

# México en las negociaciones de desarme: la Conferencia de Desarme de Ginebra

*Miguel Marín Bosch*

A la memoria de Luis Padilla Nervo, Alfonso García Robles y Jorge Castañeda.

Hace más de un siglo la comunidad internacional reconoció la necesidad de contar con un foro permanente de negociación multilateral de acuerdos de desarme. Empero, esa meta sólo se alcanzó durante la segunda mitad del siglo xx. En efecto, la Conferencia de Desarme (CD) se ha reunido en forma ininterrumpida en Ginebra desde su establecimiento en 1962. Ello constituye en sí un caso único en la historia de las relaciones internacionales. Nunca antes las principales potencias militares se habían sentado alrededor de una mesa de negociación durante tanto tiempo.

México fue invitado a formar parte de la CD desde el principio. A continuación, en este trabajo se examinarán algunos de los principales aspectos del papel que el país ha desempeñado en ella. Cabe subrayar que, aunque con ciertos vínculos, la CD es independiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Para México, sin embargo, siempre ha sido una especie de órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU.

Las Naciones Unidas son, por definición, el instrumento multilateral encargado de velar por la paz y la seguridad internacionales. En materia de desarme, la Carta asignó el papel

central al Consejo de Seguridad. En el artículo 26 se dispone que, con el fin de “promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos”, el Consejo de Seguridad estará encargado, con la ayuda del Comité de Estado Mayor, de “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”.

El Comité de Estado Mayor nunca ha llegado a desempeñar el papel que se contempló en la Conferencia de San Francisco. Por su parte, el Consejo, debido a las desavenencias entre sus miembros permanentes, tampoco logró elaborar los planes para regular los armamentos. Por otro lado, en el primer párrafo de su artículo 11, la Carta señala 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”, al igual que “hacer recomendaciones respecto de tales principios a los miembros o al Consejo de Seguridad”.

Si bien el papel que la Carta confiere a la Asamblea General en materia de desarme es relativamente modesto, con el tiempo ésta fue ampliando su radio de acción debido, en gran medida, a la parálisis del Consejo de Seguridad.

La Carta habla de la “regulación de armamentos” y no menciona las armas atómicas. Esto último se explica por el simple hecho de que esas armas hicieron su trágica aparición en agosto de 1945, seis semanas después de firmada la Carta. Sin embargo, ello no ha sido óbice para que la ONU haya desplegado sus mayores esfuerzos de desarme, de carácter más bien retórico, precisamente en la esfera de las armas nucleares.

En efecto, desde el día en que dio inicio su primer periodo de sesiones, el 10 de enero de 1946, la Asamblea se centró en el tema de las armas atómicas. Dos semanas más tarde, en su resolución 1 (I) del 24 de enero, estableció la Comisión de Energía Atómica, integrada por los miembros del Consejo de Seguridad y Canadá. Dicha comisión tuvo el encargo de someter al Consejo propuestas específicas con miras a garantizar el empleo de la energía atómica únicamente para fines pacíficos, para eliminar las armas atómicas y todas las demás armas de destrucción en masa, y para establecer un sistema de salvaguardias, inspecciones inclusive, que evitaran las violaciones y escapatorias. Un año más tarde, el 13 de febrero de 1947, el Consejo de Seguridad estableció, con base en una recomendación de la Asamblea, la Comisión de Armamentos de Tipo Corriente, con el mandato de elaborar propuestas para la reducción de armamentos y fuerzas armadas, así como garantías prácticas y efectivas al respecto.

Lo anterior resulta clave para comprender cabalmente los esfuerzos que durante medio siglo ha desplegado la ONU en materia de desarme: eliminación de las armas nucleares y otras de destrucción en masa, bajo un control internacional eficaz, así como reducción de los armamentos convencionales y de las fuerzas armadas.

Para 1948, sin embargo, la euforia de la victoria sobre las potencias del Eje se había esfumado al iniciarse una competencia ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Los debates sobre desarme en la Asamblea General estuvieron dominados, hasta finales de los años ochenta, por la confrontación militar y la rivalidad política entre este y oeste. Ante la parálisis del Consejo de Seguridad, la Asamblea trató de suplirlo; su éxito fue, empero, muy relativo. Por un lado, intensificó su papel deliberativo, y se pronunció sobre la desenfrenada carrera armamentista enfatizando los peligros que entrañan

las armas nucleares. También amplió las funciones de la Secretaría de la Organización y convocó a un sinnúmero de reuniones, que incluyeron tres periodos extraordinarios de sesiones (1978, 1982 y 1988).

Por otro lado, desde los años cincuenta la Asamblea General intentó fortalecer el papel de la ONU como centro de negociación de acuerdos de desarme; sin embargo, las grandes potencias no lo permitieron, primero, al limitar las funciones de los diversos órganos de negociación y, más tarde, cuando se lograron entendimientos entre ellas, haciendo a un lado la Asamblea. Esta última sí consiguió, en cambio, reservarse una especie de papel supervisor sobre la marcha de los esfuerzos de desarme en general y de la Conferencia de Desarme en particular. ¿Cómo surgió la CD?

La CD fue el producto, tanto del reiterado fracaso de los distintos órganos de desarme creados por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General de la ONU como de un importante cambio de actitud de Estados Unidos y de la Unión Soviética hacia los problemas que la creciente carrera armamentista estaba acarreado.

Hacia 1950, el fracaso de la Comisión de Energía Atómica y de la Comisión de Armamento de Tipo Corriente se hizo evidente. Además, el bienio 1950-1951 fue especialmente delicado para la ONU debido al inicio de la guerra de Corea. El Programa de Paz que el secretario general presentó en 1950 incluyó un llamado para un nuevo enfoque de la problemática de la carrera armamentista, no sólo en relación con las armas atómicas, sino con otras de destrucción en masa así como con las convencionales. En el otoño de ese año, la Asamblea General estableció el Comité de los Doce (con la misma composición del Consejo de Seguridad, más Canadá), a fin de consolidar en una sola instancia los trabajos de las dos comisiones. Sin embargo, las diferencias entre la Unión Soviética, por un lado, y Estados Uni-

dos, Francia y Reino Unido, por el otro, aseguraron su fracaso. Con la fuerza numérica en la Asamblea General, el grupo de países occidentales decidió entonces imponer su voluntad. En enero de 1952, la Asamblea creó la Comisión de Desarme mediante una resolución a la que se opuso la Unión Soviética. Esa comisión estaría supeditada al Consejo de Seguridad, tendría los 12 miembros de siempre y se encargaría de formular propuestas de desarme.

La Comisión de Desarme funcionó hasta 1957, cuando se presentaron varias propuestas para ampliar su composición. La Unión Soviética había insistido en una paridad entre los miembros del Pacto de Varsovia y los de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Al no llegar a un acuerdo con Estados Unidos, sugirió que la Comisión de Desarme estuviera compuesta por todos los miembros de la ONU, propuesta que fue rechazada por la Asamblea General, que decidió ampliar de 12 a 26 la composición de la Comisión de Desarme. La Unión Soviética se opuso a esa decisión (la ampliación no era simétrica) y anunció que cesaba su participación en la Comisión.

En el otoño de 1958, sin embargo, la composición de la Comisión de Desarme fue ampliada a todos los miembros de la ONU, decisión que fue parte de un acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre los foros de desarme. De esta manera, la Comisión perdería su razón de ser como órgano negociador de acuerdos de desarme, y se convertiría en un foro deliberativo que se reuniría (como aún lo hace) cada año durante varias semanas.

Para negociar acuerdos de desarme, las principales potencias militares idearon un mecanismo que existiría al margen de la ONU. Es más, a finales de 1959, la Asamblea General hizo suya una propuesta soviética al declarar que el desarme general y completo era la meta fundamental de los esfuerzos de desarme de la Organización. Unos meses antes, Estados Unidos,

Francia, Reino Unido y la Unión Soviética habían acordado establecer un nuevo Comité de Desarme, compuesto de 10 naciones, que funcionaría fuera de la ONU aunque con ciertos vínculos con ella.

La composición de ese comité reflejaba la paridad tan anhelada por la Unión Soviética: cinco miembros de la OTAN y cinco del Pacto de Varsovia (Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido; Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia, Rumania y Unión Soviética). El Comité de Diez Naciones sesionó en Ginebra desde marzo hasta el 27 de junio de 1960, fecha en que los países de Europa Oriental abandonaron la reunión a raíz del incidente del avión espía U-2 estadounidense que la Unión Soviética había derribado. Esto, sin embargo, no fue más que una excusa; en realidad, las diferencias entre los dos bandos eran tan grandes que no se podía avanzar en los trabajos del Comité.

A pesar del antagonismo entre ambos países, el interés por encontrar la manera de frenar la carrera armamentista era tal que pronto acordaron una fórmula para entablar negociaciones multilaterales. A solicitud de la Unión Soviética, Estados Unidos aceptó la elaboración de un programa de desarme y la ampliación de la composición del Comité de Desarme. La "Declaración conjunta de principios convenidos para las negociaciones del desarme general y completo bajo un control internacional eficaz" fue firmada el 20 de septiembre de 1961 por John J. McCloy, de Estados Unidos, y Valerin A. Zorin, de la Unión Soviética. En diciembre de ese año, la Asamblea General hizo suya esa declaración conjunta; asimismo, endosó la composición del Comité, compuesto ahora por 18 países (los 10 anteriores, más Birmania, Brasil, Etiopía, India, México, Nigeria, República Árabe Unida y Suecia), y conocido por sus siglas en inglés como ENDC (Eighteen-Nation Disarmament Committee).

El ENDC inició sus trabajos el 15 de marzo de 1962. Estuvo copresidido por Estados Unidos y la Unión Soviética, los cuales

decidían todo, desde la agenda hasta el contenido del informe anual a la Asamblea General de la ONU. Este comité se reuniría cada martes y jueves en sesión plenaria formal, y los tres grupos —los cinco de la OTAN, los cinco del Pacto de Varsovia y el Grupo de los Ocho no alineados o neutrales— celebrarían los miércoles sendas reuniones de trabajo. Para darle una apariencia de democracia, los copresidentes permitieron que la presidencia de las reuniones plenarias se fuera rotando entre todos los miembros. Conforme con lo anterior, los representantes de los países fueron ocupando, por orden alfabético inglés, la presidencia durante una sola reunión plenaria. Debido a la insólita institución de la copresidencia, la Francia de Charles de Gaulle jamás participó en los trabajos del ENDC, el cual sesionó ininterrumpidamente de 1962 a 1978. En 1969, al aumentar a 26 su composición, cambió de nombre a la Conferencia del Comité de Desarme (CCD). En 1975, se amplió a 31, manteniéndose el equilibrio entre los bloques militares y los países no alineados. A raíz de la asamblea extraordinaria de 1978, la CCD se reformó; de este modo se convirtió en la Conferencia de Desarme; se abolió entonces la copresidencia y el número de países miembros aumentó a 40, China incluido. A la luz de esos cambios, Francia decidió participar en sus trabajos. En 1996 su composición se amplió a 61. La CD trabaja sobre la base del consenso y continúa siendo el único foro de negociación multilateral sobre desarme.

Los tratados acordados en el foro de desarme en Ginebra pueden catalogarse de distintas maneras. Una sería según la forma en que fueron elaborados. Así, están los tratados que se negociaron sobre la base de un texto ya acordado por Estados Unidos y la Unión Soviética (a veces con la ayuda de Reino Unido): el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares de 1963, el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares de 1968, la Convención sobre las Armas Biológicas de

1972 y la Convención sobre Técnicas de Modificación del Medio Ambiente de 1977. Están asimismo los tratados que se negociaron multilateralmente: la Convención sobre la Eliminación de las Armas Químicas de 1993 y el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares de 1996.

Con una excepción, todos los tratados emanados de la CD han prohibido las armas, actividades relacionadas con ciertas armas o sistemas de armamento a los que las principales potencias militares habían renunciado unilateralmente, o estaban dispuestas a hacerlo siempre y cuando otros países se obligaran a no adquirirlas. Parecería que las potencias militares identifican las armas que ya no les sirven y luego proponen una prohibición universal. La única excepción es el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares de 1968, que prohíbe la adquisición de armas nucleares por cualquier país, aparte de los cinco Estados poseedores de éstas reconocidos como tales por el propio Tratado.

México ha participado activamente en la Conferencia de Desarme. Su inclusión entre los ocho no alineados o neutrales iniciales fue lógica. Si Estados Unidos y la Unión Soviética iban a escoger a dos países latinoamericanos, México y Brasil eran los candidatos naturales. La Unión Soviética seguramente se habría opuesto a la entrada de este último después del golpe militar del 1 de abril de 1964; sin embargo, en 1961 Brasil era otro. También parece lógica la selección de Egipto —entonces unido con Siria en la República Árabe Unida (RAU)—, India, Nigeria y Suecia. Lo que parece más difícil de comprender es la inclusión de Birmania y Etiopía. El primero entró seguramente a sugerencia del entonces secretario general de la ONU, U Thant, nacional de ese país. Por su parte, Etiopía fue escogida quizá porque, junto con Egipto, era uno de los pocos países africanos que ya llevaba años de vida independiente.

A finales de los años cincuenta, México, en la persona del embajador Luis Padilla Nervo, había empezado a seguir de cerca los asuntos del desarme. En 1959, tras un sexenio como secretario de Relaciones Exteriores, Padilla Nervo regresó a Nueva York para hacerse cargo (por segunda vez) de la misión permanente ante las Naciones Unidas. Ahí desempeñó un papel relevante en los debates anuales de la primera comisión (dedicada a cuestiones políticas, incluyendo el desarme) de la Asamblea General de la Organización. Junto con el embajador Arthur Lall de la India, alentó a Estados Unidos y la Unión Soviética para que llegaran a un acuerdo sobre un foro de desarme cuyos trabajos estarían basados en los principios acordados entre ellos (la Declaración McCloy-Zorin).

Podría decirse que Padilla Nervo fue el primer diplomático mexicano que se interesó a fondo por las cuestiones de desarme. Fue asimismo el primer presidente de la delegación de México ante la CD (oficina conocida como Desarmex). En el otoño de 1963, el embajador Padilla Nervo fue elegido juez de la Corte Internacional de Justicia, y en 1964 se fue a vivir a La Haya. Podría pensarse que, con su salida de la ONU (y del ENDC), decaería el interés de México por el desarme; empero, por esas fechas se produjeron algunos cambios en la plana mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que tendrían un impacto determinante en el papel de México en la esfera del desarme.

En enero de 1964, el secretario Manuel Tello dejó el gabinete del presidente Adolfo López Mateos para postularse como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Senado de la República por el estado de Zacatecas en las elecciones de julio. Para reemplazarlo en la SRE, el presidente nombró a José Gorostiza, que ocupaba la única subsecretaría que tenía entonces la Secretaría. A su vez, para sustituir a don José, se trajo a México al embajador en Brasil, Alfonso García Robles. Ese traslado redundaría en beneficio del propio García Robles y del

papel de México en asuntos de desarme. Además, de este modo, el nuevo subsecretario evitó tener que presenciar el triste espectáculo del golpe militar del 1 de abril de 1964. Aún más significativo que lo anterior, fue el hecho de que presidiera, en noviembre de 1964, las primeras reuniones preparatorias del proceso que habría de culminar, bajo su batuta, en la firma, el 14 de febrero de 1967, del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco). Fue entonces cuando empezó a dedicarse a las cuestiones de desarme.

Desde su ingreso al Servicio Exterior Mexicano (SEM) en 1939, Alfonso García Robles se había ocupado de cuestiones políticas, incluyendo la elaboración de la Carta de la ONU. En 1946 se incorporó a la Secretaría de la Organización, y durante más de una década fue director de Asuntos Políticos (la encargada de Asuntos Sociales era la señora Alva Myrdal, de Suecia). Al parecer, por aquel entonces no había mostrado mayor interés en las cuestiones de desarme que, por lo demás, estaban estrechamente vinculadas al Consejo de Seguridad. En 1957, a su regreso a México como director en jefe, siguió ocupándose de temas políticos, sobre todo relativos al derecho del mar. Seguramente, como embajador en Río de Janeiro despertó su interés por el desarme, cuando menos en el ámbito hemisférico. En efecto, el 29 de abril de 1963 se hizo pública la declaración conjunta, propuesta por el presidente Adolfo López Mateos, de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México, sobre la necesidad de concluir un tratado para asegurar la desnuclearización militar de América Latina y el Caribe. Fue una de las consecuencias de la crisis de los misiles en Cuba en octubre de 1962.

A partir de 1965, además de la negociación del Tratado de Tlatelolco, García Robles se hizo cargo de la delegación de México ante el ENDC. Él y el nuevo director en jefe, el embajador Jorge Castañeda, cubrieron al alimón la Conferencia de Ginebra

durante el sexenio 1964-1970. De hecho, García Robles presidió la delegación hasta que se jubiló en enero de 1990. Lo hizo siendo subsecretario, luego como representante permanente ante la ONU (diciembre de 1970 a diciembre de 1975), aún como secretario (1976), y después, de 1977 a 1990, como representante permanente ante la Conferencia de Ginebra. Por su parte, Castañeda siguió como miembro de la delegación de 1971 a 1975, cuando fue representante permanente ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra.

Desde un principio se pensó que sería conveniente que Desarmex contara con una oficina permanente y separada de la misión ante los Organismos Internacionales en Ginebra. El embajador Antonio Gómez Robledo, a la sazón representante permanente ante los mismos, la instaló en el número 13 de la avenida Budé. Cuando el embajador Castañeda cambió la sede de la misión permanente del Quai Wilson al Chemin de la Tourelle, Desarmex también acabó en las nuevas oficinas, y sus instalaciones en Budé fueron ocupadas por la delegación de la Secretaría de Comercio. En 1976, siendo secretario García Robles, y con un ojo en el siguiente sexenio, se restableció una oficina aparte para Desarmex, y se recuperaron las instalaciones de la avenida Budé. Las cosas siguieron así hasta que en 1989 me correspondió trasladar la misión permanente de La Tourelle a la planta baja del número 10 de la avenida Budé, en las que también se instaló Desarmex. Hoy, la misión sigue en el mismo edificio aunque en un piso superior. Al jubilarse García Robles en enero de 1990, me hice cargo de Desarmex, y con el actual representante permanente en Ginebra, el embajador Antonio de Icaza, se ha mantenido esa doble función.

Como producto de la guerra fría, la Conferencia de Desarme (entonces el ENDC) celebró su sesión inaugural el 15 de marzo de 1962. En esa ocasión, el representante especial del secretario general de la ONU manifestó que:

La creación del Comité de Desarme y la convocación de la presente Conferencia es fruto de toda una evolución, y la intervención de las Naciones Unidas a este respecto muestra una vez más el firme propósito de la comunidad internacional de hacer cuanto sea posible para poner fin a la persistente carrera de armamentos. Los Estados miembros de las Naciones Unidas, al asumir las responsabilidades que la Carta les impone en relación con el desarme, han reconocido tanto la utilidad de que se celebren conversaciones directas entre las grandes potencias como la contribución efectiva que pueden aportar las naciones menos poderosas y de hecho todos los Estados miembros de la Organización. A juzgar por las resoluciones recientemente aprobadas por la Asamblea General acerca del desarme, los Estados miembros de las Naciones Unidas tienen el propósito de perseverar en su esfuerzo hasta que la profunda y, forzosamente es decirlo, creciente preocupación mundial por el desarme llegue a calmarse mediante realizaciones concretas (ENDC/PV.1).

La historia de la Conferencia de Desarme refleja los vaivenes de la guerra fría. Resulta difícil aquilatar hasta dónde sus “realizaciones concretas” han podido calmar “la profunda” y “creciente preocupación mundial por el desarme”. La CD ha tenido épocas de gran actividad, pero muchas más de estancamiento. Los tratados que ha negociado versan sobre las cuestiones que han propuesto Estados Unidos y la Unión Soviética (ahora Rusia). Sin el acuerdo previo de esos dos países, no hay negociación. Ello ocurrió cuando copresidían la Conferencia, y continuó aún después de 1978 cuando se optó por una presidencia parecida a la del Consejo de Seguridad de la ONU (los países van ocupándola por un mes en orden alfabético inglés).

Hasta la última década del siglo XX, la CD trabajó de manera predecible, ya que sus entonces 40 miembros estaban divididos en grupos más o menos homogéneos, según el modelo ideado durante la guerra fría: 10 países en el Grupo de Europa Occidental y otros (ocho de la OTAN, más Australia y Japón), ocho del

Grupo de Europa Oriental (siete miembros del Pacto de Varsovia y Mongolia), China, y el Grupo de los 21 países no alineados o neutrales de África, América Latina y Asia, así como dos de Europa (Suecia y Yugoslavia).

Con el fin de la guerra fría y de la confrontación militar en Europa, aunado a la disolución de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, las relaciones internacionales han entrado en una nueva fase que en la CD se ha traducido en una realineación generalizada. La OTAN va creciendo e influyendo en la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, muchos países no alineados o neutrales se sienten desubicados, las nuevas zonas económicas aumentan en importancia y habrán de pasar algunos años antes de que se pueda encontrar un sistema de trabajo parecido al que funcionó hasta los años noventa. Lo que sí es claro, desde hace una década, es la preeminencia militar, política y económica estadounidense.

Estados Unidos compartió ese papel con la Unión Soviética durante tres décadas. En esos años, el peso de las dos principales potencias militares fue tal que bien poco pudieron hacer los demás miembros de la CD. El primer acuerdo multilateral —el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares de 1963 (PTBT, por sus siglas en inglés)— fue discutido pero no negociado en ella. En la primavera de 1962, al iniciar sus trabajos, el ENDC se centró en la consideración de un tema de interés primordial para Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética: la prohibición de los ensayos nucleares en el mar, el espacio ultraterrestre y, sobre todo, la atmósfera. Ante una creciente opinión pública mundial en contra de dichos ensayos (y habiendo perfeccionado las técnicas para realizarlos bajo tierra), esos tres Estados decidieron negociar un tratado. El ENDC estableció un subcomité compuesto por los mismos países y ahí iniciaron sus pláticas; en el plenario, los otros miembros formularon propuestas y presentaron textos concretos, pero los tres deci-

dieron reunirse en Moscú en el verano de 1963 y concluir la negociación del PTBT, cuyo texto fue sometido, ese otoño, por todos los miembros del ENDC a la Asamblea General de la ONU, que lo endosó.

Como siguiente paso, Estados Unidos y la Unión Soviética se habían propuesto la conclusión de un tratado para prohibir la proliferación de las armas nucleares. Hacía años que querían evitar que otros países adquirieran una capacidad nuclear (como lo hizo Estados Unidos en 1945, Unión Soviética en 1949, Reino Unido en 1952, Francia en 1960, y como lo haría China en 1964). Para ello, sin embargo, tendrían que obtener el concurso de los demás miembros del ENDC, lo que no fue fácil. Empezó entonces la participación activa de los países no alineados o neutrales en las negociaciones en Ginebra.

Cabe subrayar que en un principio las discusiones en el ENDC fueron básicamente entre las dos alianzas militares. No obstante, poco a poco el Grupo de los Ocho países no alineados o neutrales empezó a funcionar, primero como una “fuerza moderadora” y luego, al aumentar su cohesión, de manera más independiente. De hecho, las discusiones en el ENDC, que llevaron a la conclusión, en 1968, del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), fueron el vehículo que determinó el papel de este grupo de países, además de que sirvieron a varios de éstos, sobre todo a México y Suecia, para definir su perfil internacional en materia de desarme.

La idea inicial de Estados Unidos y la Unión Soviética para un TNP era muy sencilla. Pretendían que los Estados no poseedores de armas nucleares se comprometieran a no adquirirlas a cambio de la cooperación que les brindarían en materia de usos pacíficos de la energía nuclear, ya fuera en forma bilateral o a través del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Les interesaba, por tanto, prevenir la proliferación

horizontal de las armas nucleares, es decir, el incremento del grupo de Estados poseedores de las mismas.

Los demás países, en cambio, abogaron por un tratado que prohibiera tanto la proliferación horizontal como la vertical: el constante aumento en la cantidad y la calidad de las armas en los arsenales nucleares existentes. De ahí la insistencia de los países no alineados y neutrales, así como de muchos otros, incluso miembros de las respectivas alianzas militares, en relación con el futuro TNP entendido como “un equilibrio de obligaciones” entre los poseedores de armas nucleares y los no poseedores. De ahí también la eventual inclusión en el TNP de cláusulas innovadoras en materia de acuerdos de desarme.

Aparte del sistema de verificación, hubo dos elementos que harían del TNP un modelo de tratado que se seguiría en el futuro; por un lado, los Estados poseedores de armas nucleares se comprometieron, en el artículo VI, a frenar e invertir la carrera de armamentos nucleares, y a acabar con todos los ensayos; por el otro, el TNP ideó la celebración de conferencias quinquenales de las partes para examinar el funcionamiento del mismo, es decir, para ver hasta qué punto los Estados poseedores de armas nucleares estaban cumpliendo con lo pactado en materia de desarme nuclear. Es más, para asegurarse de que esto último se lograría, se decidió que el TNP tendría una duración inicial de sólo 25 años, después de lo cual se decidiría si se prorrogaba indefinidamente o no. En estas negociaciones, México tuvo un destacado papel. Los embajadores García Robles y Castañeda influyeron de manera directa en el resultado final.

El TNP se abrió a la firma en 1968 y entró en vigor en 1970. En las conferencias quinquenales de 1975, 1980, 1985 y 1990, así como las de 1995 (en la que se acordó la prórroga indefinida) y del 2000, México desempeñó un papel decisivo, sobre todo en las primeras cuatro. La participación de García Robles fue

determinante en la definición de qué y cómo se discute en dichas conferencias.

El papel de la delegación de México fue más discreto en la elaboración de la Convención de 1972 sobre las Armas Bacteriológicas (biológicas) y Toxínicas. Tradicionalmente las armas biológicas y las químicas se habían considerado en forma conjunta. Debido al empleo de estas últimas en la guerra de Viet Nam, la Conferencia de Desarme aceptó sólo la prohibición de las primeras. En 1969 Estados Unidos había renunciado unilateralmente a las armas bacteriológicas (biológicas) y toxínicas. Sus dirigentes militares llegaron a la conclusión de que su empleo tendría efectos devastadores tanto en el atacado como en el atacante. A diferencia de las químicas, dichas armas eran inservibles. Así, el siguiente paso fue la conversión de una decisión unilateral en un tratado multilateral. Pese a ciertas dudas, el bloque soviético aceptó esa propuesta y, de este modo, se dividieron las armas biológicas de las químicas. México criticó esa decisión pero aceptó la convención. Pasarían 20 años antes de que se prohibieran las armas químicas.

Las décadas de los años setenta y ochenta fueron una época de vacas flacas en la Conferencia de Desarme. Los Estados poseedores de armas nucleares estaban empeñados en seguir ensayándolas. A pesar de muchos trabajos técnicos, Estados Unidos no tenía la más mínima intención de prohibir las armas químicas. Ante este *impasse* en las dos cuestiones prioritarias, creció la presión de la gran mayoría de los miembros de la CD.

A principios de la década de los años setenta se inició la época de distensión entre Washington y Moscú. Se lograron importantes acuerdos bilaterales en el marco de las Conversaciones para la Limitación de Armas Estratégicas (SALT, por sus siglas en inglés), y se pactó el Tratado de Misiles Antibalísticos (Tratado ABM, por sus siglas en inglés) que eliminaba casi en su totalidad los sistemas de defensa contra proyectiles de largo al-

cance. Estados Unidos y la Unión Soviética habían entablado intensas negociaciones bilaterales y perdieron el interés en la agenda de la CD. Para entretener a las demás delegaciones, ambos países idearon la negociación de un tratado sin sentido alguno. Así nació la Convención sobre Técnicas de Modificación del Medio Ambiente de 1977. Si bien hubo mucha oposición al tratado, los miembros de la CD acabaron aceptándolo, con excepción de México que votó en contra de la Convención en la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1976.

La impaciencia de la comunidad internacional por los escasos avances en la negociación multilateral de tratados de desarme se puso de manifiesto en 1978 en la primera sesión extraordinaria de la Asamblea General dedicada exclusivamente al desarme. Ésta fue todo un éxito, mismo que se debió a dos factores: en primer lugar, la delegación estadounidense estaba encabezada por personas muy cercanas al presidente Jimmy Carter, promotor del desarme; y, en segundo, hubo un grupo de delegaciones que llevó a cabo esfuerzos ingentes para asegurar el éxito de la Asamblea General. Las dos personas más identificadas con esos esfuerzos fueron el embajador Carlos Ortiz de Rozas, de Argentina, y, sobre todo, el embajador Alfonso García Robles. Gracias a ellos se llegó a un documento final en el que se apunta el camino a seguir en materia de desarme y se reorganiza la parte institucional de las negociaciones de desarme. De este modo se fortalece a la Secretaría de la ONU en esta materia y se democratiza la Conferencia de Ginebra. Además, se acuerda la elaboración de un programa comprensivo de desarme, cuyo comité en Ginebra habría de presidir, durante una década, el propio García Robles. El documento final de esa asamblea extraordinaria sigue siendo el punto de referencia obligado en materia de desarme multilateral.

El fin de la guerra fría y la disolución de la Unión Soviética incidieron de manera positiva en los trabajos de la Confe-

rencia de Desarme. Hicieron posible que, por primera vez, se pudiera negociar un tratado multilateral con un sistema completo de verificación. Así ocurrió a finales de los años ochenta con la Convención sobre la Eliminación de las Armas Químicas, que se abrió a la firma en 1993. Dicha convención estableció un organismo internacional para supervisar su funcionamiento (con sede en La Haya), incluyendo un mecanismo de verificación muy intrusivo.

México, que había participado activamente en la elaboración de la Convención de las armas químicas, y presidió varias sesiones del comité preparatorio del organismo supervisor de La Haya, habría de desempeñar un papel significativo en la negociación del Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares de 1996.

Durante más de cuatro décadas, los ensayos desempeñaron un papel central en el mejoramiento de los arsenales nucleares (su miniaturización y precisión), y en las tecnologías relacionadas con las armas nucleares, incluyendo la simulación por computadora. Entre otras razones, debido a esto último, Estados Unidos y Rusia decidieron dejar de ensayar en lo que podría describirse como la manera tradicional. Los ensayos mediante grandes explosiones perdieron mucho de su valor, cuando menos en esos dos países, precisamente por los adelantos científicos y tecnológicos en materia de simulación computarizada y los llamados experimentos de laboratorio. De ahí sus moratorias unilaterales y su llamado para un Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT, por sus siglas en inglés). Todo empezó hacia mediados de los ochenta cuando los dirigentes militares soviéticos se dieron cuenta de que el precio de los daños que los ensayos nucleares estaban causando en el medio ambiente era muy superior a las ventajas militares obtenidas. La historia del horror del legado de 50 años de ensayos “tradicionales” apenas se está conociendo; los

daños causados por los ensayos son sólo parte del problema; aún está por escribirse el capítulo relativo a la pesadilla del impacto sobre los vastos terrenos en que se han almacenado las enormes cantidades de materiales nucleares, especialmente el uranio enriquecido y el plutonio.

La conclusión del CTBT en 1996 es típica de lo que ha estado ocurriendo desde hace años en el campo del desarme: las naciones tecnológicamente más avanzadas llegan a un punto en el que pueden descartar una determinada arma o actividad relacionada con los armamentos, y luego tratan de prohibir esa arma o actividad para el resto del mundo a través de un tratado multilateral. Éste fue el caso, a finales de los años sesenta, de las armas bacteriológicas (biológicas) así como tóxicas y, a principios de los noventa, de las armas químicas, cuando la guerra del Golfo demostró a los militares estadounidenses que un ejército grande, incluso uno que se supone está equipado con armas de destrucción en masa, no era rival alguno para las armas convencionales de alta tecnología. Estados Unidos llegó a la conclusión de que no necesitaba armas químicas; el corolario era obvio: nadie más debía poseerlas. Tras años de impedirlo, repentinamente este país insistió en que la CD concluyera cuanto antes las negociaciones sobre una convención de armas químicas.

México presidió las negociaciones del CTBT durante 1994, el año en que se iniciaron. Culminó así un cuarto de siglo de esfuerzos en esta materia; en efecto, desde finales de la década de los sesenta, García Robles había presentado, año tras año, un proyecto de resolución en la Asamblea General pidiendo el fin de todos los ensayos de armas nucleares. Aparte del Tratado de Tlatelolco, éste fue sin duda el tema con el que más se identificó.

En la Conferencia de Desarme, Alfonso García Robles influyó en el fondo y en la forma. Desde los años sesenta mantuvo, junto con Jorge Castañeda, a la delegación de México en

primera línea. En un principio, en el Grupo de los Ocho hicieron un buen tándem con la representante de Suecia, la ministra sin cartera, Alva Myrdal. La estrecha colaboración entre México y Suecia habría de mantenerse durante décadas. La misma tuvo su recompensa en 1982 cuando García Robles y Myrdal compartieron el premio Nobel de la paz.

Hace más de 30 años que México inaugura el debate general anual en la CD (sigue siendo el primer orador en la primera comisión de la Asamblea General). De este modo ha logrado influir en otras delegaciones; podría incluso decirse que en muchas sesiones marcó la pauta y señaló el camino que habrían de seguir los debates.

A guisa de conclusión, se presenta a continuación un par de reflexiones sobre el funcionamiento de la Conferencia de Desarme. La primera tiene que ver con la escasa participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en sus trabajos. La segunda es una sugerencia acerca de los temas que la CD debería estar examinando.

No cabe duda de que el fin de la guerra fría ha complicado la forma en que las delegaciones se relacionan unas con otras en la Conferencia de Desarme. Muchos países se sienten desubicados. De hecho, la ampliación de la CD de 40 a 61 miembros ha aumentado la confusión. Tras la conclusión del CTBT, la CD ha entrado en otra de sus fases de poca actividad. Hay un escaso interés por parte de muchas delegaciones, y el nivel del debate ha decaído. Más que nunca, es notoria la ausencia de las ONG en sus debates. Si bien la CD ha logrado democratizarse, todavía mantiene algunos de los métodos de trabajo que desde 1962 impusieron los entonces copresidentes; el más significativo de éstos es la falta de transparencia en sus deliberaciones. La Conferencia de Desarme es casi una sociedad secreta; a diferencia de otros foros, especialmente los que examinan cuestiones económicas y sociales, incluyendo los derechos humanos,

vive de espaldas al público; sus sesiones son privadas y la opinión pública, por conducto de las ONG, no tiene influencia directa alguna.

La relación entre la Conferencia de Desarme y el “mundo real” fuera de la sala del Consejo en el Palais des Nations ha sido el *leitmotiv* de sus debates. De hecho, no ha logrado abordar algunas cuestiones de importancia capital, una de las cuales es la que los analistas militares identificaron desde hace más de 10 años como la revolución en asuntos militares. El término, inventado por Estados Unidos, abarca el impacto que los adelantos tecnológicos en materia de informática (computación), comunicaciones, los sistemas de mando y control, los servicios de inteligencia y la administración de un campo de batalla están teniendo sobre la conducción de la guerra. El concepto parte de la siguiente premisa: la aplicación de la tecnología de la informática en la esfera militar habrá de “revolucionar” las operaciones militares, como ya lo está haciendo en la economía.

El mundo se asomó a esos cambios a principios de la década de los noventa durante la guerra del Golfo Pérsico y a finales de la misma en Kosovo. El desarrollo de armamento convencional altamente preciso y la posibilidad de conducir una operación militar a control remoto están teniendo una influencia decisiva en los mandos militares de algunos países. Según éstos, es posible ir a la guerra sin arriesgar grandes pérdidas de soldados, así como es posible obtener mejores resultados mediante el empleo de armas convencionales teledirigidas, que con armas de destrucción en masa, empezando por las nucleares, estratégicas o tácticas. Esta llamada revolución en asuntos militares habrá de incidir en las negociaciones multilaterales de desarme.

Un segundo tema que la CD debería examinar detenidamente es el que ha ocupado la atención de los medios de comunicación a lo largo de las últimas décadas: los diversos aspectos de la cuestión de la no proliferación de armas y sistemas de armas, espe-

cialmente las nucleares y otras de destrucción en masa, al igual que sus sistemas de lanzamiento. Si bien en la CD se han escuchado numerosos discursos sobre el tema, no se ha logrado examinarlo en un formato adecuado. La CD debería, sin perjuicio de su agenda formal, considerar la amplia gama de cuestiones relacionadas con estos asuntos. A fin de llevar a cabo lo anterior, podría establecerse un grupo oficioso y abierto a la participación de todos, mismo que, por su carácter, brindaría a la CD la oportunidad de identificar cuestiones que podría examinar más de cerca y, de existir un acuerdo, más formalmente, además de que ningún aspecto quedaría excluido. Dado que sería un grupo oficioso, no habría necesidad de reiterar posiciones conocidas sobre el tema, como tampoco sería necesario que tuviese que informar acerca de sus trabajos y sus resultados.

Una de las mayores paradojas del siglo xx fue que se inició con unas conferencias de paz —las de La Haya de 1899 y 1907—, pero muy pronto se convirtió en la centuria más violenta en términos de muertes de militares y civiles, y en función del desarrollo de las armas de destrucción en masa. Hasta los últimos años del siglo xix, el arma más mortífera fue la ametralladora, que apareció a finales de la guerra civil de Estados Unidos. En el siglo xx no sólo se perfeccionaron las armas de destrucción en masa —biológicas, químicas y nucleares— sino que se utilizaron. Su proliferación así como los misiles para transportarlas son temas que deberían ocupar buena parte del tiempo de las delegaciones acreditadas ante la Conferencia de Desarme.