

VERIFICACIÓN Y CONTROL DE ARMAMENTO: ¿FICCIÓN O REALIDAD?

Juan A. Pardo de Donlebún Montesino

*Teniente coronel de Infantería de Marina
Concurrente del XXXI Curso de EMACON.*

Introducción

El propósito de este trabajo es analizar los procesos de verificación y control de armamento llevados a cabo en el ámbito internacional. Este estudio intenta reconciliar las posturas antagonistas entre quienes todavía piensan que los acuerdos de desarme no son más que un mito y aquellos que creen firmemente en su utilidad.

Basaré el análisis en la amplia bibliografía disponible al efecto, así como en mi experiencia personal como miembro de la Unidad de Verificación Española durante casi cuatro años. Durante este tiempo —octubre de 1990 a julio de 1994— en el que drásticos cambios en el orden internacional desafiaron la letra y el espíritu de muchos acuerdos internacionales, tuve la oportunidad de participar en numerosas actividades de verificación y control de armamento: tanto como inspector formando parte de un equipo de inspección nacional o multinacional, como representando a mi país en cursos, reuniones y seminarios relacionados con estas materias.

La aspiración del ser humano por evitar las guerras o, al menos, disminuir sus terribles consecuencias, es tan antigua como la humanidad misma. Los acuerdos, alianzas, prohibiciones o limitaciones llevados a cabo por naciones o grupos de naciones para intentar alcanzar la tan deseada paz son innumerables. Podemos encontrar ejemplos de medidas de desarme en la Edad Antigua, como la «imposición romana al rey Felipe de Macedonia de mantener una flota de no más de seis navíos», y en la Edad Media, «la prohibición de usar la ballesta, dictada por el Concilio II de Letrán».

Después de haber sugerido la antigüedad de los acuerdos de desarme, pasaré a analizar los más recientes acuerdos internacionales. En este contexto, considérese la declaración del doctor Frank Barneby, director del muy prestigioso Instituto Internacional para la Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI) *Stockholm International Peace Research Institute*.

La verificación es una controvertida aunque crucial cuestión en las negociaciones sobre desarme. Por un lado, los Estados de una parte necesitan suficiente garantía del cumplimiento de los acuerdos por la otra parte. Por otro lado, la verificación puede ser, y a menudo lo es, utilizada como una excusa para detener o ralentizar el progreso en las negociaciones de desarme y control de armamento. A la postre, desde luego, el factor principal determinante del éxito o fracaso de los esfuerzos para el desarme estriba en la voluntad política de los países involucrados en conseguir un acuerdo. Pero, incluso así, la impor-

tancia de la verificación no puede ser puesta en duda.

No entraré en las profundidades técnicas y específicas de los diferentes tratados y acuerdos. Después de explicar el significado de algunos términos que considero fundamentales, mostraré, brevemente, los aspectos más relevantes de los principales acuerdos en vigor y negociaciones en proceso. Finalmente, a través del análisis de los resultados, y también de mi propia experiencia en este campo, ofreceré una perspectiva de futuro y presentaré algunas conclusiones y recomendaciones.

El significado de desarme, control y verificación

Para mejor comprender el alcance y la importancia de la verificación y el control de armamento, es necesario, en primer lugar, clarificar la terminología empleada. Definir el término «desarme», *a priori* no parece difícil; significa reducción o eliminación de armas. El problema surge cuando se trata de precisar cuales son las armas a eliminar. David W. Ziegler ofrece una lista de siete posibilidades en el amplio abanico del desarme:

1. Desarme total.
2. Desarme al límite más bajo que garantice la seguridad interna.
3. Desarme al límite más bajo que garantice la seguridad nacional.
4. Desarme cualitativo.
5. Desarme cuantitativo.
6. Limitación presupuestaria.
7. Desarme regional.

Más difícil resulta establecer una definición inequívoca para el término «control». La palabra no solamente significa cosas distintas en los diferentes idiomas, sino que, incluso dentro de un mismo idioma puede tener una amplia variedad de significados. La definición española describe el verbo como «comprobar, examinar o inspeccionar» o «dominar y mandar», y el nombre como «examen, intervención e inspección» o «dominio, supremacía y mando». La connotación inglesa de la palabra es «ejercer restringiendo o influyendo sobre», de ahí «regular» y «ejercer el poder», de ahí «gobernar». La definición de la forma nominal es «la habilidad en el uso de una herramienta, instrumento o técnica», o alternativamente, «dirección, regulación y coordinación».

Esta variedad tan amplia de significados conduce a una considerable confusión en el ámbito de las negociaciones de desarme. Además, debido a la predominancia del inglés como idioma internacional, el término ha venido a denotar un tipo específico de desarme en el que los Estados restringen o limitan sus efectivos de armamentos en orden a racionalizar sus esfuerzos en seguridad o frenar sus actividades militares más peligrosas. En este sentido, la palabra control ha llegado a ser sinónimo de limitación, aunque también se utiliza en su sentido castellano —semejante al francés— como acto de comprobación o inspección —también verificación, en francés— de las acciones de los Estados en la aplicación del desarme.

Finalmente, «verificación» es, según el *Diccionario Webster's*:

«El acto o proceso de verificar o el estado de ser verificado; la autenticación de la verdad o exactitud por procedimientos tales como, hechos, afirmaciones, citas, medidas, o circunstancias relacionadas, confirmación por la evidencia en la ley ...».

Aunque esta definición no parezca muy aplicable al ámbito de desarme, sí puede servir para entender la idea de verificación positiva y negativa. Diferentes autores definen de diversos modos la «verificación del desarme». El SIPRI ofrece, en mi opinión, una definición adecuada a nuestros propósitos:

«Verificación de desarme. Proceso específicamente establecido o aprobado por un acuerdo de desarme, llevado a cabo individualmente por los Estados-Parte firmantes del acuerdo, sea o no recíprocamente, o por un cuerpo internacional establecido al efecto, por medios personales o técnicos, en orden a determinar el grado de cumplimiento de las provisiones del acuerdo por cada uno de los Estados-Parte, así como la observancia o dejación de sus obligaciones bajo el tratado.»

Acuerdos en vigor y negociaciones en proceso

Aunque durante la época de guerra fría, las principales negociaciones de desarme estaban enfocadas al ámbito nuclear y se desarrollaban fuera del seno de las organizaciones internacionales —con o sin el auspicio de ellas— debido, fundamentalmente a afectar sólo a las grandes potencias, y muy particularmente a Estados Unidos y Unión Soviética, hoy día son dos los foros en los que se trabaja en los acuerdos y tratados sobre desarme ya en vigor o todavía en proceso. Se trata de la Conferencia de Desarme de Naciones Unidas y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Obligaciones y compromisos anteriores hacen, no obstante, que Estados Unidos por un lado y Rusia, como heredera principal de la extinta Unión Soviética, mantengan todavía conversaciones importantes acerca del desarme nuclear, campo, que por su relevancia, trataré de forma separada.

Desde el año 1963 hasta la fecha se han negociado cerca de una treintena de tratados y acuerdos sobre control de armamento. Abarcan tanto el ámbito convencional como el nuclear y otras armas de destrucción masivas. Citar todos y cada uno de ellos está fuera del alcance de este trabajo. En consecuencia mencionaré, a continuación, los aspectos más significativos de los acuerdos más relevantes negociados en cada uno de los foros y, separadamente, los referidos al ámbito nuclear.

Conferencia de Desarme de Naciones Unidas

Esta Conferencia, con sede en Ginebra, multiplica recientemente el número de sus comités en diferentes áreas del desarme. Así, a los ya más veteranos de Armas Radiológicas, de Expertos en Sismología, la Convención de Armas Biológicas y Tóxicas y la Convención de Armas Químicas (CAQ), esta última de prometedoras esperanzas, hay que añadir el de la Convención sobre prohibiciones o restricciones de empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (más conocida como Convención de Armas Inhumanas), de reciente actualidad en España después de haberse publicado la Ley 33/1998 de prohibición total de minas antipersonal y aceptado el Protocolo II a la citada Convención, sobre prohibiciones o restricciones de minas, armas trampa y otros artefactos. También es el foro que ha acogido las anteriores iniciativas sobre Prohibición de Pruebas Nucleares, que explicaremos posteriormente.

Es, en efecto, la CAQ, la que más expectativas promete en el seno de esta Conferencia que, por cierto, viene respaldada por un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Unión Soviética firmado en julio de 1990. De acuerdo con su artículo XXI, el acuerdo entraría en vigor 180 días después de que fuese depositado el instrumento de ratificación número 65, lo que ocurrió el 31 de octubre de 1996, entrando en vigor, consecuentemente, el 29 de abril de 1997. España ratificó la Convención el día 3 de agosto de 1994.

Por ser de aplicación universal, este acuerdo tiene grandes ventajas sobre el bilateral START o los acuerdos sobre desarme convencional de carácter regional. Representa un importante progreso en el campo del desarme, ya que no solamente prohíbe el uso de armas químicas, sino también su producción y almacenaje. De hecho, el título completo del documento es «Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenaje, empleo de armas químicas y su destrucción».

Son, sin embargo, los muy detallados procesos de verificación contenidos en este acuerdo los que verdaderamente refuerzan su credibilidad. Ésta es, en efecto, la gran novedad que introduce la Convención en relación con los anteriores intentos de control de armas químicas. El sistema global de verificación, dirigido por la Organización Permanente y a cargo de un Cuerpo Internacional de Inspectores consiste en las declaraciones nacionales de los países miembros, el seguimiento del cumplimiento por parte de la organización, la detección mediante sensores de posibles violaciones y, sobre todo, en las inspecciones *in situ*, que se llevan a cabo a petición, siempre que no vote en contra una mayoría de dos tercios del Consejo Ejecutivo («planteamiento de luz roja»).

Negociaciones sobre desarme nuclear

En el ámbito multilateral, cabe mencionar los siguientes tratados y acuerdos: el Tratado sobre Prohibición de Pruebas Parciales de 1963, negociado por la antigua Unión Soviética y Gran Bretaña y que prohíbe las pruebas nucleares en la atmósfera, en el espacio exterior y submarinas; el denominado OOST (*Ost-Outer Space Treat*), que prohíbe el estacionamiento de armas de destrucción masiva en el espacio exterior; y el Tratado de No-Proliferación de 1968, que compromete a los Estados que no poseen armas nucleares a no adquirirlas, mientras que los propietarios de ellas se comprometen a intentar, por medio de negociaciones, el desarme nuclear total.

En el marco de las negociaciones bilaterales, el famoso Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), firmado por Estados Unidos y la entonces Unión Soviética, supuso sin duda, en su día, un verdadero hito en el campo del desarme. El Tratado INF revolucionó los procedimientos de verificación por la introducción de inspecciones *in situ* para la eliminación de misiles y lanzadores, la confirmación de los datos aportados en los intercambios de información, y el establecimiento de observación permanente (presencia de 24 horas al día) en las instalaciones de misiles de Votkinsk, en el centro de la Unión Soviética, y en Magna, en el Estado de Utah, en Norteamérica. El Tratado INF ha constituido el proceso de verificación más amplio e intrusivo negociado en la historia del control de armamento hasta la entrada en vigor del Tratado sobre las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE).

El 31 de julio de 1991, Estados Unidos y Unión Soviética firmaron las primeras Conversaciones sobre la Reducción de Armas Estratégicas (START I) *Strategic Arms Reduction Talks*, considerado como el más importante objetivo en el camino hacia la reducción de armas de destrucción masiva. Los dos aspectos más relevantes de este Tratado fueron la reducción de Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM) y Misiles Balísticos Lanzados desde Submarinos (SLBM) hasta alcanzar unos techos iguales por ambas partes de 1.600 y 6.000 cabezas de guerra, respectivamente, antes del séptimo año de entrada en vigor; por otra parte, y lo que desde el punto de vista de este trabajo es más interesante, fue el establecimiento de unas importantes medidas de verificación.

El año 1992 comenzó lo que podríamos denominar «guerra de las iniciativas», en la que tanto Estados Unidos como Rusia se comprometieron a acometer una serie de medidas para reducir y limitar unilateralmente sus arsenales de armas de destrucción masiva. El resultado más significativo fue que, sólo unos días antes de abandonar la Casa Blanca, George Bush firmó el START II con Boris Yeltsin. Este Tratado era mucho más ambicioso y reducía significativamente los techos iniciales acordados en su predecesor START I. Actualmente se celebran reuniones orientadas a la firma del START III, que prevé una mayor reducción y mejor equilibrio en las armas de corto alcance (menos de 500 kilómetros).

Pero es, sin duda, el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT), de carácter multilateral, aquel en que vuelca ahora sus esfuerzos la Conferencia de Desarme y que, como hemos dicho antes, recoge las anteriores iniciativas sobre el desarme nuclear. Pese a las pruebas recientemente practicadas por la India y Pakistán, Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, insisten en la necesidad de lograr la pronta conclusión de un tratado universal y verificable, que ponga fin a la transferencia de material fisible.

Para dar consistencia a este Tratado, a finales de 1995 se acordó crear un Sistema Internacional de Vigilancia (IMS) constituido por una serie de redes sísmicas, hidroacústicas y de infrasonidos que permitiesen determinar si una explosión había sido nuclear. Los países occidentales reclamaron que, además de la información procedente del IMS, se les permitiera también que la información obtenida de otras fuentes sirviese como base para solicitar una inspección sobre el terreno. China, India y Pakistán se oponían radicalmente a esta propuesta al considerar que ello equivaldría legalizar el espionaje, e inclinaría la balanza hacia las naciones tecnológicamente más avanzadas.

Tampoco se ponían de acuerdo los negociadores sobre el procedimiento para aprobar una petición de inspección. Mientras Occidente abogaba por el «planteamiento de luz roja» utilizado en la CAQ, China, India, Pakistán y Rusia insistían en la decisión positiva del Consejo Ejecutivo con mayoría cualificada («planteamiento de luz verde»). Como quiera que no se salía de este punto muerto, el presidente presentó un texto en el que se permitía utilizar como base para solicitar una inspección sobre el terreno «cualquier información técnica relevante obtenida por medios técnicos nacionales con arreglo a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos».

Así, las cosas, y pese a las dificultades habidas en las negociaciones, Australia, con el respaldo nada despreciable de 130 naciones, elaboró un borrador de resolución en septiembre de 1996 proponiendo la adopción del CTBT negociado en Ginebra. El 10 de septiem-

bre fue adoptada por una abrumadora mayoría de miembros de la Organización de Naciones Unidas y el 24 de septiembre el Tratado quedó abierto a la firma.

La OSCE

Ya en los años cincuenta la Unión Soviética propuso crear una conferencia internacional para la seguridad en Europa. Finlandia ofreció Helsinki como sede en 1969, y el día 3 de julio de 1973 se inauguró formalmente en dicha ciudad la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Participaron todos los países europeos (con la excepción de Albania), así como Estados Unidos y Canadá. Actualmente, después de la incorporación de Albania y la ruptura de la Unión Soviética y Yugoslavia, así como la división de Checoslovaquia, el número total de miembros es de 55.

El primer fruto de sus negociaciones fue el Documento de Estocolmo (19 de septiembre de 1986) que contenía compromisos de contenido político importantes, como el de no emplear la fuerza en primer lugar en caso de crisis, la cooperación internacional en materia de terrorismo, la reafirmación de los derechos humanos y la determinación de progresar en el campo del desarme. Aunque lo que representó un importante logro fueron las medidas encaminadas a fomentar la confianza y seguridad. Estas incluían la notificación previa de actividades militares cuyos efectivos superasen determinados techos, proporcionaban un sistema de verificación *in situ*, contemplaban la observación de actividades militares que excediesen un determinado umbral de tropas implicadas, y permitían las visitas de evaluación de unidades militares. Bajo este régimen, los soviéticos inspeccionaron maniobras militares en Turquía y viceversa; los búlgaros hicieron lo mismo en Italia; y los polacos en Alemania Occidental. Inspectores soviéticos y norteamericanos tuvieron oportunidad de observar ejercicios en una y otra parte, respectivamente.

Sin restarle importancia al Documento de Estocolmo, los posteriores Documentos de Viena de 1990 y 1992 los superaron ampliamente. Estos Documentos incluyeron importantes modificaciones a aquél, principalmente en lo concerniente a los intercambios de información, que incluían datos vitales sobre fuerzas militares y planes de equipamiento y despliegue, así como presupuestos de Defensa. También reforzaban los procedimientos de verificación; abrían un mecanismo de consulta y cooperación en asuntos de reducción de riesgos; establecían un procedimiento formal para llevar a cabo contactos militares y abrían una red de comunicaciones directas entre capitales para transmitir mensajes relacionados con las medidas acordadas.

En diciembre de 1994 tuvo lugar en Budapest una Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno que, pese al ambiente tenso debido al fracaso en el conflicto de Bosnia y las discrepancias entre Rusia y Estados Unidos por la posible expansión de la Alianza Atlántica, culminó con resultados muy significativos, como la transformación de la OSCE, dotándola de mayores poderes frente a nuevos desafíos. En esta Cumbre se ratificaron, entre otros documentos, el Documento de Viena 94, que modificaba ligeramente el del 1992, y el establecimiento del Intercambio Global de Información Militar, al que nos referiremos más adelante.

Tras la celebración en diciembre de 1996 de la Cumbre de Lisboa, se abren nuevos horizontes para la OSCE, con el establecimiento del Marco para el Control de Armamento, el

Programa de Trabajo del Foro de Cooperación y Seguridad y, fundamentalmente, el Modelo de Seguridad del siglo XXI.

En Viena también, en marzo de 1989, comenzaron las negociaciones sobre FACE entre los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y los del Pacto de Varsovia. El resultado fue la firma en París, el 19 de noviembre de 1990, del Tratado sobre FACE, que entraría en vigor de forma provisional el 17 de julio de 1992 y de forma efectiva el 9 de noviembre del mismo año.

Como consecuencia de los drásticos cambios políticos y militares acaecidos desde 1989, algunas de las premisas iniciales del Tratado FACE fueron modificadas durante el curso de las negociaciones. Algunos de estos factores claves fueron la unificación de Alemania, la substancial retirada de tropas soviéticas de regímenes democráticos en algunos países del centro y este de Europa, y la desintegración del Pacto de Varsovia.

El objetivo del Tratado era y es mantener un equilibrio de fuerzas estableciendo unos límites o techos de armamento convencional individuales y colectivos. Esta limitación no sólo obliga a los Estados-Parte a acometer importantísimas reducciones, sino que también asegura que ningún país por sí sólo tenga capacidad para asumir un papel dominante en la zona de aplicación del Tratado. Esta zona abarca el territorio europeo comprendido entre el Atlántico y los Urales, de ahí su denominación ATTU (*Atlantic to Urals*).

Las limitaciones, que inicialmente se centraron sobre las cinco principales categorías de sistemas de armas convencionales (carros, artillería, vehículos de combate, helicópteros y aviones de combate), se extendieron posteriormente a los efectivos de personal con la ampliación al Tratado FACE 1A.

La aplicación de las provisiones del Tratado está sujeta a un preciso calendario y a un rígido proceso de intercambio de información. Sin embargo, la fuerza de este documento radica, principalmente, en las muy estrictas y detalladas cláusulas contenidas en el Protocolo de Inspección. Bajo las disposiciones de este Protocolo es posible verificar no sólo la exactitud de la información militar proporcionada por las partes, sino también el completo desarrollo del proceso de reducción.

La ruptura de la Unión Soviética puso en peligro la aplicación del Tratado. Sin embargo, los miembros de la OTAN, en unión de los procedentes del extinto Pacto de Varsovia, estuvieron firmes y determinados a seguir adelante y lograr la pronta ratificación del Tratado y su inmediata aplicación, como hito que supondría en la futura seguridad y estabilidad militar de Europa. Conjuntamente establecieron un Grupo de Trabajo de Alto Nivel (HLWG) *High Level Working Group* que, en mayo de 1992, alcanzó un acuerdo con los ocho antiguos Estados soviéticos sobre la parte de derechos y obligaciones que asumirían de los adquiridos por la antigua Unión Soviética bajo los términos del Tratado FACE. Este acuerdo permitió, finalmente, la aplicación del Tratado en toda su área territorial (ATTU) a partir del 17 de julio de 1992. Inmediatamente los signatarios iniciaron los procedimientos de verificación.

El Grupo Consultivo Conjunto (JCG) *Joint Consultative Group*, un comité formado por representantes de todos los países signatarios, discute todas las ambigüedades, problemas y propuestas. El JCG, que se reúne dos veces al año, garantiza la continuidad, actualización y mejora del Tratado FACE.

En mayo de 1996 tuvo lugar la I Conferencia de Revisión del Tratado FACE en la que quedó patente que Rusia no estaba muy satisfecha con su desarrollo, pretendiendo ampliar su despliegue en los flancos norte y sur de la zona de aplicación además de lograr una prórroga en el tiempo para retirar sus fuerzas de las antiguas repúblicas soviéticas. Después de duras e intensas negociaciones, se logró clausurar la Conferencia con un acuerdo por el que se retirarían de la zona de los flancos algunas regiones de los antiguos distritos militares, aunque con limitaciones en el número de equipos a desplegar en ellos, fijando el 31 de mayo de 1999 como fecha tope para alcanzar los nuevos techos. También la Federación Rusa acepta un mayor número de inspecciones.

Resuelto el contencioso de los flancos, que agotó todos los plazos disponibles, los resultados de la Conferencia pueden considerarse satisfactorios, pese a no haber sido del agrado de todos los Estados directamente afectados. Sin embargo, un nuevo acontecimiento de vital importancia obliga de nuevo a buscar posturas de acercamiento entre Rusia y la OTAN; se trata del posible ingreso de nuevos miembros en la Alianza. El ingreso de Polonia, República Checa y Hungría en la OTAN, sin más, rompería el actual equilibrio del Tratado. En consecuencia habrá que definir nuevamente techos nacionales y territoriales que sustituyan a los actuales de subzonas. En todo caso parece claro que la OTAN, tranquilizando así a Rusia, no pretende incrementar las cifras máximas admitidas originalmente para cada grupo de Estados-Parte.

El Tratado FACE ha demostrado, hasta la fecha, ser una herramienta eficaz para el control de armamentos en Europa, y ha servido de modelo y guía para otros tratados o acuerdos. De hecho, el Documento de Viena 94 y, sobre todo, los intercambios globales de información, se inspiran, en gran medida, en el citado Tratado. Asimismo, los Acuerdos de Dayton, en el marco general de paz en Bosnia-Herzegovina establecen un régimen de verificación y control de armamento semejante al del Tratado FACE y cuyo funcionamiento ha sido más favorable de lo esperado inicialmente.

Finalmente, el Tratado de Cielos Abiertos es el más moderno y uno de los más ambiciosos en el campo de la verificación y control de armamento desarrollados en el ámbito de la OSCE. Sin embargo, también ha sido el que más ha defraudado por la lentitud de su desarrollo.

Los orígenes de este Tratado los recuerda el presidente Bush en un discurso del 12 de mayo de 1989, en el que resucita una antigua propuesta de Eisenhower en la Cumbre de Ginebra de 1955 abogando por un régimen de «cielos abiertos» en el que se permitiría que aviones desarmados de Estados Unidos y Rusia sobrevolaran recíproca y respectivamente sus territorios en misiones de vigilancia para «convencer al mundo que estamos reduciendo el peligro y relajando la tensión». Como el presidente Bush apostilló, el Kremlin rechazó inmediatamente la propuesta en esa más temprana era de desconfianza.

Después de haber presentado tal propuesta de una manera más amplia e intrusiva, Moscú aceptó este reto del concepto de «cielos abiertos» en septiembre de 1989. El objetivo era animar a un aperturismo recíproco entre los miembros de la OTAN y el Pacto de Varsovia para observar instalaciones y actividades militares, así como reducir la tensión por medio de la transparencia. Básicamente, el tratado permite a cada uno de los Estados signatarios sobrevolar los territorios de los otros, incluyendo Estados Unidos, Canadá y el territorio

ruso más allá de los Urales. En este Tratado la expresión «de Vancouver a Vladivostock» sustituye a la clásica del Tratado FACE «del Atlántico a los Urales», cuando se refiere al territorio de aplicación.

En consecuencia, el gran valor del Tratado de Cielos Abiertos estriba en que, pese a no contener ninguna cláusula relativa a reducción de armas o techos de fuerzas militares, permite a todos los Estados-Parte verificar otros acuerdos de desarme por medio de las más avanzadas y sofisticadas tecnologías de observación.

El Tratado está en fase de aplicación provisional, pese a que son 22 los Estados que ya lo han ratificado, cuando eran necesarios sólo 20 para su entrada en vigor. El problema es que estos 20 tenían que tener más de ocho cuotas pasivas, y entre los no firmantes que cumplen esta condición están, por ahora Rusia y Bielorrusia, que actúan conjuntamente, y Ucrania. El problema no es tanto técnico como político, por cuanto se utiliza como moneda de cambio en las negociaciones el asunto de la ampliación de la OTAN, por lo que, probablemente, no llegue a ratificarse definitivamente hasta que se clarifique la nueva situación de la Alianza.

Diferentes aproximaciones: ventajas e inconvenientes

Generalmente los acuerdos sobre control de armamento tienen dos tendencias, cada una con sus ventajas e inconvenientes. La primera aproximación consiste en formular amplios y generales principios para tratar los aspectos de forma global. El objetivo es remarcar los propósitos en términos muy generales, con la ventaja de evitar un listado de aspectos particulares que siempre podría quedar incompleto. El Acuerdo sobre Armas Químicas firmado por los presidentes Bush y Gorbachov en junio de 1990 y los sucesivos Documentos de Viena 90, 92 y 94 son un ejemplo de esta «deliberada imprecisión». En cambio, los Tratados FACE y Cielos Abiertos son un ejemplo de lo contrario, estando redactados en un lenguaje altamente técnico y en unos términos muy específicos. Esta segunda aproximación esquivada con mayor facilidad lo que podríamos denominar «zonas grises o indefinidas». Las disputas sobre definiciones y desacuerdos sobre qué cosas están o no incluidas, suelen ser menos frecuentes. El hecho de ser exhaustivo, sin embargo, puede ser peligroso. Es difícil tener en cuenta todos y cada uno de los aspectos, máxime cuando la vigencia del Tratado haya de hacer frente a imprevistos desarrollos tecnológicos o de otra índole que podrían abrir vacíos legales en su interpretación. Véase, por ejemplo, el caso del Tratado FACE, que como consecuencia de la evolución política en el este y centro de Europa ha tenido ya serias dificultades en su primera revisión para solventar el problema de los flancos en Rusia y que, ahora, afronta un nuevo escollo ante la inminente incorporación a la OTAN de nuevos socios.

También los procesos mismos de verificación pueden obedecer a una forma general o específica. Como regla general podría afirmarse que cuanto más detallado es el Tratado, más riguroso es el régimen de verificación establecido. Comparemos, por ejemplo, el Tratado FACE con el Documento de Viena: ambos acuerdos contemplan muchos aspectos similares (la zona de aplicación y las fuerzas militares sujetas a ambos documentos son, aunque no idénticas, muy similares); sin embargo, mientras el Tratado FACE es tremendamente exhaustivo y detallado, y contiene un riguroso proceso de verificación, el Docu-

mento de Viena es una breve panfleto en el que la aplicación depende más de la voluntad de los signatarios que de sus propias provisiones. La diferencia está clara, el espíritu del Documento de Viena (en sus tres versiones del 90, 92 y 94) descansa en la confianza mutua; intenta fomentar la confianza y seguridad entre los firmantes por medio de una serie de medidas cuya aplicación depende, principalmente, de la voluntad de aquéllos. Por el contrario, el Tratado FACE basa su filosofía en la verificación, que es tanto como decir en la desconfianza; «confía, pero verifica» es una fórmula muy diplomática de uso común entre las gentes dedicadas a estos asuntos.

El mismo foro de la OSCE dio a luz a la gran contradicción entre los dos acuerdos de control de armamento nacidos en su seno. ¿Cómo reconciliar ambas aproximaciones? Mi experiencia personal y la propia evolución de los Documentos FACE y de Viena (el primero tras su revisión y el segundo en su versión del 94) me sugiere que lo que en realidad está ocurriendo en una espontánea convergencia –al menos en algunos aspectos– entre ambos Documentos debido, probablemente, a que la mayoría de las agencias nacionales de verificación emplean a los mismos inspectores para llevar a cabo las visitas, observaciones, evaluaciones y tareas de verificación en el ámbito de ambos Tratados. La consecuencia es que mientras se llevan a cabo sin dificultad las inspecciones FACE, los signatarios del Documento de Viena (muchos de ellos ajenos al ámbito FACE) aceptan tácitamente muchas de las provisiones del FACE, incluso terminología propia del FACE, como forma de facilitar el cumplimiento de unos acuerdos que de otro modo conducirían, sin duda, a grandes ambigüedades. De hecho, ya el Intercambio Global de Información Militar (al que nos referíamos antes) en el seno de la OSCE cubre los requisitos tanto del Tratado FACE como del Documento de Viena.

Otra cuestión es la diferencia entre los acuerdos bilaterales y los multilaterales. Aparentemente, es más fácil llevar a buen término un acuerdo bilateral que uno multilateral. Sin embargo, también es cierto que cuantos más países estén interesados en firmar un tratado, más beneficios tendrá. El problema es alcanzar el consenso entre ellos; la interrelación entre los diferentes intereses nacionales a menudo interfieren el proceso de su entrada en vigor. Alguno de los actuales acuerdos de desarme ha tenido que esperar o todavía espera la obligatoria ratificación de los parlamentos nacionales.

Es el caso de la CAQ, por ejemplo, que pese al hecho de haber sido firmado el 13 de enero de 1993 por 130 Estados, hubo de esperar hasta casi cuatro años después para disponer de los 65 instrumentos de ratificación mínimos necesarios para su entrada en vigor que, finalmente, tuvo lugar el 29 de abril de 1997, es decir, 180 días después de alcanzada la cifra de 65 ratificaciones, tal y como disponía la propia Convención.

Otro ejemplo de demora es el del Tratado de Cielos Abiertos, actualmente en fase de aplicación provisional debido a que, como hemos dicho antes, para su entrada en vigor se necesita un mínimo de 20 instrumentos de ratificación de países con más de ocho cuotas pasivas, y todavía faltan dos, estando la clave en países tan importantes como Rusia, Bielorrusia y Ucrania.

Desde el punto de vista estricto de la verificación, los acuerdos bilaterales son, en términos generales, más fáciles de llevar a cabo, por el simple hecho de que sólo implican a dos

partes. Aunque no es menos cierto que los acuerdos multinacionales, pese a los complejos procedimientos para cumplir con los procesos de verificación, proporcionan «beneficios universales», cuanto más miembros están implicados en un tratado multilateral, mayor será la credibilidad del mismo en la comunidad internacional.

Permítaseme finalmente mencionar un último aspecto, aunque no por eso menos importante, cual es el problema que surge en los modernos acuerdos de desarme y control de armamento que contienen regímenes de verificación: el conflicto entre «inteligencia» y «verificación». James Brown dice al respecto:

«El proceso completo de la verificación es, en sí mismo, unas de las formas de obtener inteligencia específicamente dirigida a satisfacer las disposiciones del control de armamento. Lo que puede o no ser verificado establece los límites de lo que legítimamente puede ser controlado por un tratado.»

Hasta aquí podía estar de acuerdo con la declaración; sin embargo, a continuación establece las siguientes cinco categorías de medidas de verificación:

1. Medidas de cooperación; por ejemplo, intercambio de información militar.
2. Medios técnicos nacionales tales como observación no intrusiva desde radar, sistemas ópticos y satélites de vigilancia.
3. Dispositivos técnicos de observación colocados en, o cerca de, los lugares interesados.
4. Inspecciones *in situ*.
5. Canales de inteligencia, tales como agentes, interrogatorios a emigrantes o desertores, interceptación de comunicaciones y filtraciones de información.

Desde mi punto de vista, con la excepción del último procedimiento, que en mi opinión personal supone una seria violación de cualquier acuerdo, el resto de las medidas de verificación son aceptables siempre y cuando se mantengan dentro de los límites establecidos en las provisiones del Tratado. La realidad es, sin embargo, que en muchas ocasiones estas medidas o procedimientos son utilizados de forma abusiva, yendo más allá que los meros propósitos de verificación. Entonces, cuando el uso se torna en abuso, surge el conflicto, y el Tratado mismo viene a ponerse en riesgo.

Las inspecciones *in situ* son, tal vez, el procedimiento de verificación más controvertido desde este particular punto de vista. Ello ha ocupado mucho del tiempo y el esfuerzo de los negociadores en materia de control de armamento. El propósito de las inspecciones *in situ* es, precisamente, desanimar a las partes a evadirse del cumplimiento de lo acordado o a cometer fraudes o engaños, haciendo que el coste ante dicho incumplimiento sea muy elevado. Por eso, la prevención del abuso en esta clase de verificación es esencial para el éxito del acuerdo.

Como se ha mencionado antes, el Tratado INF entre Estados Unidos y Unión Soviética, contiene un detallado proceso de verificación, incluyendo inspecciones *in situ*. En general, las provisiones de verificación de este Tratado han establecido unos elevados estándares de rigor. Otros ejemplos de rigor y éxito en las inspecciones *in situ* son las llevadas a cabo bajo los términos del protocolo de verificación del Tratado FACE, no sólo por los procedimientos en sí, sino por la frecuencia y abundancia de inspecciones que se realizan.

Presente y futuro

La permanente aspiración del hombre por el desarme y control de armamento es algo que hoy se intenta llevar a cabo y que ofrece importantes esperanzas para el futuro. La complejidad de las relaciones internacionales y la diversidad de armas modernas, así como su enorme poder destructivo, han hecho que se multipliquen los foros en los que tienen lugar este tipo de negociaciones.

Actualmente están ya en vigor o próximos a entrar en vigor, Tratado sobre Desarme Nuclear, Químico, Biológico y Convencional. La Convención sobre Armas Bacteriológicas y Tóxicas y sobre su destrucción, de 1972, más conocida como la Convención de Armas Biológicas (CAB) fue muy ambiciosa, pero la inexistencia de un régimen de verificación ha hecho que quede reducida a una mera declaración de buenas intenciones. En cambio, la CAQ, tan ambiciosa como la CAB, tiene gran ventaja de disponer de un exhaustivo y muy detallado protocolo de verificación, incrementando así, enormemente, las posibilidades de éxito en su cumplimiento. Pese a todo, debido al alto coste que supone la destrucción de armas químicas, incluso mayor que el de su producción, será esencial la ayuda financiera de los países Occidentales a los del Este.

En el ámbito del desarme nuclear, y al margen de ciertos Tratados como el de No-Proliferación Nuclear de 1968 —que no pasa de ser más que una simple expresión, aunque importante, de voluntad política— los avances que han tenido lugar en el contexto de las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y antigua Unión Soviética han sido muy significativos, así como el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares desarrollado en Naciones Unidas, de carácter universal. En este marco, la ayuda occidental a las antiguas repúblicas soviéticas con capacidad nuclear es también esencial, no sólo para financiar el cumplimiento de los Tratados, sino también para reconvertir la industria militar ex soviética.

Dentro del foro de la OSCE, el antiguo Documento de Estocolmo, más tarde modificado y notablemente mejorado por los sucesivos Documentos de Viena 90, 92 y 94, ha supuesto un importante avance en el intento de fomentar la confianza y seguridad entre los Estados. A pesar de la ausencia de un vínculo legal que los respalde, hasta el presente todos los signatarios han respetado escrupulosamente esos acuerdos políticos y, lo que es más importante, han servido de laboratorio de pruebas para un tratado internacional excepcionalmente importante: el Tratado FACE.

El Tratado FACE, aunque nacido bajo los auspicios de la antigua CSCE, solamente tiene como signatarios a los miembros de la Alianza Atlántica y del antiguo Pacto de Varsovia. Éste fue el precio necesario para poder alcanzar resultados relevantes. Este Tratado juega un significativo *rol* en el nuevo orden internacional, tanto por la importancia de los objetivos que ambiciona y para los que fue diseñado, como por haberse convertido, de hecho, en un foro internacional que permite intensos contactos entre militares de ambos grupos de Estados. Los contactos militares, no sólo durante las inspecciones, sino también en seminarios, cursos, conferencias y reuniones, están ayudando a acabar con el mundo de incompreensión, intolerancia, temor y desconfianza que ha caracterizado los años de la guerra fría. Además, su exhaustivo protocolo de verificación permite, no sólo verificar las provisiones del Tratado, sino que también previene, o al menos dificulta, el empleo de armamento y equipo convencional en los actuales o futuros conflictos en Europa del Centro y del Este.

El escrupuloso cumplimiento de los términos del Tratado FACE, la posibilidad abierta de incluir nuevos armamentos y equipos en la lista de «tipos existentes» y, finalmente la posibilidad de incluir más adelante fuerzas navales, hacen que el futuro del desarme convencional en Europa pueda verse con optimismo. Aunque será después de la plena vigencia del Tratado de Ciertos Abiertos cuando el futuro sea verdaderamente esperanzador en este campo. Este Tratado, además de complementar muy mucho el ya exhaustivo régimen de verificación FACE, amplía, como antes he mencionado, el territorio de aplicación para abarcar también a Estados Unidos y Canadá en Norteamérica y el este de los Urales en el continente europeo. La posibilidad de adhesión a estos Tratados de miembros de la OSCE ajenos al ámbito del FACE es el siguiente reto para dicha Organización. Si esto llega a prosperar, la Organización llegará a convertirse en el verdadero mecanismo de seguridad colectiva en Europa.

Conclusiones y recomendaciones

Como hemos dicho antes, no todos los foros han tenido el mismo éxito. Sin embargo, un hecho parece claro: hoy los asuntos relacionados con la verificación y control de armamento han cobrado suma importancia. Pese a la antigua controversia sobre la utilidad de la verificación en las negociaciones de desarme, los tratados vienen demostrando que la clave del control yace en las disposiciones para la verificación de su cumplimiento. Cuanto más rigurosos y detallados son los protocolos de verificación, más difícil y arriesgado es su evasión o circunvencción.

La finalidad de las disposiciones sobre verificación en los acuerdos de control de armamento es, precisamente, promover su cumplimiento haciendo que los costes o riesgos de evasión o circunvencción sean excesivamente altos. Así, todos los modernos acuerdos sobre desarme contienen detalles acerca de lo que está o no permitido durante el desarrollo de los procedimientos de verificación, alejando cualquier tentación de utilizar procedimientos poco ortodoxos para engañar u ocultar.

Los acuerdos de desarme, si vienen firmemente apoyados por eficaces procesos de verificación, ayudarán a fomentar la confianza mutua y la seguridad mundial. Y si, además, los procedimientos de verificación son llevados a cabo en ambiente de amistad y transparencia, servirán para aliviar tensiones internacionales y disuadir del secretismo.

Para concluir, yo haría dos recomendaciones: la primera, basada en mi propia experiencia en esta clase de asuntos, sería animar encarecidamente a las personas implicadas de una u otra forma en cuestiones de desarme y control de armamento a evitar caer en la fácil tentación de aprovechar los procedimientos de verificación para hacer u obtener inteligencia. En otras palabras: verificar no significa espíar. Los inspectores trabajan cara al público; los espías lo hacen en la clandestinidad. Este juego sucio arriesgaría peligrosamente el presente y futuro de los acuerdos de desarme. Finalmente, llamaría la atención la importancia de la solidaridad entre naciones ricas y pobres para hacer posible los procesos de desarme, que suponen siempre un elevado coste que muchos países no pueden afrontar. Los tratados en sí mismos son muy importantes; los procesos de verificación también. Pero eso no es suficiente, la ayuda financiera y técnica desde el Este hacia el Oeste, desde el Norte hacia el Sur es, sin duda, esencial para alcanzar con éxito los objetivos de los tratados internacionales.