Europa y, desde ese mismo instante, los Estados Unidos son tenidos como una nueva potencia a tener en cuenta.

(24) «El carácter europeo-occidental del orden internacional —dirá CARRILLO SALCEDO— no quedó afectado, sin embargo, por estos procesos, ya que en América los nuevos Estados independientes no impugnaron el sistema de Derecho internacional sino que se incorporaron a él, mientras que la incorporación de los pueblos de Asia y de África se hizo de modo pasivo y desigual, sobre la base de la expansión imperialista y colonial de occidente» (CARRILLO, *El Derecho Internacional...*, p. 38).

(25) MIAJA, *Introducción...*, p. 519; TRUYOL, *Fundamentos...*, p. 161.

(26) Salvo el avance que supuso la Conferencia de la Haya de 1907, sobre la prohibición del recurso a la guerra para el cobro de deudas convencionales (Convención Drago-Porter).

El espíritu que inspiró las Conferencias de Ginebra y, sobre todo, de la Haya en los últimos años del siglo XIX se mantuvo con el comienzo de nuestro siglo. La convocatoria en 1907 de otra Conferencia de paz se vio truncada por el estallido de la Primera Guerra Mundial, pero su vocación de organizar institucional y permanentemente métodos para la consecución de la paz tuvo su reflejo en la constitución de la *Sociedad de las Naciones*. Sin embargo, durante todo el periodo histórico anterior, en ningún momento se dio medida alguna de desarme. Tendrán que ser los albores del siglo XX los que vislumbren los primeros intentos de regular internacionalmente la cuestión de los armamentos. No obstante, es necesario advertir que muchas de las medidas de *ius in bello* que se habían acordado, supusieron indirectamente un relativo control de los armamentos al regular, limitar o prohibir ciertos modos de combatir o el uso de determinados tipos de armamentos en caso de guerra (27).

## 2.2. *La labor de la Sociedad de las Naciones en materia de desarme (1919-1945)*

El periodo que se abre con la Sociedad de las Naciones (28) fue prolijo en intentos de desarme pero ayuno en resultados. Políticamente la Sociedad quiso basar su existencia en una célebre trilogía —seguridad, arbitraje y desarme— que debía solucionar los problemas que provocaron la Primera Guerra Mundial. Para ello, el artículo 8 del Pacto reconocía la íntima relación entre paz y reducción de armamentos estableciendo que esta reducción tendría que darse hasta el «*mínimum compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común*» (párrafo 1). Así pues se establecían dos límites: las necesidades de defensa nacional y las necesidades de apoyar una “acción común” ex artículo 16.2. En cuanto a las necesidades de seguridad

---

(27) Muchos son los ejemplos que podríamos citar; tan solo recordaremos la Declaración de San Petesburgo, de 11 de diciembre de 1868, de renuncia al uso en la guerra de proyectiles explosivos de peso inferior a 400 gramos; o las Declaraciones de La Haya, de 29 de julio de 1899, respecto a la prohibición del uso de proyectiles cargados con gases asfixiantes, a la prohibición de lanzamiento de proyectiles desde globos u otros objetos análogos y la prohibición del uso de proyectiles *dum-dum*.

(28) Vide en general WALTERS, F.P., *Historia de la Sociedad de Naciones*, edición española, Madrid (Ed. Tecnos) 1971; y DE BROUCKERE, L.: “Les travaux de la Société des Nations en matière de désarmement”, en *R.E.C.A.D.I.* (vol.25), 1928-V, p.372.

nacional el artículo 8 establecía un procedimiento a seguir: 1º) el Consejo de la Sociedad prepararía los planes de reducción atendiendo a la «*situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado*» (párrafo 2) siendo estos planes revisables por el Consejo (párrafo 3); y 2º) una vez aprobados estos planes por los Estados, se cumplirían los límites en ellos previstos salvo consentimiento expreso del Consejo (párrafo 4) (29).

El Pacto no creaba un sistema de seguridad completo puesto que podía darse el caso de guerras “lícitas” a su tenor y que, sin embargo, fueran manifiestamente en contra de la esencia del *Covenant* (30). Para remediar esta “grieta” en materia de seguridad del Pacto se concluyeron varios acuerdos que, por una razón u otra, nunca fueron efectivos: el *Tratado de asistencia mutua* de 1923, el *Protocolo para la solución pacífica de las disputas internacionales* (o Protocolo de Ginebra) de 1924, los Acuerdos de Locarno de 1926, el *Pacto de París* (también conocido como Pacto Briand-Kellog) de 1928 o el *Acta General para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales* de 1928 (31). Todos ellos pretendieron llegar a un equilibrio jurídico que permitiera evitar el recurso a la guerra para la solución de las diferencias internacionales y que éstas se dirimieran mediante procedimientos de arbitraje. Sin embargo, ni el Pacto ni esos acuerdos lograron evitar que la guerra siguiera siendo el último recurso de los Estados; lo único que se conseguía con dichos textos era establecer un proceso más o menos ordenado según el cual los Estados debían acceder a mecanismos pacíficos de solución de sus controversias, siendo la guerra el último recurso.

---

(29) El artículo 8 en su párrafo 5 regulaba los aspectos relacionados con la fabricación privada de municiones y material de guerra.

(30) LASALA LLANAS, ya en 1923, lo ponía de manifiesto al sistematizar los cuatro tipos de guerras posibles con el Pacto de la Sociedad en plena vigencia: «Habrán guerras “ilícitas”: las que se provoquen sin cumplir los compromisos del Pacto, dando lugar a la aplicación del artículo 16; guerras “inevitables”: las que sobrevengan entre países extraños a la liga; “toleradas”: las que pueden sostener los miembros de la misma, luego de observar los procedimientos y los plazos establecidos para la solución pacífica en los artículos. 12 et 13 y 15; y de “ejecución”, —si las medidas de ejecución pueden llamarse guerras,— las que la Sociedad acuerde para hacer respetar sus compromisos» (LASALA LLANAS, M.: “El nuevo concepto de neutralidad”, en *Revue de Droit International et des Sc. dip., pol. et jur.*, 1923, tomo 1, p.133.)

(31) *Vide* para el análisis de estos acuerdos, entre otros, RUTGERS, V.: “La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris”, en *R.C.A.D.I.* (Vol. 38) 1931-IV, pp. 5 a 123; y WEHBERG, H.: “Le Protocole de Genève”, en *R.C.A.D.I.* (Vol. 7), 1925-II, pp. 5 a 149.

La consecuencia lógica de esta impotencia jurídica de crear un clima de seguridad y de arbitrar medios internacionales pacíficos de solución de controversias fue la ausencia de resultados en materia de desarme. El Pacto de la Sociedad suponía —en sus artículos 8 y 9— que el control sobre la posesión de los armamentos dejaba de residir en las voluntades nacionales para pasar a ser una de las funciones esenciales del Consejo de la Sociedad (32). El sistema se basaba en la adopción de un plan de desarme. Sin embargo, esta intención de la Sociedad se vio eclipsada por varios factores: de un lado, los intereses políticos y militares de los Estados en la época de entre guerras eran tan dispares entre sí que la adopción de un plan general se convirtió en una empresa inalcanzable; de otro lado, la ausencia de tres grandes potencias en el entramado de la Sociedad —Estados Unidos, Unión Soviética y Alemania— derivó en que defendieran sus intereses estratégicos fuera de los parámetros ginebrinos y, en muchas ocasiones, en contra de lo que se decidía en Ginebra; por último, los procesos de rearme que algunos Estados estaban manteniendo y, en especial, la postura alemana respecto de lo decidido en el Tratado de Versalles de 1919, precipitó el fracaso de la Sociedad.

---

(32) Los textos de ambos artículos son los siguientes:

Artículo 8: *«1. Los Miembros de la Sociedad de Naciones reconocen que el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común.»*

*«2. El Consejo, teniendo en cuenta la situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado, preparará los planes de esta reducción, para su examen y revisión por los diversos Gobiernos.»*

*«3. Estos planes deberán ser objeto de nuevo examen y, si hubiera lugar, revisión cada diez años por lo menos.»*

*«4. Una vez aceptados dichos planes por los diversos Gobiernos, no se podrá pasar del límite de los armamentos así fijado, sin el consentimiento del Consejo.»*

*«5. Considerando que la fabricación privada de las municiones y del material de guerra presentan graves inconvenientes, los Miembros de la Sociedad encargan al Consejo que adopte las medidas necesarias para evitar las lamentables consecuencias de dicha fabricación, teniendo en cuenta las necesidades de los miembros de la sociedad que no pueden fabricar las municiones ni el material de guerra necesarios para su seguridad.»*

*«6. Los Miembros de la Sociedad se comprometen a cambiar entre sí, de la manera más franca y más completa, toda clase de datos relativos a la escala de sus armamentos, a sus programas militares, navales y aéreos, y a la condición de aquéllas de sus industrias susceptibles de ser utilizadas para la guerra.»*

Artículo 9: *«Se formará una Comisión permanente para dar su opinión al Consejo acerca de la ejecución de las disposiciones de los artículos 1 y 7, y, en general, respecto de las cuestiones militares, navales y aéreas.»*

Todo ello provocó que la Conferencia de Desarme que desde el 15 de junio de 1925 empezó a reunirse en Ginebra no alcanzase acuerdo alguno. Intentó trabajar con la ayuda de los mayores especialistas de la época (de Brouckère, Benes, Titulesco o Politis) quienes, ciertamente inspirados por el deseo de acometer importantes medidas de desarme, diseñaron unos *tratados modelo* que garantizarían la seguridad de los Estados firmantes y, con ello, se permitiría la conclusión de medidas de desarme. Sin embargo estos *tratados modelo* no tuvieron ningún éxito. Junto a ello dos factores incidieron decisivamente en el fracaso de la Conferencia: en primer lugar, las grandes potencias decidían por propia iniciativa y fuera de la Sociedad las posibles medidas de desarme, lo cual suponía que la Conferencia tenía que esperar el acuerdo previo de esas grandes potencias para iniciar la discusión en su propio seno; en segundo lugar, la preponderancia de la *cuestión europea* en la Sociedad hizo que muchos Estados se ausentaran 'moralmente' de Ginebra ante el poco interés que se prestaba a sus propias aspiraciones, opiniones e intereses.

El resultado no se hizo esperar: las únicas medidas de desarme que se acordaron en el periodo de entre guerras se adoptaron fuera de la Sociedad de las Naciones (Tratado Naval de Washington de 1922 y el Tratado Naval de Londres de 1930, entre las cinco grandes potencias navales: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón). Las que se intentaron en el seno de la Sociedad —pretendiendo utilizar el criterio de *módulos fijos* que se aplicara en Washington y Londres— fracasaron, además y junto a las razones ya expuestas, por causas técnicas.

El fracaso en materia de seguridad, arbitraje y desarme supuso el fin de la propia Sociedad. Los conflictos surgidos en varias partes del mundo (guerras entre China y Japón, Colombia y Perú, la Guerra del Chaco, el conflicto de Abisinia, etc.) no pudieron ser resueltos en Ginebra. Los nacionalismos totalitarios (Alemania, Italia, Japón, Rusia) veían en el rearme una necesidad para la consecución de sus postulados. La tibieza con que algunos Estados importantes (Reino Unido, Estados Unidos o la Unión Soviética) trataron el problema del rearme alemán puso fin a lo acordado en Versalles. La Conferencia de Desarme vio culminar su fracaso en marzo 1935 con la aprobación en Berlín de la Ley del Ejército Alemán.

La precariedad del sistema ginebrino se debió tanto a la inclusión del Pacto de la Sociedad en un tratado de paz fuertemente criticado, como a la ausencia en la Sociedad de las grandes potencias, a los nacionalismos y a la aparición de zonas de influencia o la falta de acuerdo sobre un arbitraje



obligatorio. La ausencia de efectivas medidas de desarme en la época de la Sociedad de las Naciones fue reflejo, en gran medida, de esa precariedad.

El interés político de los Estados por el desarme en esta época no fue posible regularlo jurídicamente ya que faltaba un *ius* jurídico que fue imposible alcanzar antes de la Segunda Guerra Mundial: la prohibición del uso de la fuerza para la solución de las diferencias internacionales. Mientras el recurso a la guerra no se prohibiera y, en consecuencia, no se estableciera el arreglo pacífico de las diferencias de forma obligatoria (la seguridad y el arbitraje de la Sociedad), los Estados no obtendrían las garantías suficientes para proceder a la regulación de sus armamentos (el desarme).

Ello no va a ser posible hasta la firma de la *Carta de las Naciones Unidas* en 1945. Con la Carta, y la *Organización mundial* que crea, el desarme va a aparecer con perfiles renovados: las aspiraciones de los Estados van a ser distintas y, sobre todo, el marco político, militar y jurídico será diferente.

### III. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL INTERÉS POR EL DESARME EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL: LA LABOR DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DESARME DURANTE LA «GUERRA FRÍA»

La Carta de las Naciones Unidas, tal como veremos a continuación, regula el desarme en sus artículos 11, 26 y 47. Asimismo, de un análisis conjunto de estos preceptos con el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Carta, veremos cómo el desarme aparece desde 1945 como un propósito esencial y un principio básico de la comunidad internacional en su expresión institucional, esto es, la Organización de las Naciones Unidas. El tratamiento que se hace del desarme viene impuesto, fundamentalmente, por dos condicionantes: de un lado, finalizada la Segunda Guerra Mundial, el potencial armamentista quedó en manos de unos pocos Estados a los que —como miembros permanentes del Consejo de Seguridad— se les asignaba la labor fundamental de vigilancia del cumplimiento de los Propósitos y Principios de la Carta; y de otro lado, la Carta se redactó en una época en la que no se preveían dos acontecimientos fundamentales para conocer la historia de la últimas décadas: el enfrentamiento ideológico este-oeste y la aparición del arma atómica.

Por todo ello entendemos que nuestro análisis debe iniciarse con un estudio del marco jurídico y político general que la Carta establece en

materia de desarme para, posteriormente, analizar cómo ha incidido la práctica desde 1945 hasta nuestros días en aquel marco jurídico y político.

## 1. EL DESARME Y LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

El proceso político y jurídico que se inicia con la Carta de las Naciones Unidas supone un cambio radical en materia de desarme. La línea argumental que hemos venido defendiendo en los epígrafes precedentes se basa en la idea siguiente: hasta que no se da una prohibición expresa de recurrir al uso de la fuerza para la solución de las controversias internacionales, el interés político por el desarme no deviene en verdadero interés jurídicamente regulado. En el epígrafe que dedicábamos a la época de la Sociedad de las Naciones ya vimos cómo seguridad y desarme aparecen íntimamente ligados. Sin embargo, el primero de estos aspectos no logró completarse con una efectiva prohibición del uso de la fuerza que diese pie a un compromiso jurídico sobre seguridad que permitiera avanzar en la senda del desarme. En efecto, tanto el Pacto de la Sociedad, como el Proyecto de Tratado de Asistencia Mutua, el Protocolo de Ginebra, los acuerdos de Locarno o el Pacto Briand-Kellog fueron intentos cuya esterilidad demostró la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, con la Carta de San Francisco —artículo 2, párrafos 3 y 4— se produce un cambio cualitativo hasta entonces no alcanzado por la Comunidad internacional. La prohibición de «*recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas*» y la consiguiente obligación de solucionar las «*controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia*», ofrecen a los Estados la garantía de seguridad que hasta ese momento no tenían. De ahí que el interés político por el desarme se juridifique siendo a partir de 1945, cuando aparezca la más importante red de tratados y acuerdos sobre la materia.

### 1.1. *Propósitos y Principios: Preámbulo y artículos 1 y 2 de la Carta*

Brevemente cabe decir que, si bien ni en el Preámbulo ni en los dos primeros artículos de la Carta aparece referencia alguna al desarme, yace

latente entre sus líneas la necesidad de un control sobre los armamentos encaminado tanto a su reducción como a su eliminación. En efecto, si analizamos el artículo 11 de la Carta vemos que entre los «*los principios generales de la cooperación para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*» incluye «*los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos*».

Asimismo, desde el momento en que se establece como Propósito de la Organización el evitar la guerra, mantener la paz y seguridad internacionales y promover la convivencia pacífica; y como Principio general el adoptar las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz y seguridad internacionales, nuestra labor residirá en comprobar que la carrera de armamentos y el proceso de rearme suponen amenazas reales para la paz y seguridad internacionales, y que, en consecuencia, el desarme constituye un objetivo fundamental de las Naciones Unidas.

La labor de la Organización en este sentido ha sido inmensa (33) y, difícilmente, podríamos traerla toda aquí. Tan solo recordaremos en apoyo de nuestra intención una breve serie de documentos básicos al efecto.

El primero de ellos será la Resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970 en la que —dentro del desarrollo que lleva a cabo del *Principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas*— se declara la necesidad de que «*los Estados deberán realizar de buena fe negociaciones encaminadas a la rápida celebración de un tratado universal de desarme general y completo bajo un control internacional eficaz...*». Encontramos pues en esta resolución una interpretación autorizada del principio recogido en el artículo 2.4 de la Carta; interpretación que incardina el desarme entre los objetivos de la Organización en orden a alcanzar sus Propósitos.

Los Documentos finales de los tres periodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General dedicados al desarme abundan en nuestra

---

(33) Desde la constitución de la Organización de las Naciones Unidas, aproximadamente una cuarta parte de las resoluciones de la Asamblea General han estado dedicadas, en mayor o menor medida, a materias relacionadas con el desarme.



idea. Así, el *Documento final del décimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General* (34) dedicado al desarme señala claramente que «la constante carrera de armamentos presenta una creciente amenaza a la paz y seguridad internacionales» (35).

Asimismo el *Documento de clausura del duodécimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General* (36) dedicado también al desarme, señalaba en su punto 63 del apartado de “Conclusiones” que se debe «velar porque el objetivo del desarme general y completo bajo control internacional eficaz se haga realidad en un mundo en que prevalezcan la paz y seguridad internacionales...».

Las Naciones Unidas han definido, pues, la carrera de armamentos entre las amenazas a la paz y seguridad internacionales. De ahí que asuman como propósito y articulen como principio propio el «desarme general y completo bajo control internacional eficaz». Estas “inquietudes” quedan además recogidas en el texto de la Carta. Difícilmente podríamos hilvanar nuestra línea argumental sin relacionar de forma íntima estos Propósitos y Principios con los artículos 11, 26 y 47 del texto constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas (37).

---

(34) A/Res/S-10/2, de 30 de junio de 1978.

(35) *Ibidem*, introducción, punto 2. En el punto 11 del Documento se abunda en esta idea: «Los inmensos arsenales, la enorme acumulación de armas y el gran aumento de las fuerzas armadas, y la competencia en el perfeccionamiento cualitativo de armas de todo tipo hacia el que se desvían los recursos científicos y los adelantos tecnológicos, plantean amenazas incalculables para la paz». Y en el punto 12 advierte que «[l]a carrera de armamentos obstaculiza la realización de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y es incompatible con sus principios, especialmente los del respeto a la soberanía, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, el arreglo pacífico de las controversias y la no intervención y no injerencia en los asuntos internos de los Estados».

(36) A/Res/S-12/32, aprobado por la Asamblea General en su Decisión S/S-12/24 de 10 de julio de 1982.

(37) «De plus —advertirá GROS SPIELL—, l'article 26 possède la virtualité de lier la question du désarmement et de la réglementation des armements à tous les principes énoncés par la Charte des Nations Unies. De telle sorte que si la réglementation des armements et les mesures de désarmement sont destinées à promouvoir l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'action pour atteindre ce but des Nations Unies (article 1, paragraphe 1) doit se réaliser par l'Organisation et ses Membres selon tous les principes énumérés dans l'article 2» [GROS SPIELL, H., en COT, J.P. y PELLET, A. (Dir.) *La Charte des Nations Unies*, París/Brusclas (Economica/Bruyillant) 1985; comentario al artículo 26, p. 495].

1.2. *Los artículos 11, 26 y 47 de la Carta. Las funciones de los órganos de las Naciones Unidas en materia de desarme establecidas en la Carta*

1.2.1. Las funciones de la Asamblea General

El artículo 11 otorga a la Asamblea General la posibilidad de llevar a cabo cuatro tipos de funciones referidas a cuestiones que incidan sobre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (en las que, como vimos, se incluyen las materias de desarme). La primera de ellas viene recogida en el párrafo 1 al señalar que la Asamblea General «*podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos*». La segunda función es la posibilidad de hacer recomendaciones tanto sobre tales principios y dirigidas a los Estados miembros y/o el Consejo de Seguridad, como sobre cualquier otra cuestión que los Estados (miembros o no) y/o el Consejo de Seguridad le presenten a discusión (párrafos 1 *in fine* y 2). De aquí la tercera función de la Asamblea General: la de discutir cualquier «*cuestión relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*» que presenten a su consideración los Estados (miembros o no) y/o el Consejo de Seguridad (párrafo 2). Por último, la cuarta función de la Asamblea General es la de «*llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales*» (párrafo 3).

Esta labor de la Asamblea General se ha desarrollado fundamentalmente a través de dos vías: *a)* una *labor jurídica*, que englobaría la recepción y proclamación de principios sobre la materia de desarme y la creación de órganos subsidiarios para la discusión de cuestiones relativas al desarme, y *b)* una *labor política* consistente esencialmente en el apoyo, seguimiento y recepción de las negociaciones sobre desarme y los tratados consecuencia de las mismas.

*a) La labor jurídica.*— La Asamblea, tras hacer suyos los principios estructurales propios del Ordenamiento jurídico internacional, señala como principios propios de la materia dedicada al desarme —si bien no queda clara su juridicidad— principios como el del protagonismo insoslayable de la Organización de las Naciones Unidas en materia de desarme, los que relacionan desarme y seguridad y desarme y desarrollo, el principio del equilibrio o el principio de la necesidad de mecanismos de control.

Estos y otros principios han ido recogién dose tanto en resoluciones de la Asamblea, como en los Documentos finales de los Periodos extraordinarios de sesiones dedicados al desarme, o en informes de grupos *ad hoc* que posteriormente se han debatido en la Comisión de desarme o en la Primera Comisión de la Asamblea. Asimismo, esta última ha recibido declaraciones sobre principios convenidos en negociaciones bilaterales de las que se ha hecho eco la Conferencia de desarme.

En esta labor de consideración de los principios del desarme, la Asamblea General se ayudó con la creación de distintos órganos subsidia rios: por la Resolución 1 (I) de 24 de enero de 1946 la Asamblea General creó la *Comisión de Energía Atómica* (38) a la que se le unió la *Comisión de Armamento de Tipo Corriente* (39), creada por el Consejo de Seguridad mediante su Resolución 18 (1947) de 13 de febrero de 1947. A lo largo de 1949 y 1950 la Unión Soviética alegó que debía ser excluido de ambas Comisiones el representante de China, a quien calificaba de representante del "grupo del Kuomitang". Al ser rechazada su propuesta, la Unión Soviética se retiró de ambas Comisiones.

En 1952, ante el *impasse* sufrido, la Asamblea General —mediante su Resolución 505 (VI) de 11 de noviembre de 1952— creó la *Comisión de desarme* (40). Esta Comisión ha venido sufriendo diversas modificaciones en su composición a lo largo de su existencia. Así, por Resolución de la Asamblea General 1150 (XII) de 19 de diciembre de 1957, se amplió su composición (41) con la inclusión de 14 nuevos

---

(38) Compuesta por un representantes de cada uno de los Estados representados en el Consejo de Seguridad mas un representante de Canadá cuando no sea miembro del Consejo.

(39) Con la misma composición del Consejo.

(40) Compuesta asimismo por un representantes de cada uno de los Estados representados en el Consejo de Seguridad mas un representante de Canadá cuando no sea miembro del Consejo. La Asamblea General en su Resolución 715 (VIII) de 28 de noviembre de 1953 sugirió a la Comisión la creación en su seno de una subcomisión compuesta por los representantes de las Potencias principalmente interesadas. La Comisión, en decisión de 19 de abril de 1954 (DC/49), crea dicha subcomisión compuesta por los Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia, Reino Unido y Canadá (también denominada Subcomisión de la Cinco potencias que se reunió por primera vez en Londres en mayo de 1954). Sin embargo, el 6 de septiembre de 1957, la Unión Soviética abandonó la subcomisión alegando no sólo su oposición a los planes presentados por la potencias occidentales sobre el "desarme general y completo" sino también la misma composición de la subcomisión en la que había cuatro Estados miembros de la O.T.A.N.

(41) A instancia, primero de la India (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, duodécimo periodo de sesiones, Anexos*, tema 24 del programa, documento A/3657) y posteriormente de la propia Unión Soviética tras su abandono de la Subcomisión

Estados (42). Más adelante, en 1958 y de forma especial hasta 1959, la Asamblea General admitió que la Comisión estuviera formada por representantes de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas (Resolución 1252 A y D (XIII) de 4 de noviembre de 1958). Tal provisionalidad se elevó a definitiva por la Resolución 1403 (XIV) de 21 de noviembre de 1959.

La Comisión de desarme avanzó “lánguidamente” hasta 1978, año en el que se desarrolló el *Primer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme*. En su Documento final, dentro de la sección IV dedicada a los “Mecanismos” previstos (punto 118), modificó el talante de la Comisión decidiendo que:

«a) *La Comisión de desarme será un órgano deliberante subsidiario de la Asamblea General, cuya función consistirá en considerar los diversos problemas en la esfera del desarme y formular recomendaciones al respecto, así como en tomar medidas complementarias en relación con las decisiones y recomendaciones pertinentes del periodo extraordinario de sesiones dedicado al desarme. La Comisión de desarme debería, entre otras cosas, considerar los elementos de un programa comprensivo de desarme que se presentaría en la forma de recomendaciones a la Asamblea General y, por conducto de ésta, al órgano de negociación, el Comité de desarme;*

«b) *La Comisión de desarme funcionará de conformidad con el reglamento correspondiente a las comisiones de la Asamblea General, con las modificaciones que la Comisión considere necesarias, y hará el máximo esfuerzo para asegurar que, en la medida de lo posible, las decisiones sobre cuestiones sustantivas se adopten por consenso;*

«c) *La Comisión de desarme informará anualmente a la Asamblea General y presentará, para su consideración por la Asamblea en el trigésimo tercer periodo de sesiones, un informe sobre cuestiones de organización; en 1979, la Comisión de desarme*

---

(Documentos oficiales..., documento A/C.1/797) si bien su propuesta de resolución fue rechazada en la Primera Comisión por 51 votos contra 9 y 21 abstenciones (*Ibid.*, *Primera Comisión*, 893ª sesión). La Unión Soviética pretendía que todos los Estados miembros de las Naciones Unidas pertenecieran a la Comisión.

(42) Argentina, Austria, Bélgica, Birmania, Brasil, Checoslovaquia, Egipto, India, Italia, México, Noruega, Polonia, Túnez y Yugoslavia. La Unión Soviética siguió oponiéndose y se abstuvo de participar también en la Comisión.

*se reunirá por un periodo de no más de cuatro semanas, cuyas fechas se fijarán en el trigésimo tercer periodo de sesiones de la Asamblea General;*

*«d) Se pide al Secretario General que proporcione los servicios expertos, de personal y de otra índole que sean necesarios para el desempeño eficaz de las funciones de la Comisión» (43).*

Por último la Organización de las Naciones Unidas creó otro organismo con un particular fin en materia de desarme: el Organismo Internacional de la Energía Atómica (O.I.E.A.). Fruto de la iniciativa del Presidente Eisenhower “*Atomos para la Paz*” (44) —propuesta ante la Asamblea General el 8 de diciembre de 1953—, el O.I.E.A. se crearía en 1956 con la intención de proporcionar un foro internacional para la cooperación, información y control de las actividades nucleares de todos los Estados parte.

*b) La labor política.*— La labor política de la Asamblea General podríamos verla como la labor política de toda la Organización de las Naciones Unidas. Como es sabido, el marco jurídico que la Carta de San Francisco establecía acabó condicionado por factores políticos, jurídicos y técnicos. Estos factores han influido de manera predominante en la labor política de la Organización. La recepción en su seno de los avances y retrocesos de las negociaciones en materia de desarme, el aliento a las mismas y las advertencias ante su ausencia o lentitud han estado siempre presentes en la agenda de la Asamblea General. El impulso que ciertas negociaciones han encontrado en su seno muestra cómo, sin tomar parte efectiva en las mismas, el protagonismo político de la Asamblea ha estado presente de modo efectivo no obstante sus propios condicionantes.

En efecto, el desarrollo de la labor de las Naciones Unidas no puede ser entendida sin aprehender los errores y virtudes de un mundo bipolar.

---

(43) En el punto 117 de este mismo documento se recomendó que «[e]n adelante, la primera Comisión de la Asamblea General debería dedicarse exclusivamente de las cuestiones de desarme y las cuestiones de seguridad internacional conexas».

(44) Pretendía dicha propuesta que los gobiernos principalmente interesados empezaran a hacer contribuciones conjuntas, procedentes de sus existencias de uranio y de materiales fisionables, a un organismo internacional de la energía atómica que se crearía bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Dicho organismo se encargaría de recoger, almacenar y proteger los materiales aportados como contribución y de idear métodos mediante los cuales esos materiales pudieran destinarse para fines pacíficos [cfr. NACIONES UNIDAS, *Las Naciones Unidas y el Desarme*, 1945-1970, Nueva York 1970, p.81].



Es innegable que desde que la Organización asumió el desarme como interés propio, ha desarrollado una labor política y diplomática de muy variada naturaleza. Así, tanto la Secretaría General como la Asamblea han mantenido siempre como constante de su labor la continua referencia a la materia de desarme en todo su espectro.

El gran número de resoluciones de la Asamblea General sobre el desarme, los tres periodos extraordinarios de sesiones dedicados al desarme (1978, 1982 y 1988), los dos decenios dedicados al desarme (1970-1980 y 1980-1990), los informes anuales del Secretario General, los informes de multitud de grupos *ad hoc* sobre aspectos relacionados de una forma u otra con el desarme, la labor en materia de desarme de organismos especializados como la U.N.E.S.C.O., la F.A.O., la O.I.T., la O.M.S., o de programas de Naciones Unidas como el P.N.U.M.A., han desplegado una tupida red de actividades que ha hecho de nuestro objeto de estudio la materia que más atención ha ocupado —tras las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social de los pueblos— en las discusiones de la Organización de las Naciones Unidas.

### 1.2.2. Las funciones del Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad *«tendrá a su cargo, con la ayuda del Comité de Estado Mayor a que se refiere el artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos»* (artículo 26). Este artículo podría ser de alguna forma el heredero del artículo 8 del Pacto de la Sociedad de las Naciones. La supremacía dada en este caso al Consejo de Seguridad sobre la Asamblea General se debe también a la presencia predominante en aquél de las principales Potencias. Sin embargo, tal como ha sido puesto de manifiesto por Kelsen,

«[t]he competence of the General Assembly to make recommendations with regard to principles governing disarmament and the regulations of armaments to the Members of the United Nations is —at least partly— concurrent with the competence of the Security Council under article 26 to formulate plans “for the establishment of a system for the regulation of armaments” to be submitted to the Members of the United Nations, since these plans are to be submitted to the Members which are not obligated to accept them, there is hardly an essential difference between the power of

the General Assembly to make recommendations and that of the Security Council to formulate and submit plans» (45).

En efecto, si bien al igual que hacía el Pacto de la Sociedad de las Naciones los planes tenían que ser aceptados por los Estados, en la Carta no se prevé un control tan efectivo del Consejo de Seguridad como el que establecía el artículo 8.4 del *Covenant*. Las funciones del Consejo de Seguridad quedan por lo tanto reducidas a:

- a) elaborar los planes de regulación de los armamentos con la ayuda del Comité de Estado mayor (artículo 26);
- b) someter a los Estado miembros dichos planes (artículo 26);
- c) presentar a consideración de la Asamblea General cualquier cuestión relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (artículo 11.2);
- d) considerar cualquier cuestión sobre la materia que le sugiera la Asamblea General (artículo 11.1); y
- e) consentir que el Secretario General informe a la Asamblea General en cada periodo de sesiones sobre cuestiones de desarme relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (artículo 12.2) (46).

### 1.2.3. Las funciones del Comité de Estado Mayor

Las funciones del Comité de Estado Mayor se reducen a ayudar a elaborar los planes para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos (artículo 26) mediante su asesoramiento y asistencia en todas las cuestiones relativas a la «*regulación de los armamentos y al posible desarme*» (artículo 47). Sin embargo, la ausencia de este órgano en

---

(45) KELSEN, H., *The Law of the United Nations*, Londres (Steven & Sons Limited) 1951, p.201.

(46) «C'est-à-dire —señala GRÓS ESPIELL— que le Conseil possède la compétence directe, dérivée de l'article 26, d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres des Nations Unies pour l'établissement d'un système de réglementation des armements. Mais en plus, il pourrait, à travers les recommandations que peut lui faire l'Assemblée, considérer les suggestions qu'en matière de désarmement lui fit celle-ci et recevoir le conseil et l'assistance du Comité d'état-major sur le désarmement éventuel» (GRÓS ESPIELL, *ob.cit.*, p.491).

el entramado real de la Organización, ha dejado en letra muerta el texto de estas disposiciones, al menos hasta la fecha.

## 2. EL DESARROLLO DE LA PRÁCTICA EN MATERIA DE DESARME Y SU INCIDENCIA EN EL MARCO JURÍDICO ESTABLECIDO EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

### 2.1. *Desarrollo de las funciones de los órganos de las Naciones Unidas en materia de desarme según la práctica acaecida desde 1945*

Si en el epígrafe precedente veíamos el marco jurídico en el que debían desenvolverse las funciones en materia de desarme de los distintos órganos implicados de las Naciones Unidas, el desarrollo práctico ha sido muy distinto de tales previsiones teóricas. Es bien conocido el efecto que produjo el enfrentamiento este-oeste en el seno del Consejo de Seguridad:

«[L]a paralysie du Conseil de Sécurité par le guerre froid et l'usage du veto —nos recuerda VIRALLY— va, très rapidement, faire de l'Assemblée générale (et de sa première commision) le centre de tous les travaux en matière de désarmement poursuivis dans le cadre de l'Organisation» (47).

Se produce, pues, una “mutación típicamente onusina” (48). El cuadro jurídico dibujado por los artículo 11, 26 y 47 de la Carta no va a ser “colgado” en los pasillos de la Comunidad internacional (49). Queda de algún modo arrinconado por la incidencia de los factores jurídicos (derecho de veto en el Consejo), políticos (guerra fría) y técnicos (aparición

---

(47) VIRALLY, M., *L'Organisation mondiale...*, pp. 436 y 437.

(48) «Il y a un darwinisme onusien qui adapte l'institution aux mutations de son environnement». (MARTÍNEZ, J.-C., en COT y PELLET, *La Charte...*; comentario al artículo 47, p.746).

(49) «[C]ette répartition des compétences ne s'est jamais appliquée. Ainsi, l'article 26 n'a pas fonctionné quant à l'exercice de l'attributon du Conseil concernant l'élaboration des plans sur la réglementation des armements, mais, par contre, les compétences de l'Assemblée générale sur le désarmement et la réglementation des armements ont été pleinement exercées, —directement ou á travers l'action d'organes subsidiaires (article 22)—, en matière de réglementation des armements autant que de désarmement» (GROS ESPIELL, *ob.cit.*, p. 489).

del arma atómica), creandose en su lugar —mediante la práctica de los Estados y de la propia Organización de las Naciones Unidas— un marco de discusión sobre el desarme del todo diferente.

«Cette non-application de l'article 26 —señala GROS ESPIELL— a eu comme conséquence le déplacement de l'action des Nations Unies dans la matière vers l'Assemblée et les organes créés par elle, et elle a signifié la ruptura du schéma de la Charte en ce qui concerne l'action parallèle, mais distincte, de l'Assemblée et du Conseil à ce sujet. Le Conseil n'a élaboré aucun plan "en vue d'établir un système de réglementation des armements", alors que l'Assemblée a non seulement proclamé les principes pertinents, mais aussi élaboré ou poussé la construction normative existante en matière de désarmement et questions connexes, aussi bien dans le cadre des Nations Unies, que dans le domaine régional et des accords bilatéraux. Elle est même arrivée à préparer un Programme d'action concernant le désarmement qui est un véritable plan sur la réduction des armements» (50).

Quedó, pues, la Comisión de desarme como órgano *deliberante*, subsidiario de la Asamblea General, en el que están representados todos los Miembros de las Naciones Unidas. Mientras tanto, se produjo la creación de nuevos órganos que asumieron la misión de órgano negociador en materia de desarme.

## 2.2. *La creación de nuevos órganos en materia de desarme fuera del ámbito de las Naciones Unidas*

Cuando Francia, el Reino Unido, los Estados Unidos y la Unión Soviética se reunieron para examinar el problema de Berlín, decidieron crear un comité de desarme (51), compuesto de diez Potencias y vinculado con las Naciones Unidas pero fuera de la organización (52). El *Comité*

---

(50) *Ibidem*, p.489.

(51) La Comisión de Desarme recibió la propuesta y el 10 de septiembre de 1959 adoptó el acuerdo unánime favorable a su constitución. Los Estados representados eran, por parte occidental, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido; y por parte oriental, Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia, Rumanía y la Unión Soviética.

(52) *Vide* a tal efecto la alocución del Secretario General de Naciones Unidas a la Conferencia de Desarme de las Diez Potencias el 28 de abril de 1960 (Documento ENDC/PV. 31).

*de desarme de las Diez Potencias* tendría su sede en Ginebra y se establecería como órgano bipartito en el que estuvieran representados equitativamente los Estados occidentales y los del bloque socialista. Sin embargo, los enfrentamientos entre ambos bloques sobre las distintas propuestas de desarme general presentadas, la malograda cumbre a celebrar en París en junio de 1960 y el problema de la vinculación del Comité a las Naciones Unidas, hicieron del incidente del U-2 una mera excusa para que el 27 de junio de 1960 los Estados del bloque socialista se retiraran del Comité.

En los meses que siguieron a esta crisis se produjo un cruce de propuestas y contrapropuestas en materia de “desarme general y completo”. Asimismo, tras intercambiar los Estados Unidos y la Unión Soviética diversos proyectos, se llegó, el 20 de septiembre de 1961, a una *Declaración de Principios convenidos entre los Estados Unidos y la Unión Soviética* (53) mediante la cual se plasmaban los principios de base para futuras negociaciones. Fruto de esta “distensión” fue posible recibir en la Asamblea General la propuesta de creación de un nuevo órgano que, siguiendo la tradición del Comité de las Diez Potencias, quedase vinculado a Naciones Unidas pero sin llegar a ser un órgano propio. Además, a raíz del proceso de descolonización iniciado y las perspectivas de futuro que ello planteaba, se acordó ampliar el órgano incluyendo representantes de Estados “no alineados”. La Asamblea General, en su Resolución 1722 (XIV) de 20 de diciembre de 1961, «[hizo] suya la decisión a que se [había] llegado de común acuerdo en cuanto a la composición de un Comité de desarme, cuyos miembros [serían]: Birmania, Brasil, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Estados Unidos de América, Etiopía, Francia, India, Italia, México, Nigeria, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Unida, Rumanía, Suecia y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas;...».

Se creó en consecuencia el *Comité de desarme de Dieciocho Naciones*. Este Comité se reunirá por primera vez en Ginebra el 15 de marzo de 1962. A partir de este momento se va a establecer un flujo constante de intercambios entre el Comité, la Comisión de desarme y la Asamblea General a la que remitían finalmente los dos primeros sus informes. Sin embargo el problema de la vinculación del Comité a la Organización de las Naciones Unidas fue recurrente y volvió a plantearse con ocasión de

---

(53) *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimosexto periodo de sesiones*, Anexos, tema 19 del programa, documento A/2879.

la propuesta de convocar una Conferencia Mundial de desarme, nacida en la reunión de los países no alineados de El Cairo en 1964.

El Comité de desarme de Dieciocho Naciones modificará su nombre y composición en 1969 cuando, a través de la Resolución 2602 B (XXIV) de 16 de diciembre de 1969, la Asamblea General hace suyo el acuerdo a tal efecto que se había aceptado en el seno del Comité (54): éste pasó a denominarse *Conferencia del Comité de desarme* y de 18 se pasó a 26 Miembros. Con esta composición y denominación funcionó hasta 1978, año en el que —con motivo del Primer periodo extraordinario de sesiones dedicado al desarme— se produjeron tres nuevas modificaciones: pasó a denominarse *Comité de desarme*, su composición se amplió de tal forma que recibía a los representantes de los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad más 32 ó 35 representantes de otros Estados, y la presidencia pasó a ser rotatoria entre todos los Estados representados (55).

Por fin, la última modificación quedó recogida en la Resolución 37/99 K, de 13 de diciembre de 1982. En ella, la Asamblea General «encomienda al *Comité de desarme que considere la posibilidad de constituirse en conferencia, sin perjuicio del párrafo 120 del Documento Final*» de 1978 (A/Res/S-10/2). Así ocurrió, reuniéndose desde entonces la *Conferencia de desarme* en Ginebra (56).

---

(54) Tras recibir ambas copresidencias (Estados Unidos y la Unión Soviética) propuestas de varios países cuya intención era participar en las discusiones del Comité, el 3 de julio de 1969 se adhirieron los representantes de Japón y Mongolia y el 7 de agosto hicieron lo propio los representantes de Argentina, Hungría, Marruecos, los Países Bajos, Paquistán y Yugoslavia. Estas ampliaciones, si bien fueron criticadas por algunos Estados por no haber contado con la opinión de muchos de ellos, fueron finalmente aceptadas con satisfacción.

(55) Vide A/Res/S-10/2, punto 120.

(56) La Conferencia de Desarme tiene una sesión anual dividida en tres periodos: uno de diez semanas y otros dos de siete semanas. El primer periodo comienza en la penúltima semana del mes de enero.

La Conferencia de Desarme, a raíz del Documento Final del primer periodo extraordinario de sesiones dedicado al desarme (Doc. A/S-10/2), estableció un “decálogo” de áreas de trabajo: I. Armas nucleares en todos sus aspectos; II. Armas químicas; III. Otras armas de destrucción en masa; IV. Armas convencionales; V. Reducción de presupuestos militares; VI. Reducción de fuerzas armadas; VII. Desarme y desarrollo; VIII. Desarme y seguridad internacional; IX. Medidas Colaterales; medidas de confianza; métodos efectivos de verificación en relación a las medidas apropiadas de desarme aceptables por todas las partes interesadas; y X. Programa global de desarme hacia un desarme general y completo bajo control internacional efectivo (A/34/27 y Corr.1, ó CD/12).

En razón de este decálogo, la Conferencia de Desarme adopta cada año su agenda y su programa de trabajo que para el año 1994 fue la siguiente: 1. Prohibición de ensayos nu-

En los últimos años, y muy particularmente a partir de 1992, se han manifestado tendencias para la revisión del programa, composición y método de trabajo de la Conferencia de Desarme (57). Junto a ello, se ha reafirmado «que la Conferencia sigue siendo, más que nunca, el órgano multilateral de negociación de la comunidad internacional en la esfera del desarme» (58).

El 28 de enero de 1993 (639ª sesión plenaria), la Conferencia nombró dos coordinadores especiales para el examen de la Agenda (Embajador Marín Bosch, de México) y de la composición (Embajador O'Sullivan, de Australia). Se les encargó que continuasen con las consultas intensivas que el Embajador Servais, de Bélgica, había llevado a cabo entre los periodos de sesiones de 1992 y 1993, durante el periodo de deliberaciones de la Primera Comisión de la Asamblea General en el otoño de 1992.

Tanto los Estados miembros de la Conferencia como los no miembros pero participantes en las deliberaciones estimaron en general que la Agenda de la Conferencia podría sufrir ligeras alteraciones, primando en cualquier caso —y por este orden— las cuestiones relativas a la prohibición de los ensayos con armas nucleares, la transparencia en materia de armamentos, las garantías a los estados no poseedores de armas nucleares contra la amenaza o uso de tales armas, la prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre o la proliferación nuclear. Junto a

---

cleares; 2. Cese de la carrera de armas nucleares y desarme nuclear; 3. Prevención de la guerra nuclear y todas la materias relacionadas; 4. Armas químicas; 5. Prevención de la carrera de armamentos en el espacio; 6. Acuerdos internacionales eficaces para garantizar a los Estados no poseedores de armas nucleares contra el empleo o la amenaza de tales armas; 7. Nuevos tipos y sistemas de armas de destrucción en masa; armas radiológicas; 8. Programa global de desarme; y 9. Examen y adopción del informe anual y de otros informes para la Asamblea General de las Naciones Unidas (CD/1180).

*Vide* el último informe de la Conferencia a la Asamblea General en el documento A/49/27.

(57) *Vide* a tal efecto, entre otros, la decisión 47/422 de 9 de diciembre de 1992, relativa a la reanudación de las sesiones de la Primera Comisión; el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas denominado “Nuevas dimensiones de la regulación de los armamentos y el desarme en la era posterior a la guerra fría” (Documento A/C.1/47/7); el Informe de la Conferencia de Desarme sobre el anterior Informe del Secretario General (CD/1183); el Informe de 1992 de la Conferencia de Desarme a la Asamblea General de las Naciones Unidas (CD/1173, pp. 11 a 19); el Informe de la Conferencia de Desarme acerca de la situación de la revisión de la agenda, composición y los métodos de trabajo de la Conferencia (CD/1184); y el Informe del Coordinador especial de la Conferencia de Desarme para la cuestión de la ampliación de la composición (CD/1214).

*Vide* el reglamento de la Conferencia en el documento CD/8/Rev. 5.

(58) CD/1183, punto 10.

estos temas primordiales, también se discutió incluir el examen del papel que la Conferencia de Desarme podría desempeñar en el desarrollo de procedimientos de verificación para los acuerdos de desarme en vigor.

Respecto de la ampliación de la Conferencia, el talante era el de que —teniendo en cuenta criterios geográficos, políticos y militares— se debía llegar a un acuerdo global que permitiera ser aceptado por el método de consenso que rige en el funcionamiento de la Conferencia. El número de nuevos miembros osciló en las propuestas desde 4 ó 5, pasando por de 10 a 15 ó 20, hasta una Conferencia abierta a recibir a todos los Estados que así lo solicitasen.

«Pareció que entre esas opiniones enfrentadas —concluía el Embajador Marín Bosch— cabría hallar un terreno común en torno a una ampliación para llegar a aproximadamente 60 miembros. Ese número presentaba además la ventaja de representar aproximadamente un 33% de los Miembros de las Naciones Unidas, que es aproximadamente la misma composición que tenía la Conferencia inicial cuando se creó» (59).

Finalmente, el Embajador mejicano recomendaba la ampliación en tal sentido, proponiendo como nuevos miembros de la Conferencia a los siguientes Estados, detallados por orden alfabético: Austria, Bangladesh, Belarús, Camerún, Colombia, Chile, Eslovaquia, *España*, Finlandia, Iraq, Israel, Noruega, Nueva Zelanda, República Popular Democrática de Corea, República de Corea, Senegal, Siria, Sudáfrica, Suiza, Turquía, Ucrania, Viet—Nam y Zimbabwe (60). En el cuadro que adjuntamos al

---

(59) CD/1214, punto 10.

(60) Dos problemas surgieron de inmediato: la situación de la antigua Yugoslavia y el ingreso de Israel. Respecto de Yugoslavia, la Conferencia entendía que su antiguo miembro había dejado de existir como tal y que la actual 'República Federal de Yugoslavia' (Serbia y Montenegro) no intentaría ocupar el puesto de la antigua Yugoslavia. El caso de Israel presentaba, por contra, perfiles más definidos: los países árabes, en especial Irán, se oponían vehementemente al ingreso del Estado judío en la Conferencia. Las discusiones que a finales de agosto de 1993 se desarrollaron en Ginebra no aportaron finalmente una solución precisa. Es de esperar que con la distensión acaecida en septiembre de 1993 entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (reconocimientos mutuos, plan de autonomía «Gaza y Jericó primero», declaración del fin del terrorismo y obligación de soluciones pacíficas a las controversias sobre las negociaciones en Palestina), los ánimos se calmen y permitan la presencia en la Conferencia de Estados política y militarmente importantes como lo son Israel, Iraq y Siria.

Todos estos contratiempos han supuesto que finalmente la Conferencia de Desarme mantenga su composición sin modificaciones respecto a la vigente en 1992.



final de este trabajo recogemos el desarrollo del listado de Miembros de los Organos de negociación multilateral sobre el desarme con las anotaciones de resumen y aclaración respectivas.

### 2.3. *La participación de otros foros en materia de desarme*

Junto a la acción de la propia Organización de las Naciones Unidas y las negociaciones llevadas a cabo en el seno de la Conferencia de Desarme de Ginebra, se han desarrollado otros dos tipos de foros de negociación alejados de los anteriores: de un lado el propio proceso de negociación bilateral entre los Estados Unidos y la Unión Soviética; de otro, las negociaciones multilaterales llevadas a cabo en o para zonas geográficas precisas.

#### 2.3.1. Las negociaciones bilaterales

Las negociaciones bilaterales entre ambas Superpotencias iniciaron su andadura a finales de los años sesenta cuando, tras un periodo en el que el diálogo no fue ciertamente protagonista en la escena del desarme, comenzaron las *Strategic Arms Limitation Talks* (proceso SALT). A lo largo de la década de los setenta este proceso negociador dio pie a que se concluyeran tres tipos de acuerdos: aquellos que vinieron a limitar determinados arsenales estratégicos (61), otros que limitaron a su vez los ensayos nucleares subterráneos (62) y, por fin, una serie de acuerdos pun-

---

(61) *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la limitación de los sistemas de proyectiles antibalísticos*, de 26 mayo de 1972 (conocido como Tratado ABM), el *Acuerdo provisional entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre ciertas medidas relativas a la limitación de las armas ofensivas estratégicas*, de 26 de mayo de 1972 (SALT I), y el *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la limitación de las armas estratégicas ofensivas*, de 18 de junio de 1979 (SALT II).

(62) *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la limitación de los ensayos subterráneos de armas nucleares*, de 3 de julio de 1974, y el *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre las explosiones nucleares subterráneas confinadas pacíficas*, de 16 de julio de 1976.

tuales sobre creación de confianza y establecimiento de líneas de comunicación directas (63).

### 2.3.2. Las negociaciones multilaterales

Las negociaciones en materia de desarme han tenido asimismo una serie de foros multilaterales en los que se han concluido acuerdos de aplicación geográficamente limitada. Así, en el foro del Año Geofísico Internacional (1958-1959) se concluyó el *Tratado Antártico* de 1 de diciembre de 1959; en el ámbito hispanoamericano se concluyó el *Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina* el 14 de febrero de 1967, que luego daría pie a la creación del "Organismo para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina" (OPANAL); y el "Foro del Pacífico Sur", se negoció y concluyó el *Tratado sobre la zona libre de armas nucleares del Pacífico Sur*, de 6 de agosto de 1985.

## IV. EL DESARME TRAS LA «GUERRA FRÍA» Y LA ACCIÓN RENOVADA DE LAS NACIONES UNIDAS

Gracias al nuevo talante de las autoridades soviéticas, a partir de 1985 se van a multiplicar los encuentros, acuerdos y factores creadores de con-

---

(63) *Memorando de entendimiento entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas acerca del establecimiento de un enlace directo de comunicaciones*, 20 de junio de 1963, *Acuerdo sobre las medidas para reducir el riesgo de estallido de guerra nuclear entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas*, de 30 de septiembre de 1971, *Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre medidas para mejorar el enlace directo de comunicaciones entre ambos países*, de 30 de septiembre de 1971, *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la prevención de incidentes en y sobre el alta mar*, de 25 de mayo de 1972 y su Protocolo de 22 de mayo de 1973, *Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la prevención de la guerra nuclear*, de 22 de junio de 1973 y *Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas enmendando el Acuerdo de 1971 entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre medidas para mejorar el enlace directo de comunicaciones entre ambos países* (intercambio de notas de 20 de marzo y 29 de abril de 1975).

fianza entre los antiguos bloques enfrentados. Confianza que va a colorear toda la escena internacional y, como no, la materia de desarme.

Sin embargo junto al factor positivo de la confianza el panorama internacional actual muestra una inestabilidad política cuyas causas son múltiples: la disolución inesperada de la Unión Soviética y la diseminación de sus armas nucleares (y de los técnicos que las ingenian) han hipotecado los acuerdos en marcha dado la nueva pluralidad de actores en la escena nuclear. De igual modo, la desaparición del Pacto de Varsovia y las modificaciones territoriales han hecho lo mismo respecto de las negociaciones sobre fuerzas convencionales en Europa. Por último, se han suscitado conflictos ideológicos y vitales (norte-sur, islamismo-occidentalismo, integración-disgregación) que han multiplicado los focos de tensión por todo el planeta.

Todo ello se ha traducido en una inseguridad jurídica que está afectando a las negociaciones en curso hasta el punto de ralentizar los procesos de aplicación de algunos de los acuerdos de desarme concluidos desde 1990 hasta nuestros días.

## 1. EL DESARME TRAS LA «GUERRA FRÍA»

En la década de los ochenta, como decíamos, se produjeron una serie de acontecimientos que tuvieron una incidencia especial en materia de desarme. Una serie de razones hizo que, a finales de la década, el panorama político del mundo proveniente de la «guerra fría» presentara unas características totalmente diferentes de las del inicio de los años ochenta.

Así, entre las razones políticas encontramos los “cambios revolucionarios” acaecidos en la hoy extinta Unión Soviética. Entre las razones sociológicas podríamos señalar el cambio de mentalidad ante el fin de la «guerra fría» y la conciencia generalizada de la opinión pública alrededor de la idea de desarme. Ello ha influido en los cambios jurídicos que se han ido produciendo, fundamentalmente, a partir de 1987.

La década de los ochenta se inició con la crisis abierta tras la intervención soviética en Afganistán a finales de la década anterior. La tensión surgida tuvo su reflejo en materia de desarme desde el momento que, tras la firma de los acuerdos SALT II, el Senado de los Estados Unidos se negó a ratificar dicho acuerdo. En 1979 —tras el inicio del despliegue soviético de los misiles de alcance intermedio SS-20— los Estados Unidos pusieron fin a la práctica anterior de respetar los acuerdos SALT I al deci-

dir armar sus bombarderos estratégicos B-52 con categorías, tipos de vectores y cabezas nucleares fuera de los límites de dichos acuerdos.

La crisis abierta —que vino en llamarse la crisis de los *euromisiles*— aumentó con la decisión de la O.T.A.N. (Decisión del Consejo Atlántico de 12 de diciembre de 1979, conocida como “doble decisión”) de instalar en bases británicas, alemanas, italianas, belgas y holandesas los misiles estadounidenses Pershing IA, IB y II y el misil de crucero BGM-109G. La Unión Soviética tenía ya desplegados los misiles de similares categorías SS-20, SS-4, SS-5, SS-X4, SS-12 y SS-23.

Durante los primeros años de la década se fueron desarrollando las conversaciones entre las dos superpotencias (opciones «cero» y «doble cero»). Sin embargo los acontecimientos iban a evolucionar de una forma particular. La Administración Reagan, en contra de lo que había sido hasta ese momento la interpretación estadounidense del Tratado ABM de 1972, presentó ante la opinión pública la denominada «Iniciativa de defensa estratégica» (SDI en sus siglas inglesas o «guerra de las galaxias» en la tinta de los rotativos). Fue éste un reto tecnológico, económico y estratégico al que la Unión Soviética no pudo responder. Por muchos era intuida la precaria situación económica soviética, si bien pocos tenían un cabal conocimiento de la situación. Esta se puso de manifiesto por el propio nuevo líder soviético, Mikhail Gorbachev, quien, al acceder a la Secretaría General del P.C.U.S. manifestó los dos pilares básicos de sus intenciones políticas: la *glasnot* (transparencia) y la *perestroika* (reestructuración), que dieron pruebas de lo precario de la situación y del fracaso del sistema soviético.

A partir de este momento los acontecimientos se precipitaron: renovación parcial de la cúpula de poder en Moscú, cambio en la política internacional (fin de la doctrina Brezhnev de la soberanía limitada en Europa central y oriental, retirada de Afganistán, menudeo de actitudes más neutrales en los conflictos de Hispanoamérica y Asia, reanudación de las conversaciones de desarme estancadas, etc.); acercamiento a los países occidentales y al resto de potencias económicas, libertad de información relativa y apertura del otrora inexpugnable silencio soviético, etc.

En materia de desarme también se aceleraron los acontecimientos: el 8 de diciembre de 1987 se firma en Washington el *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para la eliminación de sus misiles de alcance intermedio y de alcance menor* (conocido como Tratado INF). Tratado que va a suponer un cambio importantísimo en materia de desarme: se puede decir que es

el primer tratado cuyo objetivo único es la eliminación total de toda una categoría de armas (los misiles con ojiva nuclear cuyo alcance oscila entre 500 y 5500 km.) y, sobre todo, es el primer tratado que establece un sistema de verificación completo, complejo y múltiple que incluye la inspección *sur place* en el territorio de las Partes en el Tratado y de terceros Estados en cuyos territorios estaban desplegados los euromisiles (cosa nunca imaginada por los negociadores occidentales) (64). Este sistema va a permitir que se cree una situación de confianza entre cuyas consecuencias se darán nuevos e importantes acuerdos: el *Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa* de 1990, el *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la reducción de armas ofensivas estratégicas* (Tratado START de 1991), el *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Federación Rusa sobre ulteriores reducciones y limitaciones de las armas ofensivas estratégicas* (Tratado START II de 1993), la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción* de 1993 (65), así como los dos protocolos de verificación que permitió la entrada en vigor en 1991 de los Tratados que ambas superpotencias firmaron en la década de los setenta sobre ensayos nucleares subterráneos (66).

Los últimos años han supuesto, por lo tanto, una revolución en el Derecho internacional del desarme. Revolución que se ha visto reflejada en los acuerdos firmados y en los procesos de negociación en marcha, ya sean bilaterales o multilaterales. En efecto, en la actualidad se siguen produciendo declaraciones unilaterales de ambas superpotencias respecto de la reducción y eliminación de sus armas nucleares de corto alcance, y se está negociando un acuerdo sobre la prohibición general o, en su caso, limitación de los ensayos nucleares cuya conclusión se verá favorecida por

---

(64) Sobre la verificación en materia de desarme, *vide* nuestra obra *Los métodos de verificación en los acuerdos de desarme (1945-1995)*, Madrid (Ministerio de Asuntos Exteriores) 1995.

(65) *Vide* para la historia y el análisis jurídico de esta Convención nuestro trabajo en la *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLV, 1993, n.º 2, pp. 560 a 566.

(66) *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la limitación de los ensayos subterráneos de armas nucleares*, de 3 de julio de 1974, y el *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre las explosiones nucleares subterráneas con fines pacíficos*, de 16 de julio de 1976.

Los protocolos mencionados se firmaron en Moscú el 1 de junio de 1990.

la prórroga indefinida del *Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares* de 1968 decidida el 13 de mayo de 1995 (67).

Sin embargo, tal y como advertíamos, junto a estos avances en la escena internacional en materia de desarme se han puesto de manifiesto otras cuestiones que están influyendo determinadamente en nuestro sector particular del Ordenamiento jurídico internacional. En efecto, frente a la confianza nacida de los procesos acaecidos desde 1987 hasta nuestros días (68), la inestabilidad de la propia escena internacional se ha traducido en una inseguridad jurídica que está afectando a los procesos de negociación en curso en materia de desarme.

## 2. LA ACCIÓN RENOVADA DE LAS NACIONES UNIDAS

El cambio político operado en la Unión Soviética a partir de 1985 y en el campo de la distensión este-oeste tras la firma de la *Carta de París para una nueva Europa* en 1990, han provocado una *revolución* en la escena internacional en la que se ha visto inmersa la Organización de las Naciones Unidas. En efecto, si durante la «Guerra fría» el enfrentamiento político entre ambas superpotencias paralizó la acción del Consejo de

---

(67) Vide al efecto nuestro trabajo «La prórroga del Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares (TNP): algunos problemas jurídicos», en R.E.D.I., vol. XLVIII, 1995, n.º 2 (en prensa).

(68) Fruto de esa confianza se han firmado un número importante de acuerdos de prevención y reducción de riesgos o de establecimiento de comunicaciones directas. Así, el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la prevención de incidentes en el mar más allá del mar territorial*, de 16 de julio de 1986; el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la mejora del enlace entre la Residencia del Primer Ministro del Reino Unido y el Kremlin*, de 31 de marzo de 1987; el *Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre el establecimiento de los Centros para la Reducción de Riesgos Nucleares*, de 15 de septiembre de 1987; el *Acuerdo entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados Unidos de América sobre la notificación del lanzamiento de misiles balísticos intercontinentales y de misiles balísticos lanzados desde submarinos*, de 31 de mayo de 1988; o el *Acuerdo entre el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre la prevención de actividades militares peligrosas*, de 12 de junio de 1989. España ha firmado asimismo el *Acuerdo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para la prevención de incidentes en la mar fuera del mar territorial*, de 26 de octubre de 1990 (B.O.E. de 4 de noviembre de 1991 y en vigor desde el 10 de octubre de 1991).

Seguridad, al iniciarse el periodo de distensión se produjeron dos hechos en cierto modo consecuentes el uno respecto del otro: la política de zonas de influencia había mantenido latentes una serie de conflictos que, al finalizar el enfrentamiento político, vieron la luz con inusitada virulencia. Los conflictos del Golfo, Angola o Etiopía son claros ejemplos de ello. En otros casos, aquel enfrentamiento mantenía soterradas ambiciones y expresiones nacionalistas que en la actualidad han estallado dejando tras de sí un reguero de muerte y destrucción (Yugoslavia o el cáucaso ex-soviético).

La consecuencia en el seno de las Naciones Unidas no ha sido otra que la movilización del Consejo de Seguridad en una misión *renovada* de garante de la paz internacional que durante más de cuatro décadas no ha podido ejercer. La aprobación continua de resoluciones en las que se acometía una acción institucional —armada o no— de la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas, ha supuesto una práctica nueva que, en ciertos casos, no ha recibido el apoyo expreso de todos los miembros del Consejo (China, en particular, ha venido absteniéndose en muchas de las votaciones) y en otros ha transitado por los límites mismos de la legalidad internacional tal como fue prevista en la Carta para los casos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión (69). El mismo concepto de estos casos está siendo en la actualidad revisado (70).

La acción de las Naciones Unidas en la esfera específica del desarme (a través de sus órganos principales, especialmente el Consejo) se ha desarrollado en cuatro aspectos fundamentales: de un lado ha supuesto la creación de *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la*

---

(69) Vide esta discusión en nuestra doctrina en la *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLIII, 1991, en DASTIS QUECEDO, A.M.: "El uso de la fuerza armada en el Golfo: una justificación jurídica" (pp. 109 a 116) y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M.P.: "Réplica: cuestiones de legalidad en las acciones armadas contra Irak" (pp. 117 a 122).

(70) Vide al efecto el informe del Secretario General *Un programación de paz*, de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad. Vide en la doctrina, entre otros, GAJA, G.: "Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial", en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 97, 1993, pp. 297 a 320 (en especial pp. 299 a 307). Vide también el trabajo de CARDONA LLORENS, J.: "Nuevo Orden mundial y mantenimiento de la paz y Seguridad internacionales", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993, pp. 215 a 263.

*paz en las que se acordado determinadas medidas de desarme* (71); de otro lado, ha impulsado la misión verificadora de la Organización (en especial de su Secretario General) en la esfera del mantenimiento de la paz (72); en tercer lugar, como nueva expresión de la escena internacional actual, ha adoptado las condiciones del restablecimiento y mantenimiento de la paz tras un conflicto bélico (las acciones armadas contra Iraq en 1991). Con la resolución 687 (1991) de 3 de abril de 1991, por primera vez en su historia, el Consejo de Seguridad estableció las condiciones, obligaciones y derechos que le correspondían a Iraq y al resto de la comunidad internacional tras los acontecimientos del Golfo desarrollados entre 1990 y 1991. Más aún, en su sección C, la resolución 687 ordena el desarme selectivo de Iraq (todo lo relacionado con las armas nucleares y químicas y vectores balísticos de lanzamiento) bajo un estricto control internacional (73).

Por último, cabe citar el esfuerzo que desde la *organización mundial* se sigue haciendo para controlar la proliferación generalizada de armas convencionales. Mientras el continente europeo está asistiendo a una proceso progresivo de limitación de los arsenales convencionales de los Estados de las antiguas Alianzas enemigas (74), a nivel mundial ello ha sido jurídicamente imposible. Tanto la escena internacional como los in-

---

(71) Tanto en las misiones de verificación en Angola (UNAVEM I y II, de 1989-actualidad), como en la misión de observación en centramérica (ONUCA, 1989-1992), en Iraq y Kuwait (UNIKOM, 1991-actualidad), en El Salvador (ONUSAL, 1991-actualidad), en Camboya (UNAMIC, 1991-1992) en la extinta Yugoslavia (UNPROFOR, 1992-actualidad), en Somalia (UNOSOM, 1992-actualidad) o en Mozambique (ONUMOZ, 1992-actualidad), las *boinas azules* y los *cascos azules*, así como las tropas puestas a disposición por los Estados y bajo su mando, están procediendo al desarme de facciones en guerra, grupos guerrilleros y fuerzas armadas estatales. Las misiones tienen también encomendada la verificación de dichos procesos de desarme.

(72) En particular *vide* la resolución de la Asamblea General 46/59 de 17 de enero de 1992 que incluye la "Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" y el Informe del Secretario General "Verificación en todos sus aspectos, incluida la función de las Naciones Unidas en la esfera de la verificación" (documento A/47/405).

(73) *Vide* SUR, S., *Security Council Resolution 687 of 3 April 1991 in the Gulf Affair: Problems of Restoring and Safeguarding Peace*, UNIDIR Research Papers nº 12, Nueva York (Naciones Unidas) 1992. *Vide* asimismo nuestros comentarios a esta Resolución respecto del Derecho internacional del desarme que llevamos a cabo en RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J., *Lecciones de Derecho internacional público*, 3ª edición, Madrid (Tecnos) 1994, pp. 547 y 548, y en nuestra obra *La verificación de los acuerdos de desarme...*, Parte Tercera, § 1.7.2.

(74) En el continente europeo, la firma de los Acuerdos FACE, FACE 1A y el *Tratado de Cielos Abiertos* ha sido posible gracias a dos factores: 1) la previa conclusión



tereses comerciales en juego no han permitido que se concluyeran siquiera otros acuerdos regionales. Las dificultades son mucho mayores por varias razones: por el tipo de armamentos en cuestión, porque los procesos de desarme y obsolescencia de los arsenales del norte está produciendo una venta o traspaso masivo de dichos arsenales hacia el sur y la periferia del norte (es especialmente preocupante el caso en la ex-Unión Soviética (75)); porque la industria armamentista, en fin, ha supuesto y todavía supone una actividad económica que ocupa a un gran número de trabajadores y atiende a muchas otras empresas civiles que subsisten como proveedores de aquélla.

En todo caso, en los conflictos nacionales en los que la comunidad internacional ha tenido que intervenir de forma muy desigual (por ejemplo, la extinta Yugoslavia, Somalia o Angola), el mayor problema lo han planteado los enormes arsenales convencionales en manos de facciones enfrentadas.

El registro del tráfico de tales armas ha sido una de las soluciones buscada en el Derecho internacional del desarme. Iniciados los estudios en 1988 (76) la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó finalmente el 6 de diciembre de 1991 la resolución 46/36 H que, bajo el título "Transferencias internacionales de armas", iniciaba los mecanismos necesarios para que los Estados miembros notificaran al Secretario General información precisa sobre las legislaciones internas sobre controles nacionales a la importación y exportación de armas.

Todo ello facilitó que el 9 de diciembre de 1991, la Asamblea General adoptase (con la abstención de Cuba y China) la resolución 46/36 L que fue propuesta por la Comunidad Europea y Japón. Esta resolución, denominada "Transparencia en materia de armamentos", incorpora en su Anexo el texto por el cual se creó, a partir del 1 de enero de 1992, el *Registro de Armas Convencionales*. Organizado por el Secretario General en la sede neoyorquina de las Naciones Unidas, a partir de tal fecha —y en el mes de abril de cada año— los Estados proporcionarán libremente información sobre el número, destinatario o proveedor de las exportacio-

---

de varios documentos de creación de confianza entre los Estados en materia de seguridad, y 2) el deseo manifiesto de los Estados occidentales de acabar con la posibilidad de un ataque masivo convencional del extinto Pacto de Varsovia.

(75) Vide SOROKIN, K.: "Russia's 'New Look' Arms Sales Strategy", en *Arms Control Today*, vol. 23, n° 8, octubre 1993, pp. 7 a 12.

(76) Aunque cabría decir que la primera piedra ya la puso en 1947 con la "Comisión de armamentos de tipo corriente" (vide *supra* § 2.1.2.1).

nes e importaciones sobre los siguiente elementos: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, naves de guerra y misiles o sistema de misiles. El registro estará abierto en todo momento a las consultas de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Junto a ello, el Secretario General presentará anualmente a la Asamblea General un informe que contenga todas las informaciones registradas (77).

La aportación de tal información por parte de los Estados y su inclusión en un registro público, no obstante su no obligatoriedad jurídica, implica la creación de un método de determinación de los hechos en función del intercambio de datos. No es, pues, un verdadero método de verificación por cuanto no incorpora método alguno de apreciación jurídica. Atiende más a la idea de un mecanismo de creación confianza en el sentido que aporta una transparencia en una actividad tan sensible como es el tráfico de armas convencionales. Sin embargo, este método de creación de confianza está viendo cómo las comunicaciones de los Estados al Registro están disminuyendo paulatinamente (78).

#### IV. CONCLUSIÓN

Toda esta práctica de las Naciones Unidas muestra cómo, dadas las nuevas condiciones políticas de la escena internacional, de forma renovada la Organización está asumiendo un cierto protagonismo en materia del desarme. Algunas de las consideraciones que forzaron la ausencia relativa de las Naciones Unidas de la empresa del desarme durante la «Guerra fría» siguen todavía hoy presentes. Sin embargo, quizá los nuevos trazos apuntados por la Organización supongan el inicio —selectivo pero progresivo— de un periodo en el que la *Organización mundial* asuma de una vez por todas las misiones en materia de desarme que en su Carta fundacional los Estados le asignaron en 1945.

---

(77) Este informe fue presentado a la Asamblea general el 11 de octubre de 1993 [*Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo periodo de sesiones*, Suplemento n.º 344 (A/48/344)].

Vide asimismo *Arms Control Today*, vol. 23, n.º 7, septiembre 1993, p. 33.

(78) Vide WALKING, S.: "UN Conventional Arms Register Participation Declines Slightly", en *Arms Control Today*, vol. 24, n.º 10, diciembre 1994, p. 24.

Los pasos que se están dando son importantes. El nuevo talante político los están permitiendo y favoreciendo. Acaso quepa esperar nuevos avances; sin embargo, salvo excepciones claras como la que representó la autorización del Consejo de Seguridad a usar «todos los medios necesarios» contra Irak en 1991 y las subsiguientes medidas de desarme unilateral acordadas por el Consejo en su Resolución 687 (1991), sigue hoy vigente el principio que el Tribunal Internacional de Justicia recordara en 1986: que en derecho internacional no existen normas, aparte de las que pudiera aceptar el Estado interesado por un tratado u otro medio, que limiten el nivel de armamentos de un Estado soberano, y que este principio es válido para todos los Estados sin excepción (79).

El desarme reside pues en los entresijos más profundos de la voluntad soberana de los Estados. La Organización de las Naciones Unidas, tras cincuenta años de vida, sigue teniendo la tarea insoslayable de recordar a los Estados las palabras de Isaías para que, de una vez por todas, convirtamos las espadas en arados.

---

(79 *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, p. 135, para. 269 in fine.

### Estados Miembros en los Organos de negociación multilateral sobre el desarme (1995) (1)

ESTADOS MIEMBROS	CD(2)	CCD	ENCD	TNDC
Argelia	+			
Argentina	+	+		
Australia	+			
Bélgica	+		+	
Brasil	+	+	+	+
Bulgaria	+	+	+	+
Canadá	+	+		
China	+(a)			
Cuba	+		+	+
Egipto	+	+	+	
Estados Unidos de América	+(a)	+		
Etiopía	+	+	+	+
Federación de Rusia (sucesora de la U.R.S.S.)	+(a)	+		
Francia	+(a)	+(d)	+(d)	+
Hungría	+	+	+	
India	+	+		
Indonesia	+			
Irán	+	+(c)	+	+
Italia	+	+		
Japón	+	+		
Kenya	+		+	
Marruecos	+		+	
México	+	+		
Mongolia	+	+		
Myanmar (antigua Burma)	+	+		
Nigeria	+	+		
Países Bajos	+	+	+	
Pakistán	+	+		
Perú	+	+(c)	+	+
Polonia	+	+	+	+
Reino Unido	+(a)	+	+	+
República Democrática Alemana	+(b)	+(c)		
República Federal Alemana	+(b)	+(c)		
Rumanía	+	+	+	+
Sri Lanka	+		+	
Suecia	+	+	+	+
Venezuela	+			
Zaire	+	+(c)		

(1) Fuente: UNIDIR Newsletter, vol.5, nº 1, abril 1992, p. 25.

(2) Estados con estatuto de observador en 1992: Austria, Bangladesh, Belarús, Bolivia, Camerún, Colombia, Costa Rica, Chile.

Dinamarca, Ecuador, Emiratos Arabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Filipinas, Finlandia, Ghana, Grecia, Irak, Irlanda, Israel, Jordania, Kuwait, Libia, Macedonia, Madagascar, Malasia, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Panamá, Portugal, Qatar, República Árabe Siria, República Checa, República Popular Democrática de Corea, República de Corea, República Unida de Tanzania, Santa Sede, Senegal, Singapur, Suiza, Suráfrica, Tailandia, Túnez, Turquía, Ucrania, Viet Nam y Zimbabue.

CD = Conferencia de desarme, antes Comité de desarme.

CCD = Conferencia del Comité de desarme.

ENCD = Conferencia de desarme de Dieciocho Naciones (siglas inglesas).

TNDC = Comité de desarme de las Diez Potencias (siglas inglesas).

(a) Estados poseedores del arma nuclear.

(b) Devino una sola delegación en 1990.

(c) Devino Miembro de la CCD en enero de 1975.

(d) Francia, siendo Miembro, no participó en las reuniones.