



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/47/394
22 de septiembre de 1992
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo séptimo período de sesiones
Tema 61 e) del programa provisional*

DESARME GENERAL Y COMPLETO: CONCEPTOS Y POLITICAS DE SEGURIDAD CON FINES DEFENSIVOS

Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos

Informe del Secretario General

1. En su resolución 45/58 O, de 14 de diciembre de 1990, la Asamblea General, entre otras cosas, pidió al Secretario General que, con la asistencia de expertos gubernamentales calificados y teniendo en cuenta las opiniones de los Estados Miembros y otras informaciones pertinentes, emprendiese un estudio de los conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos para presentarlo a la Asamblea en su cuadragésimo séptimo período de sesiones.

2. De conformidad con la solicitud que figura en la resolución, el Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos.

* A/47/150.

Anexo

ESTUDIO SOBRE CONCEPTOS Y POLITICAS DE SEGURIDAD CON FINES DEFENSIVOS

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
GLOSARIO		5
PREAMBULO DEL SECRETARIO GENERAL		6
CARTA DE ENVIO		8
I. INTRODUCCION	1 - 18	11
II. TENDENCIAS ACTUALES EN EL CLIMA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL	19 - 75	14
A. Del enfrentamiento de la guerra fría a la cooperación	19 - 38	14
B. Fortalecimiento del papel de la cooperación regional y las Naciones Unidas	39 - 73	19
1. Centroamérica	42 - 49	20
2. Asia sudoriental	50 - 54	21
3. Africa	55 - 61	23
4. Oriente Medio	62 - 66	26
5. Europa	67 - 73	27
C. Amenazas y peligros actuales o posibles ..	74 - 75	29
III. FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LOS CONCEPTOS Y POLITICAS SOBRE SEGURIDAD CON FINES DEFENSIVOS	76 - 130	30
A. Examen de estudios	81 - 95	31
B. Seguridad con fines defensivos	96 - 130	36
1. Objetivos de la seguridad con fines defensivos	97 - 102	36
2. Consideraciones políticas	103 - 110	37

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
3. Consideraciones militares	111 - 130	39
a) Conceptos estratégicos	113 - 116	39
b) Estructura de las fuerzas	117 - 130	40
IV. PROBLEMAS EN LA APLICACION DE CONCEPTOS Y POLITICAS SOBRE SEGURIDAD CON FINES DEFENSIVOS	131 - 153	44
A. Sistemas de armamentos	133 - 139	44
B. Poderío de ofensiva y de contraofensiva ..	140 - 142	46
C. Defensa colectiva y obligaciones comunes de los Estados	143 - 149	47
D. Aplicabilidad a nivel bilateral, regional y mundial	150 - 153	49
V. ESTRATEGIAS Y MEDIDAS PARA PROMOVER LA "SEGURIDAD CON FINES DEFENSIVOS"	154 - 256	50
A. Acuerdos de seguridad colectiva, regionales y de otro tipo, y otros acuerdos de cooperación compatibles con la Carta de las Naciones Unidas	158 - 167	51
B. Medidas de fomento de la confianza y de la seguridad	168 - 212	54
1. Medidas de información	173 - 180	55
2. Medidas de comunicación	181 - 189	58
3. Medidas de acceso	190 - 196	61
4. Medidas de notificación	197 - 200	63
5. Medidas de limitación	201 - 206	64
6. Lecciones derivadas de las experiencias recientes	207 - 212	66
C. Limitación de armamentos y desarme	213 - 243	67
1. Armas de destrucción en masa	215 - 228	68
2. Armas convencionales	229 - 243	71
D. Verificación del cumplimiento	244 - 256	75

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	257 - 279	80
A. Seguridad colectiva y arreglos de cooperación	264 - 268	82
B. Veracidad, transparencia y fomento de la confianza	269 - 271	83
C. Reestructuración de las fuerzas militares	272 - 276	84
D. Hacia la seguridad con fines defensivos ..	277 - 279	85

GLOSARIO

Nombres completos de los convenios mencionados en el texto

Acta de Contadora	Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica
Convención sobre armas biológicas	Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción
Documento de Estocolmo	Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad y sobre el Desarme en Europa
Documento de Viena 1990	Documento de Viena 1990 de las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del Documento de Clausura de la Reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
Documento de Viena 1992	Documento de Viena 1992 de las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del Documento de Clausura de la Reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
Protocolo de Ginebra	Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos
Tratados sobre la eliminación de misiles de alcance intermedio	Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la eliminación de sus misiles de alcance intermedio y de menor alcance
Tratado sobre la reducción de armas estratégicas	Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la reducción y limitación de las armas estratégicas ofensivas

PREAMBULO DEL SECRETARIO GENERAL

En la resolución 45/58 O, del 4 de diciembre de 1990, la Asamblea General pidió al Secretario General que, con la asistencia de expertos gubernamentales calificados y teniendo en cuenta las opiniones de los Estados Miembros y otras informaciones pertinentes, emprendiese un estudio de los conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos para presentarlo a la Asamblea en su cuadragésimo séptimo período de sesiones.

El Grupo de expertos gubernamentales calificados encargado del estudio de los conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos, que había sido nombrado por el Secretario General, aprobó su informe por unanimidad en su última sesión, celebrada el 17 de junio de 1992.

El informe comienza con una descripción de los antecedentes que dieron lugar a la propuesta de que se realizara el estudio - los acontecimientos alentadores producidos por el final de la guerra fría, pero también el surgimiento de nuevas amenazas y la reaparición de antiguos problemas. Se sostiene que las oportunidades y dificultades representan un punto singular de partida para que la comunidad internacional busque criterios comunes adecuados y eficaces para hacer frente a la dimensión militar de la seguridad de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Con tal objeto, se proporciona como instrumento de trabajo una definición de la seguridad con fines defensivos.

En el estudio se examinan luego las tendencias actuales en el clima de seguridad internacional y cómo pueden influir en el arreglo pacífico de controversias y conducir a la moderación y a la orientación defensiva en el desarrollo, el mantenimiento y la utilización de fuerzas armadas. En ese sentido, se señala que la modificación del medio internacional ha aumentado el papel que desempeñan las Naciones Unidas y las organizaciones y los foros regionales en la solución de conflictos.

A continuación se examinan el fondo y las características principales de los conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos. Se examinan los estudios y modelos destinados a eliminar el carácter ofensivo de la conformación de la fuerza militar mediante una orientación defensiva del poderío. Además, en el estudio se analizan aspectos políticos y militares de la seguridad con fines defensivos y se señalan las diferencias entre la seguridad defensiva y los modelos actuales.

Asimismo, se presenta un análisis de los aspectos políticos y técnico-militares con que tropieza la aplicación de una orientación defensiva del poderío militar. Entre las cuestiones que se examinan al respecto figuran la dificultad, si no imposibilidad, de establecer una distinción entre los sistemas de armamentos ofensivos y defensivos; el problema de mantener un poderío de contraataque eficaz sin dar la imagen simultáneamente de poderío ofensivo; las consecuencias de la defensa colectiva y el compromiso conjunto de los Estados en la esfera de la seguridad colectiva; y la aplicabilidad de la seguridad con fines defensivos en los planos bilateral, regional y mundial.

Para hacer frente a esas dificultades, se examinan estrategias y medidas que pueden facilitar la transición de una orientación ofensiva a una orientación

defensiva en la conformación militar. Figuran entre éstas la eficaz aplicación del sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, así como acuerdos regionales y otros convenios de cooperación coherentes con la Carta; medidas de fomento de la confianza y la seguridad; medidas para la limitación de armamentos y el desarme; y verificación del cumplimiento. Al concluir el estudio, se recomiendan a los Estados Miembros para su consideración determinadas medidas que pueden ayudar a crear condiciones en las que prevalezca la seguridad con fines defensivos.

El Secretario General desea expresar su sincero reconocimiento al Grupo de expertos por la preparación del presente informe, que se transmite a la Asamblea General para su examen.

CARTA DE ENVIO

17 de julio de 1992

Excelentísimo Señor:

Tengo el honor de presentarle adjunto el informe del Grupo de expertos gubernamentales encargado del estudio de los conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos, nombrado por Vuestra Excelencia de conformidad con el párrafo 3 de la resolución 45/58 O de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1990.

Los expertos gubernamentales designados por Vuestra Excelencia fueron los siguientes:

Sr. Alberto E. Dojas
Consejero
Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Buenos Aires, Argentina

Sr. Mohamed Nabil Fahmy
Consejero
Asesor Político del Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Relaciones Exteriores
El Cairo, Egipto

Dr. Wilhelm Nikolai Germann
Coronel
Representación Militar de Alemania ante la OTAN
Bruselas, Bélgica

Embajador Boris Petrovich Krasulin
Primer Director Adjunto
Departamento de Organizaciones Internacionales
Ministerio de Relaciones Exteriores
Moscú, Federación de Rusia

Embajador François de La Gorce
Ministerio de Relaciones Exteriores
París, Francia

Excelentísimo Señor
Boutros Boutros-Ghali
Secretario General de las Naciones Unidas
Nueva York

Sr. Johannes C. Landman
Consejero

Delegación de los Países Bajos en las negociaciones sobre las
fuerzas convencionales en Europa y sobre medidas de fomento de
la confianza y la seguridad
Viena, Austria

Sr. Henryk K. Pac
Consejero
Ministerio de Relaciones Exteriores
Varsovia, Polonia

Contralmirante Suleiman Sa'idu
Oficina de Asuntos Navales
Ministerio de Defensa
Lagos, Nigeria

Embajador Farhad Shahabi Sirjani
Director, Oficina de Enlace con las Naciones Unidas
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teherán, República Islámica del Irán

Dr. Sheel Kant Sharma
Secretario Adjunto (región meridional)
Ministerio de Relaciones Exteriores
Nueva Delhi, India

Embajador Nugroho Wisnumurti
Representante Permanente Adjunto de la República de Indonesia
ante las Naciones Unidas
Nueva York

El presente informe se preparó en el período comprendido entre mayo de 1991 y julio de 1992, en el que el Grupo celebró tres períodos de sesiones en Nueva York: el primero, del 20 al 23 de mayo de 1991; el segundo, del 13 al 24 de enero de 1992; y el tercero, del 6 al 17 de julio de 1992.

El Grupo desea agradecer al Sr. Yasushi Akashi, ex Secretario General Adjunto de Asuntos de Desarme, por obtener los recursos extrapresupuestarios necesarios para convocar, en relación con su segundo período de sesiones, un seminario sobre seguridad con fines defensivos al que se invitó a especialistas de todo el mundo. El seminario se celebró del 9 al 11 de enero de 1992 y se organizó en sesiones plenarias donde se presentaron diversos temas y grupos de trabajo encargados de examinar dichos temas más a fondo. El Grupo de expertos acogió complacido la oportunidad que el seminario ofrecía a los Miembros de referirse a varias cuestiones pertinentes en un ambiente libre de formalismo y de aprovechar los diversos antecedentes y puntos de vista de los participantes.

En el desempeño de su labor el Grupo contó con las opiniones sobre el tema de conceptos y políticas de seguridad con fines pacíficos expresadas por varios Estados Miembros en respuesta a una nota verbal que había enviado el Secretario General el 28 de febrero de 1991 de acuerdo con lo solicitado en el párrafo 2 de

la resolución 45/58 O de la Asamblea. Se recibieron respuestas de Alemania, Cuba, Checoslovaquia, China, Finlandia, los Países Bajos, y las entonces República Socialista Soviética de Bielorrusia y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Los miembros del Grupo de expertos desean dar las gracias a la Secretaría de las Naciones Unidas por la asistencia prestada. En particular, expresan su profunda gratitud y reconocimiento a la Sra. Silvana F. da Silva de la Oficina de Asuntos de Desarme, quien actuó como Secretaria del Grupo, y al Sr. Ivo H. Daalder, quien hizo las veces de Consultor de la Secretaría a título personal.

El Grupo de expertos gubernamentales me ha pedido que, en mi calidad de Presidente, transmita el presente estudio que fue aprobado por unanimidad.

(Firmado) Boris P. KRASULIN
Presidente del Grupo de Expertos Gubernamentales
encargado del estudio de los conceptos y políticas
de seguridad con fines defensivos

I. INTRODUCCION

1. El decenio de 1990 se va conformando como un período lleno de esperanzas, preocupaciones y problemas nuevos. Los últimos años del decenio de 1980 presenciaron el colapso del conflicto entre el Este y el Oeste que había dominado la política internacional durante más de 40 años. La cooperación entre antiguos adversarios reemplazó el enfrentamiento ideológico y militar que se concentró durante decenios en Europa pero se extendió más allá, llegando a afectar a todas las regiones del mundo. Como resultado de esta tendencia, se han abierto nuevas vías de cooperación que entrañan un mayor papel de las Naciones Unidas, así como de organizaciones regionales. La voluntad cada vez mayor de los Estados de recurrir a las instituciones multilaterales como medio para solucionar conflictos representa un paso positivo hacia el cumplimiento del compromiso consagrado en la Carta de las Naciones Unidas de solucionar las controversias internacionales por medios pacíficos.

2. Por alentadoras que sean estas tendencias, aún quedan amenazas y riesgos, tanto los de vieja data como los que van surgiendo, que trastornan el clima de la política internacional. Se mantienen aún las viejas controversias regionales que no fueron afectadas por el término de la guerra fría que a menudo cobran nueva intensidad y aumentan los peligros de la violencia y la guerra. Las identidades étnicas, nacionales, culturales y religiosas reprimidas durante mucho tiempo por el conflicto político e ideológico que caracterizó el enfrentamiento entre el Este y el Oeste vuelven a surgir como fuentes de inestabilidad e incertidumbre en los asuntos mundiales. Además, las existencias de armamentos en diversas partes del mundo superan aún con mucho el nivel necesario para satisfacer las necesidades legítimas de seguridad y defensa.

3. Aun cuando la seguridad militar de los Estados no es ya motivo dominante de preocupación a nivel nacional e internacional, surgen nuevas incertidumbres. Ya sea que adopten la forma de degradación del medio ambiente, pobreza generalizada, enfermedad y epidemias, drogas, inestabilidad del gobierno, refugiados, discriminación y opresión o la supresión sistemática de los principios de derechos humanos y compromisos, cada uno de estos tipos de incertidumbre representa amenazas y riesgos para la seguridad de las personas, las comunidades, las sociedades y, en efecto, el mundo en general. La seguridad, en este sentido, es un concepto global que depende no sólo de la falta de violencia y la prevención eficaz o la eliminación de la agresión, sino también del mejoramiento de la capacidad para responder a las necesidades básicas del ser humano y de la sociedad.

4. Esas amenazas requieren que la comunidad internacional mantenga una atención cada vez más vigilante. Muchas de ellas sólo se pueden atender eficazmente en el marco de la cooperación mundial o regional. Cabe esperar que los progresos obtenidos en materia de seguridad - en el sentido político y militar de la palabra - liberen recursos económicos y humanos adicionales que se puedan dedicar en parte a la solución de los problemas de la seguridad no militar. Al respecto, las Naciones Unidas tienen un papel fundamental que desempeñar 1/.

5. Esas cuestiones no corresponden al mandato del Grupo, pero se examinan brevemente aquí en la introducción dada su importancia. No obstante, cabe señalar que algunas de esas amenazas pueden requerir medios militares y afectar

la seguridad de Estados vecinos. Por ejemplo, tal podría ser el caso de trastornos políticos que degeneraran en guerras civiles que pudieran traspasar las fronteras nacionales.

6. No cabe duda de que el final del enfrentamiento entre el Este y el Oeste, combinado con el aumento de la importancia de las instituciones y organizaciones regionales y multilaterales en cuanto a asegurar la paz y la estabilidad internacionales, aumentan las perspectivas de contar con criterios comunes, adecuados y eficaces, para hacer frente a la dimensión militar de las amenazas y los riesgos actuales o nuevos de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. En un mundo en que siguen manteniéndose fuerzas armadas a niveles que sobrepasan las necesidades auténticas de seguridad, cuya utilización con fines no defensivos continúa, sólo se podrán convertir en realidad esas perspectivas si se recurre a la fuerza armada únicamente en los casos previstos en la Carta de las Naciones Unidas.

7. La Asamblea General de las Naciones Unidas, reconociendo esta relación en su resolución 45/58 O, de 4 de diciembre de 1990, titulada "Conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos", se refirió al papel del poderío militar y los conceptos estratégicos en esa esfera. Reconociendo que habían aparecido nuevas oportunidades de control de los armamentos y de desarme, de poner fin a los conflictos regionales y de establecer entre los Estados relaciones constructivas y de cooperación, en su resolución la Asamblea intentaba "asegurar que las fuerzas armadas de todos los Estados existan únicamente para prevenir la guerra y para la propia defensa individual y colectiva, así como para la acción colectiva de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas respecto de amenazas contra la paz, rupturas de la paz y actos de agresión, y que las capacidades defensivas respondan a verdaderas necesidades defensivas". El problema práctico era cómo convertir esto en realidad.

8. La Asamblea General trató de responder esta pregunta en la parte dispositiva de la resolución mencionada, en que declaró que:

"1. Considera que la celebración de un diálogo internacional sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos tiene gran importancia para fomentar el proceso de lograr el desarme y fortalecer la seguridad internacional;

2. Invita a los Estados Miembros a que inicien o intensifiquen el diálogo sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos a nivel bilateral, particularmente a nivel regional y, allí donde fuera oportuno, a nivel multilateral;

3. Pide al Secretario General que, con la asistencia de expertos gubernamentales calificados y teniendo en cuenta las opiniones de los Estados Miembros y otras informaciones pertinentes, emprenda un estudio de los conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos para presentarlo a la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones."

9. El presente informe responde a la solicitud del párrafo 3 de la parte dispositiva. En el informe se estudia si los conceptos y políticas de seguridad

con fines defensivos podrían ser un modo de encarar los peligros y amenazas existentes y que puedan surgir y de fortalecer los acontecimientos positivos de los últimos años. Al reconocer la importancia cada vez mayor de otros aspectos de la seguridad, el informe se concentra en el aspecto militar y la forma en que puede fortalecerse el contenido defensivo a fin de promover en forma más general la paz y la seguridad internacionales.

10. Con respecto al componente militar de la seguridad, se reconoce que no está claro en cierta medida lo que constituye el poderío militar legítimo con fines de defensa. No obstante, la Carta de las Naciones Unidas ofrece una norma común. De conformidad con el párrafo 4 del Artículo 2, "Los miembros ... 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". Además, en el Artículo 51 se establece que "Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales". Esas dos disposiciones entrañan la obligación de ejercer moderación y hacen hincapié en el aspecto defensivo del desarrollo del poderío militar.

11. Para que sean eficaces, la obligación de obrar con moderación y el criterio defensivo en los asuntos militares deben figurar claramente tanto en las declaraciones como en el poderío militar efectivo de los Estados. En otras palabras, es preciso que los Estados den un contenido práctico a los conceptos de la seguridad con fines defensivos mediante la aplicación de políticas compatibles con la orientación defensiva de esos conceptos y su expresión visible de estructuras de fuerzas correspondientes. Ello abarca la totalidad de los componentes que son indispensables para la eficacia del sistema militar e incluyen doctrina, organización, equipo y armamentos, mando, control y comunicaciones, planificación operacional y logística. No existe una distinción muy clara entre "conceptos" y "políticas". Los conceptos de seguridad son las bases diferentes en las que confían los Estados y la comunidad internacional por entero para su seguridad, como la seguridad colectiva. Se considera por lo general que las políticas de seguridad son los medios para mantener la seguridad y promover la estabilidad y la paz mediante, entre otras cosas, el mantenimiento y el desarrollo del poderío militar.

12. En el estudio se analizan los diversos conceptos y políticas actuales de seguridad con fines defensivos y se toma en consideración el hecho de que cada región del mundo tiene sus propias características y condiciones de seguridad, así como sus necesidades políticas y de seguridad, aunque se intenta determinar los elementos generales de los conceptos y políticas que podrían contribuir al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales. A partir de ese análisis, en el estudio se presenta la noción de la "seguridad con fines defensivos" que, como instrumento de trabajo, se define como una situación de paz y seguridad que se alcanza gradualmente con medidas políticas y militares eficaces y concretas que permitan:

- a) Establecer y mantener relaciones de amistad entre los Estados;

b) Arreglar controversias por medios pacíficos y equitativos y, en consecuencia, excluir la posibilidad de recurrir a la fuerza;

c) Eliminar la capacidad de lanzar un ataque por sorpresa y de iniciar una acción ofensiva en gran escala mediante la reducción de armamentos y el desarme verificables, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad y la reestructuración de las fuerzas armadas con una orientación defensiva.

13. En el estudio se examinan formas en que los Estados pueden lograr este objetivo. Con tal fin, la estructura del estudio es la que figura en los párrafos siguientes.

14. En el capítulo II, se estudian los acontecimientos recientes y las tendencias actuales en materia de seguridad internacional con el fin de examinar las oportunidades políticas que puedan existir en la actualidad para el arreglo pacífico de controversias y la moderación en el desarrollo, el mantenimiento y la utilización de las fuerzas armadas.

15. En el capítulo III se analizan los estudios y modelos existentes de conceptos y políticas orientados hacia la defensa y los aspectos políticos y militares de los conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos, teniendo presentes sus limitaciones inherentes.

16. El capítulo IV abarca problemas políticos y técnico-militares que pueden impedir la aplicación eficaz de los conceptos y políticas.

17. En el capítulo V se examinan estrategias y medidas para mitigar los problemas.

18. El capítulo VI contiene las conclusiones y recomendaciones obtenidas de los capítulos anteriores.

II. TENDENCIAS ACTUALES EN EL CLIMA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL

A. Del enfrentamiento de la guerra fría a la cooperación

19. A lo largo del período de posguerra, la guerra fría dominó la política mundial por lo menos en tres importantes sentidos. En primer lugar, dividió a la mayor parte del mundo industrializado en dos sistemas opuestos, cada uno dirigido por una gran Potencia. En segundo lugar, se produjo la movilización de enormes recursos económicos y humanos con fines militares. Por último, la guerra fría adquirió prácticamente un carácter mundial, lo que afectó en gran medida a todos los países. Durante este período, se formó el Movimiento de los Países No Alineados en 1961 con el fin de proporcionar a los países en desarrollo un foro en que pudieran dedicarse a alcanzar objetivos e intereses comunes fuera de la polarización de la guerra fría. Hasta la terminación de la guerra fría a fines del decenio de 1980, la interacción de estos factores influyó notablemente en la política internacional.

20. El grado de interacción entre los dos sistemas opuestos resultó limitado debido a que el enfrentamiento tendía a tener preferencia sobre la cooperación. Sin embargo, este enfrentamiento, que se vio limitado por los temores de una

escalada en caso de conflicto militar, congeló el statu quo territorial y político en toda Europa. El diálogo entre las dos partes, incluso el diálogo sobre la limitación de armamentos, se llevó a cabo en gran medida con el fin de reducir tensiones y se limitó a esferas de interés mutuo.

21. Durante la guerra fría se tendió a definir la seguridad principalmente en términos militares. El resultado se vio más evidente en Europa, donde se desplazaron grandes fuerzas a cada lado de la línea divisoria entre el Este y el Oeste.

22. Otra característica de la guerra fría fue la competencia por establecer esferas de influencia en otras partes del mundo y el intento por aprovechar conflictos o tensiones de índole étnica o nacional. Al mismo tiempo, los dirigentes locales pretendieron arrastrar a las Potencias al conflicto de sus lados respectivos. Esta participación externa hizo que se agravaran los conflictos regionales al suministrar a las partes en conflicto medios militares y de otra índole.

23. Como resultado en cierta medida de la guerra fría y de su extensión a otras partes del mundo, 25 Estados se reunieron en Belgrado en 1961 para formar el Movimiento de los Países No Alineados. El Movimiento se trazó un curso político independiente alejado de las grandes Potencias competidoras. Desempeñó un papel útil y constructivo al asegurar que, en vez de verse dominado por cuestiones que provenían exclusivamente de la guerra fría, se ampliara el temario internacional a fin de reflejar los intereses concretos de los países en desarrollo. Además, al convertir a las Naciones Unidas en foro principal para perseguir sus objetivos, el Movimiento de los Países No Alineados influyó sobre el contexto en que se resolvían las cuestiones internacionales, incluso las cuestiones de desarrollo y el desarme.

24. En la segunda mitad del decenio de 1980 comenzaron a transformarse las modalidades de la política internacional, primero lentamente - mediante el cambio drástico que supuso en 1980 el Movimiento de Solidaridad para el sistema comunista de Polonia - y luego con una rapidez cada vez mayor. Los nuevos dirigentes soviéticos que llegaron al poder en 1985 comprendieron que el estancamiento político y económico que caracterizaba a las sociedades soviética y de Europa oriental exigía una respuesta urgente. Las políticas resultantes de perestroika y glasnost se basaron en la creencia de que su éxito dependía en gran medida de trasladar las prioridades económicas del sector militar al civil y de la asistencia técnica y financiera de Occidente. Ello condujo al "nuevo pensamiento" de la política exterior soviética que consistía en parte en un esfuerzo por convencer a Occidente de que la Unión Soviética no tenía intenciones agresivas.

25. Los países occidentales acogieron estos cambios con profunda satisfacción y respondieron en forma positiva a las políticas que permitieron poner fin a la guerra fría. Como resultado de ello, se puso fin a la división de Europa, se sustituyó el enfrentamiento por la cooperación y se pudieron resolver algunos problemas regionales con renovado impulso.

26. El fin de la división de Europa se demostró en forma espectacular con el derrumbe del muro de Berlín en noviembre de 1989 y la unificación de Alemania el mes de octubre siguiente. En noviembre de 1990, los Estados que participaron en

forma más directa en la guerra fría reconocieron explícitamente que se había modificado el statu quo territorial y político. En su "Declaración conjunta de 22 Estados" (A/46/68, anexo), los miembros de la Alianza del Atlántico del Norte (OTAN) y de la Organización de Tratado de Varsovia afirmaron que había llegado "el fin de la era de división y enfrentamiento" y declararon "que en los albores de la nueva era de las relaciones europeas ya no son adversarios, establecerán nuevos lazos de asociación y se tienden mutuamente la mano de la amistad".

27. El fin de la guerra fría tuvo importantes consecuencias para la región. En el Este, la Organización del Tratado de Varsovia quedó disuelta oficialmente en julio de 1991, y en su lugar surgieron nuevas modalidades de cooperación coherentes con las aspiraciones de los Estados interesados al pluralismo, la democracia y la economía de mercado. Otro acontecimiento histórico fue que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas dejó de existir en diciembre de 1991 cuando las recién creadas Repúblicas independientes de la antigua Unión Soviética decidieron crear una Comunidad de Estados Independientes. Anteriormente, los Estados bálticos habían recuperado su independencia.

28. En el Oeste, la Alianza del Atlántico Norte respondió a estos cambios reafirmando la importancia de lograr sus objetivos por medios políticos, de conformidad con los artículos 2 y 4 del Tratado del Atlántico del Norte. En la reunión en la Cumbre celebrada en Roma en noviembre de 1991, los dirigentes de la OTAN declararon que la política sobre seguridad de la Alianza "puede basarse ahora en tres elementos que se apoyan mutuamente: el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de una capacidad de defensa colectiva" 2/. Se dio contenido práctico a estos elementos en el "nuevo concepto estratégico de la Alianza", aprobado en la misma oportunidad. El interés en los elementos de diálogo y cooperación quedó confirmado con la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico del Norte, integrado por todos los miembros de la OTAN y de la antigua organización del Tratado de Varsovia.

29. El fin de la guerra fría produjo también la intensificación de deliberaciones en toda Europa dentro del contexto de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), en que participan también el Canadá y los Estados Unidos de América. En el Acta Final aprobada en Helsinki en 1975, en virtud de la cual los 35 Estados participantes a la sazón aceptaron una serie de compromisos en relación con el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, la cooperación económica y la justicia social, así como sobre la seguridad militar. En una serie de reuniones y conferencias complementarias, se examinó el cumplimiento de estos compromisos y se adoptaron nuevas medidas. Así pues, el proceso de Helsinki contribuyó de manera considerable al advenimiento de la nueva era que presenciamos actualmente en Europa y que ha permitido una nueva calidad de diálogo político y de cooperación, transformando el proceso de la CSCE en una relación más oficial.

30. Al concluir la Reunión en la Cumbre de la CSCE celebrada en París del 19 al 21 de noviembre de 1990, los 34 Estados que integraban para esa fecha la CSCE aprobaron la "Carta de París para una Nueva Europa" (A/45/859, anexo), en que reconocieron que había terminado la era de enfrentamiento y división en Europa. Además, reiteraron la constante validez de los diez principios del Acta Final de Helsinki de 1975, señalando que dichos principios formarían la base de sus relaciones. Por último, los miembros de la CSCE convinieron en dar carácter oficial al proceso de la CSCE mediante la creación de un Consejo integrado por

sus ministros de relaciones exteriores que se reuniría por lo menos una vez al año; un comité de altos funcionarios que se reuniría con más frecuencia; un Centro de prevención de conflictos con sede en Viena; una secretaría con sede en Praga; y una Oficina pro elecciones libres con sede en Varsovia.

31. La primera medida significativa para acelerar el proceso de mitigar el enfrentamiento militar fue la conclusión satisfactoria en Estocolmo en septiembre de 1986 de la Conferencia sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad y sobre el Desarme en Europa. La Conferencia extendió a una serie de esferas las medidas iniciales de fomento de la confianza y la seguridad acordadas como parte del Acta Final de Helsinki. Además, pidió la notificación previa de actividades militares por encima de cierto nivel; especificó la invitación obligatoria de observadores de todos los Estados de la CSCE para que asistieran a la ejecución de actividades militares notificadas; instituyó un intercambio anual de pronósticos en relación con todas las actividades militares que se habrían de notificar; y dispuso las inspecciones in situ desde el aire o terrestres para verificar el cumplimiento de las medidas acordadas sin derecho a negarse 3/.

32. Aparte del notable aumento de transparencia que produjeron estas medidas, la característica más sobresaliente del acuerdo de la Conferencia se relacionó con cuestiones de verificación, incluidas las inspecciones obligatorias in situ. Esta fue la primera vez que se aceptaban las inspecciones in situ como parte integral de un régimen de verificación de la limitación de armamentos.

33. Debido a los cambios políticos, la perspectiva de lograr importantes reducciones en las fuerzas convencionales en Europa a fines del decenio de 1980 mejoró considerablemente. Para noviembre de 1990, los 22 países de la OTAN y del Tratado de Varsovia habían concertado el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa 4/ con el propósito de reducir a niveles considerablemente más bajos los armamentos convencionales de las cinco categorías que se consideraban más amenazadoras. Al llegar a su plena aplicación, el Tratado asegurará la destrucción o traslado permanente de Europa de más de 125.000 tanques, piezas de artillería, vehículos acorazados de combate, aviones de combate y helicópteros de ataque. Además de la limitación de fuerzas y las reducciones, otra importante contribución del Tratado consiste en sus disposiciones sobre intercambio de información y verificación. Junto con las medidas de fomento de la confianza y la seguridad acordadas en Viena en 1990 y 1992, que amplían el Documento de Estocolmo en diversas esferas, estas disposiciones asegurarán un alto grado de transparencia en la organización y despliegue de fuerzas militares en todo el continente europeo.

34. Con el Tratado se invierte la acumulación durante decenios de fuerzas militares convencionales en Europa y se da un gran paso hacia el logro del objetivo, establecido por primera vez en el mandato de las negociaciones y repetido posteriormente en el preámbulo del Tratado de:

"instaurar un equilibrio seguro y estable de las fuerzas armadas convencionales en Europa a niveles más bajos que hasta ahora, eliminar las disparidades perjudiciales para la estabilidad y para la seguridad y eliminar, como cuestión altamente prioritaria, la capacidad de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de acciones ofensivas en gran escala en Europa".

35. El enfrentamiento militar también se ha invertido en lo que respecta al poderío nuclear de las dos grandes Potencias. En diciembre de 1987, los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas firmaron el Tratado sobre misiles de alcance intermedio 5/, por el que eliminaron sus misiles con un alcance de 500 a 5.000 kilómetros. Cuatro años después los dos países firmaron el Tratado sobre la reducción de las armas estratégicas ofensivas 6/, por el que ambas partes reducirán sus existencias de armas nucleares estratégicas en un 30% de los niveles actuales; por primera vez, las reducciones convenidas formaban parte de un acuerdo sobre la limitación de las armas nucleares estratégicas. El extenso régimen de verificación de los tratados comprende medios técnicos nacionales, inspecciones in situ de rutina y por reclamación y limitaciones que afectan a los bombarderos pesados y a los misiles móviles.

36. Después de la firma del Tratado sobre la reducción de las armas estratégicas ofensivas han surgido reducciones más importantes de los armamentos nucleares. En septiembre de 1991, el Presidente George Bush de los Estados Unidos anunció importantes cambios unilaterales en las fuerzas nucleares estratégicas y tácticas. Una semana después, el entonces Presidente Mikhail Gorbachev de la Unión Soviética respondió en forma positiva. De conformidad con las iniciativas, se eliminarán las armas nucleares tácticas basadas en tierra y se han eliminado todas las armas nucleares no estratégicas de navíos de superficie, submarinos de ataque y aviones navales basados en tierra. Muchas de estas armas serán desmanteladas; el resto se guardará en condiciones de seguridad en zonas centrales de los Estados Unidos y del territorio ruso. Con respecto a las fuerzas estratégicas, ambos países convinieron en levantar el estado de alerta de los bombarderos pesados, cancelar una serie de programas de misiles estratégicos y misiles lanzados desde el aire y desactivar algunos misiles basados en tierra. Después de estas iniciativas y como respuesta a otros importantes cambios en el clima de seguridad, la OTAN y la Federación de Rusia anunciaron reducciones adicionales del resto de sus fuerzas nucleares subestratégicas. En consecuencia se han reducido en aproximadamente un 80% las fuerzas nucleares subestratégicas de las dos partes.

37. Con la disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991, se ha hecho posible la reducción ulterior de armas nucleares. Tras solo cinco meses de negociaciones, en junio de 1992, los Estados Unidos y Rusia convinieron en reducir sus armas nucleares estratégicas respectivamente en un 70% del nivel actual. Las dos partes acordaron no desplegar más de 3.000 a 3.500 ojivas cada una, eliminar todas sus ojivas múltiples basadas en tierra y limitar el número de sus ojivas en el mar a 1.750 cada una. Tales niveles se deben alcanzar a más tardar en 2003, aunque sería posible lograrlos en 2000 si los Estados Unidos pudiesen ayudar a la Federación de Rusia a destruir las fuerzas cuya reducción se haya previsto reducir.

38. La limitación de armamentos lograda hasta la fecha representa una impresionante regresión de la carrera de armamentos que caracterizó el conflicto entre el Este y el Oeste desde su comienzo. El efecto neto de la combinación de acuerdos es el aumento de la seguridad a niveles inferiores de costo y de fuerzas para todos los Estados participantes. Además, los regímenes de verificación establecidos mediante los acuerdos exponen a todos los países a inspecciones intrusivas que no sólo impedirán el incumplimiento sino que también

permitirá el intercambio de información sobre las fuerzas armadas, las actividades militares y la planificación de las fuerzas en cada uno de estos países. El resultado es una mayor transparencia en las actividades y los recursos militares y un aumento de la confianza mutua. Estos acuerdos representan un importante paso hacia la creación de una zona de seguridad vigilada en todo el continente europeo.

**B. Fortalecimiento del papel de la cooperación regional
y las Naciones Unidas**

39. El cambio de la guerra fría a la cooperación ha logrado descongelar no sólo el statu quo en Europa; sino también se produce un descongelamiento más generalizado a nivel mundial. Actualmente el clima de seguridad internacional se caracteriza por una evolución positiva en diversas partes del mundo. En estas, los conflictos se resuelven en gran medida por medios pacíficos y en muchos casos parecen encontrarse o aceptarse más fácilmente soluciones de avenencia entre todas las partes en una controversia. Las nuevas oportunidades y la necesidad de resolver controversias internacionales han incrementado la importancia de enfoques multilaterales para la solución de conflictos, tanto a nivel mundial como regional.

40. Se ha dado a las organizaciones y foros regionales mayor oportunidad de contribuir al arreglo de diferencias internacionales en sus respectivas regiones. En Centroamérica, el proceso de Contadora desempeñó una función vital en el acuerdo logrado por los cinco Gobiernos de Centroamérica para arreglar sus controversias y conflictos internos y externos. En Asia sudoriental, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) logró iniciar el proceso de paz en Camboya. La Organización de la Conferencia Islámica está desempeñando un papel importante en la solución de situaciones regionales, sobre todo en el Oriente Medio. En Africa, la Organización de la Unidad Africana (OUA) ha participado en la mediación de controversias en diversas zonas, incluida la del Sáhara Occidental más recientemente. En Europa, las organizaciones regionales encaran una tarea difícil relacionada con la crisis de Yugoslavia.

41. Además, la actual cooperación entre los miembros del Consejo de Seguridad, en particular los miembros permanentes, ha liberado en muchos casos los mecanismos consagrados en la Carta de las Naciones Unidas para hacer frente en forma eficaz a las controversias internacionales, permitiendo así a las Naciones Unidas desempeñar una función activa en el arreglo de controversias en diversas situaciones. Este fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas se puede apreciar en el hecho de que si bien las Naciones Unidas realizaron 13 operaciones de mantenimiento de la paz en sus primeros 43 años de existencia, se han realizado otras tantas operaciones a partir de 1988. Actuando a menudo en concierto con las organizaciones regionales, las Naciones Unidas han desempeñado una función activa en las regiones de Centroamérica, el Asia sudoriental, Africa, el Oriente Medio y Europa. Un breve análisis de algunas de estas actividades revela el papel cada vez más importante que están desempeñando las instituciones multilaterales.

1. Centroamérica

42. Los esfuerzos por resolver los conflictos internos e internacionales en Centroamérica fueron emprendidos en primer lugar por los Estados de la región. En 1983, el llamado "Grupo de Contadora" integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, inició consultas con cinco Gobiernos de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) a fin de hallar una solución negociada para los problemas políticos de la región. Pese a la creación en 1985 de un grupo de apoyo integrado por la Argentina, el Brasil, el Perú y el Uruguay, no se logró progreso alguno hasta que los cinco Gobiernos de Centroamérica demostraron su voluntad de resolver por sí mismos las cuestiones pendientes.

43. Así pues, en febrero de 1987 el Presidente Oscar Arias Sánchez de Costa Rica presentó un plan para la región. El "Plan Arias" sirvió de base para el acuerdo sobre los "Procedimientos para la paz firme y duradera en Centroamérica" firmado por los cinco Presidentes centroamericanos en Ciudad de Guatemala el 7 de agosto de 1987 en la reunión en la cumbre de Esquipulas II (A/42/521-S/19085, anexo). En el acuerdo de Esquipulas II los cinco países centroamericanos convinieron en emprender un proceso de democratización en sus países, promover el diálogo nacional, decretar una amnistía general, lograr una auténtica cesación del fuego y celebrar elecciones libres y honestas. Además, solicitaron a todas las partes interesadas que suspendieran su apoyo a fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales y reiteraran su compromiso anterior de impedir el uso de sus territorios para desestabilizar a otros países de la región. A fin de alcanzar estos objetivos, los países establecieron una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento integrado por los ministros de relaciones exteriores del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, los ministros de relaciones exteriores de los cinco países centroamericanos y los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

44. Para poder aplicar el Acuerdo de Esquipulas II era preciso resolver tres cuestiones que se confiaron a las Naciones Unidas. En primer lugar, con el fin de poner en marcha el proceso de democratización, el Gobierno de Nicaragua convino en celebrar elecciones libres e imparciales, revisar sus leyes y procedimientos electorales e invitar a observadores internacionales a presenciar las elecciones. Esto último correspondió a la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral en Nicaragua (ONUVE). Esta fue la primera vez que se invitó a las Naciones Unidas a verificar el proceso electoral en un Estado soberano y representó la primera operación importante de las Naciones Unidas en el hemisferio occidental 7/.

45. En segundo lugar, a fin de verificar el cumplimiento de los compromisos sobre seguridad del acuerdo, incluida la suspensión de ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales y el compromiso de no permitir la utilización del territorio de un Estado para efectuar ataques contra otros, el 7 de noviembre de 1989, el Consejo de Seguridad, mediante su resolución 644 (1989), decidió establecer el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA).

46. Por último, en diciembre de 1989, los cinco Gobiernos centroamericanos pidieron al Secretario General de las Naciones Unidas que ampliara el mandato del ONUCA a fin de incluir la verificación de cualquier cese del fuego y la

desmovilización de fuerzas irregulares que pudieran acordarse en la región. Tras las elecciones celebradas en Nicaragua el 25 de febrero de 1990, el nuevo Gobierno pidió al Secretario General que prestara ayuda en la desmovilización voluntaria de los miembros de la resistencia de Nicaragua. En marzo de 1990, el Consejo de Seguridad, mediante la resolución 650 (1990), decidió ampliar el mandato del ONUCA confiándole la responsabilidad de recibir las armas, el material y el equipo militar de la resistencia y disponer de ello. Esta misión concluyó en junio de 1990.

47. El éxito de las Naciones Unidas en el manejo de la situación en Nicaragua indujo posteriormente al Consejo de Seguridad a acoger con beneplácito, en su resolución 654 (1990), los esfuerzos del Secretario General para fomentar el logro de una solución política negociada del conflicto en El Salvador. Gracias a esos esfuerzos, las dos partes convinieron en que las Naciones Unidas supervisarán los acuerdos que concertaran, incluso el acuerdo relativo a los derechos humanos de julio de 1990 g/. El 20 de mayo de 1991, entró a El Salvador la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), establecida por el Consejo de Seguridad mediante la resolución 693 (1991) a solicitud de ambas partes en el conflicto de El Salvador, con el fin de iniciar la tarea de supervisar el acuerdo sobre derechos humanos.

48. En septiembre de 1991 se logró un arreglo del conflicto de El Salvador, cuando las dos partes se reunieron en Nueva York a fin de celebrar negociaciones bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas. En "El acuerdo de Nueva York" (A/46/502-S/23082, anexo) se dispuso, entre otras cosas, el establecimiento de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), integrada por representantes del Gobierno, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), partidos políticos, iglesias y las Naciones Unidas, que se encargaría de aplicar los acuerdos. En los acuerdos se dispuso la "depuración" de las fuerzas armadas, una reducción del tamaño de las fuerzas armadas, la no discriminación de los ex combatientes del FMLN que solicitasen admisión a la policía nacional que había de crearse bajo dirección civil y el derecho de las familias y simpatizantes del FMLN de retener las tierras que habían ocupado anteriormente.

49. Los detalles finales del arreglo se alcanzaron en negociaciones celebradas en las Naciones Unidas el 31 de diciembre de 1991. A este efecto, se firmó un tratado (el Acuerdo de Paz) el 16 de enero de 1992 (A/46/864-S/23501, anexo). En su resolución 729 (1992) el Consejo de Seguridad decidió ampliar el mandato de la ONUSAL a fin de que incluya la verificación y supervisión del cumplimiento de todos los acuerdos, en particular el Acuerdo relativo al cese del enfrentamiento armado y el Acuerdo relativo al establecimiento de la Policía Nacional Civil g/.

2. Asia sudoriental

50. Los esfuerzos regionales por lograr un arreglo político amplio del conflicto de Camboya fueron iniciados por la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. La iniciativa adquirió impulso al celebrarse en 1988 en Indonesia, por primera vez, una reunión oficiosa de las partes camboyanas en el conflicto. La reunión, conocida como la Reunión Oficiosa de Yakarta I, contó con la presencia de un Representante Especial del Secretario General de las

Naciones Unidas. Después de otros esfuerzos regionales se celebró en agosto de 1989 la Conferencia de París sobre Camboya bajo la presidencia conjunta de Francia e Indonesia y en presencia del Secretario General. Si bien todas las partes camboyanas habían convenido en aceptar la celebración de elecciones libres e imparciales en ejercicio del derecho del pueblo camboyano a la libre determinación, quedó sin resolver la grave controversia relativa a los acuerdos para compartir el poder durante el período de transición hasta la celebración de las elecciones.

51. Para salir del atolladero, los esfuerzos ulteriores encaminados a alcanzar un arreglo político amplio se concentraron en una propuesta de Australia en que se tenían en cuenta los acuerdos generales logrados en las negociaciones regionales anteriores. Los elementos de dicha propuesta comprendían el establecimiento de un Consejo Nacional Supremo bajo la dirección de su Alteza Real Norodom Sihanouk, como único órgano legítimo y fuente de autoridad en que residiría la soberanía, la independencia y la unidad de Camboya durante el período de transición. En la propuesta también se preveía la delegación de autoridad del Consejo Nacional Supremo en la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) para que preparara y realizara las elecciones. A fin de crear el clima político neutral necesario para la celebración de elecciones, la APRONUC supervisaría el funcionamiento de los principales ministerios, incluidos los de defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, finanzas e información. Además, las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se encargarían de verificar el retiro de las fuerzas vietnamitas, el acuerdo del cese del fuego y la suspensión del suministro de armas a las partes camboyanas.

52. Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad también han hecho una importante contribución a los esfuerzos por lograr un arreglo político amplio del conflicto de Camboya. Basándose en los progresos alcanzados en las negociaciones regionales, elaboraron un marco para el arreglo político, conocido como "documento marco", que incluye la formación de un Consejo Nacional Supremo. En una reunión celebrada en Yakarta en septiembre de 1990, las partes camboyanas aceptaron el "documento marco" en su totalidad como base para un arreglo del conflicto de Camboya. Después de que el Consejo de Seguridad lo hiciera suyo en su resolución 668 (1990), el "documento marco" sirvió de base para proyectos de acuerdos.

53. Desde mediados de 1991 se han acelerado los esfuerzos por lograr un arreglo político amplio del conflicto de Camboya. Las propias partes camboyanas han desempeñado un importante papel en una serie de reuniones del Consejo. En junio de 1991, llegaron a un acuerdo sobre el cese de fuego indefinido y sobre la suspensión del suministro de armas del exterior; en julio, convinieron en invitar a un grupo especial de las Naciones Unidas a visitar el país con el fin de supervisar la cesación del fuego y decidieron que el Consejo ocupara el puesto de Camboya en las Naciones Unidas; en agosto, las partes convinieron en efectuar una reducción del 70% en el número de tropas y armas del ejército camboyano y las fuerzas de resistencia y en acantonar al resto de los efectivos y al equipo bajo la supervisión de las Naciones Unidas; por último, en septiembre, las partes camboyanas llegaron a un acuerdo sobre la forma de celebrar las elecciones, el último de los obstáculos para un acuerdo general. Estos adelantos allanaron el camino para volver a convocar la Conferencia de

París sobre Camboya y para la firma del Acuerdo sobre un arreglo político amplio del conflicto de Camboya el 23 de octubre de 1991 (véase A/46/608-S/23177, anexo).

54. Habida cuenta del notable mejoramiento del clima internacional, político y de seguridad, así como de la transformación gradual en curso, de las estructuras militares y estrategias nucleares la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental en su Conferencia en la Cumbre celebrada en Singapur el 27 y 28 de enero de 1992, acogió complacida la adhesión por todos los países del Asia Sudoriental al Tratado de Amistad y Cooperación que serviría de marco común para la cooperación; apoyó el papel de los foros existentes y al diálogo entre los miembros de la Asociación con miras a aumentar la cooperación en materia de seguridad; expresó la determinación de establecer la Zona de Paz, Libertad y Neutralidad y una Zona Libre de Armas Nucleares en el Asia Sudoriental; y reconoció la función central de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

3. Africa

55. Desde sus inicios la Organización de la Unidad Africana (OUA) se ha dedicado a la mediación y al arreglo de controversias regionales en estrecha colaboración con las Naciones Unidas cuando resultaba posible. Las actividades de la OUA se han desplegado sobre todo por conducto del mecanismo oficioso de la Asamblea de Jefes de Estado o de Gobierno, en forma colectiva o por mandato del Presidente en ejercicio de la Organización, más que en el marco del órgano oficial establecido específicamente con tal fin y que se conoce con el nombre de Comisión de Mediación, Conciliación y Arbitraje. A continuación se describen importantes actividades que ha realizado la OUA en los últimos diez años:

a) El conflicto entre el Chad y Libia contó con la mediación de la OUA y, en 1981, condujo al primer intento de mantenimiento de la paz desplegado por la Organización - sólo Nigeria envió tropa al Chad que retiró posteriormente debido a dificultades relacionadas con la participación en los gastos por los Estados miembros;

b) Recientemente ha disminuido la intensidad del conflicto interestatal en Rwanda, debido en gran medida a la mediación de la OUA;

c) Las conversaciones sobre el Sudán celebradas en Abuja en mayo fueron parte de los esfuerzos de la OUA por resolver el conflicto interno de nueve años de duración en el Sudán meridional;

d) En el Africa occidental, la tirantez entre Ghana y el Togo ha disminuido en los últimos cinco años gracias a la intervención oportuna de Estados miembros influyentes de la subregión que defendieron los intereses comunes de la OUA;

e) En 1988, la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental desempeñó un papel importante en el relajamiento de la tirantez entre Burkina Faso y Ghana;

f) Asimismo, las actividades actuales de vigilancia desplegadas en Liberia por el Grupo de Vigilancia de la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental ha contribuido notablemente a facilitar la paz entre las partes beligerantes.

56. Algunas de las actividades de la OUA han complementado o impulsado actividades de las Naciones Unidas, como por ejemplo en los casos del Sáhara Occidental y Somalia.

57. En agosto de 1988, el Reino de Marruecos y el Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro (Frente POLISARIO) aceptaron una propuesta conjunta del Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente de la OUA relacionada con la celebración de un referéndum sobre la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental. En la propuesta se estipulaba que las Naciones Unidas y la OUA se encargarían de organizar y supervisar conjuntamente el referéndum. En abril de 1991, el Consejo de Seguridad, mediante la resolución 690 (1991) aprobó el establecimiento de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), que se encargaría de administrar y vigilar el referéndum. En junio del mismo año se firmó un acuerdo de cesación del fuego que entró en vigor tres meses después cuando llegó la MINURSO a la región. Se ha aplazado por el momento el referéndum que iban a supervisar las Naciones Unidas que se había programado inicialmente para enero de 1992 hasta que Marruecos y el Frente POLISARIO resuelvan sus diferencias sobre la cuestión de los criterios relativos a la elegibilidad para votar en el referéndum. En junio de 1992, representantes de Marruecos y el Frente POLISARIO participaron en consultas celebradas por separado en Nigeria con el propósito de encontrar medios posibles de resolver la situación.

58. La base para el arreglo de la cuestión de Namibia que puso fin a la ocupación por parte de Sudáfrica fue la resolución 435 (1978) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobada el 29 de septiembre de 1978. A fines de 1988, Sudáfrica aceptó los términos de la resolución a cambio de que Cuba conviniera en retirar sus fuerzas de Angola. A este efecto, el 22 de diciembre de 1988 Sudáfrica, Angola y Cuba firmaron un acuerdo. Con la firma de los acuerdos sobre Angola, se decidió que la cesación del fuego entre la SWAPO y las fuerzas sudafricanas entraría en vigor el 1º de abril de 1989, poniendo así en marcha el calendario de siete meses que llevaría a las elecciones para la independencia. En mayo de 1989 entró en funciones el componente civil del Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT) encargado de supervisar el registro de votantes y de organizar las elecciones. Las elecciones se celebraron según lo previsto a principios de noviembre, obteniendo la SWAPO la mayoría de los puestos en la Asamblea Constituyente. Se aprobó una constitución poco después y Namibia accedió a su plena independencia el 21 de marzo de 1990.

59. Asimismo, en un intento por contribuir al éxito de las actuales gestiones de las Naciones Unidas en Somalia, Nigeria ha concedido asilo político provisional al Presidente Siad Barre.

60. Al tratar de refinar su método oficioso de prevención y resolución de conflictos mencionado anteriormente, la Asamblea de Jefes de Estado o de

Gobierno de Africa aprobó en 1990 la Declaración sobre la situación política y socioeconómica de Africa y los cambios fundamentales que están ocurriendo en el mundo, en la que se comprometía, entre otras cosas, a la solución pacífica y rápida de todos los conflictos mediante la creación de un sistema o mecanismo amplio y permanente que se encargara de las funciones de establecimiento y mantenimiento de la paz. Con miras a dar al nuevo concepto forma concreta e institucional, el Consejo de Ministros aprobó en 1991 una consignación en su presupuesto que se utilizaría para la solución de conflictos y, en marzo de 1992, se estableció la División encargada de la solución de conflictos en la Secretaría General de la OUA, que había de prestar asistencia permanente al Secretario General en las tareas de prevención y resolución de conflictos, en consulta con los Estados miembros.

61. El mecanismo permanente previsto por la OUA consta de los cuatro órganos siguientes 10/:

a) Oficina del Secretario General

Con el apoyo de la Secretaría General, la Oficina del Secretario General debe permanecer alerta para ayudar a prevenir conflictos oportunamente mediante la vigilancia de situaciones de conflicto latente o posible y debe mediar en la solución de conflictos. El sistema de alerta oportuna contará con una base de datos e información sobre conflictos, que se pondrá a disposición del Secretario General, cuyo análisis servirá de base para las recomendaciones del Secretario General a la Oficina de la Asamblea de Jefes de Estado o de Gobierno. Ulteriormente el Secretario General aplicará las decisiones relativas a la prevención y solución de conflictos adoptadas por la Oficina.

b) Oficina de la Asamblea de Jefes de Estado o de Gobierno

Debido a su tamaño reducido y su experiencia anterior, este órgano ofrece mayores posibilidades que otros órganos actuales o previstos: la Asamblea de Jefes de Estado o de Gobierno encomendará a la Oficina la función de resolver situaciones de conflicto. En nombre de la Asamblea, la Oficina se ocupará de la supervisión general de la prevención y solución de conflictos y será el órgano supremo encargado de las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz. La Oficina, que se reunirá a solicitud del Presidente o el Secretario General de la OUA, estará integrada por el Presidente y ocho miembros más que representen a las cinco regiones de conformidad con la práctica establecida. La Oficina cumplirá su mandato entre los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea y se reunirá a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno cuando resulte posible y, de lo contrario, a nivel de ministros o embajadores.

c) Comisión de Defensa

La Comisión de Defensa se encargará fundamentalmente de la solución de conflictos mediante operaciones de mantenimiento de la paz. La Oficina de la Comisión formulará recomendaciones sobre el adiestramiento y la armonización de los diferentes componentes de posibles fuerzas interafricanas de mantenimiento de la paz que se seleccionen a nivel nacional para su despliegue en situaciones de conflicto.

d) Tribunal Arbitral Provisional

El Tribunal Arbitral Provisional se encargará de arbitrar sobre cuestiones de índole jurídica, como la interpretación de tratados y la determinación de derechos de pesca y reclamaciones sobre fronteras, hasta que se establezca el Tribunal Africano de Justicia.

4. Oriente Medio

62. Las Naciones Unidas han venido desempeñando desde hace tiempo un papel en el Oriente Medio, región en que el conflicto ha tenido carácter endémico durante casi todo el período de posguerra. El conflicto entre árabes e israelíes, en especial, con la cuestión de Palestina en su centro, ha sido una esfera de participación de las Naciones Unidas desde los primeros años y objeto de diversas resoluciones de las Naciones Unidas que abarcan tanto sus aspectos políticos y territoriales como las trascendentes operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz. En las resoluciones se afirman entre otras cosas, el derecho legítimo del pueblo palestino a la libre determinación, la necesidad de que Israel se retire de los territorios ocupados, la necesidad de que se garantice la seguridad de todos los Estados dentro de fronteras reconocidas internacionalmente y de que se ponga fin a situaciones de beligerancia, el carácter ilícito del establecimiento de los territorios ocupados y la necesidad de que se celebre una Conferencia Internacional de Paz sobre el Oriente Medio.

63. Si bien es lamentable que este conflicto siga sin resolverse, cabe señalar que el marco para todos los esfuerzos de paz en la región desde 1967 han seguido siendo las resoluciones 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad. Asimismo, conviene destacar que el proceso de paz para el Oriente Medio iniciado en Madrid en 1991, y que la Asamblea General acogió complacida en su resolución 46/75, de 11 de diciembre de 1991, ha alcanzado posteriormente adelantos en los planos bilateral y multilateral. Entre tanto, las fuerzas de mantenimiento de la paz y observación de las Naciones Unidas siguen desempeñando el valioso papel de impedir que se exacerbe el conflicto, al encontrarse desplegadas la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) en el Líbano, la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS) en el Golán y el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (ONUVT) en el desierto del Sinaí.

64. Las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas también se encuentran desplegadas en otras partes de la región, en la frontera entre el Irán y el Iraq y, más recientemente, a lo largo de la frontera entre el Iraq y Kuwait. Esta última misión fue el resultado directo del uso más intenso de los mecanismos de las Naciones Unidas en los últimos tiempos, que siguió a la invasión de Kuwait por el Iraq el 2 de agosto de 1990. Durante el curso del conflicto, el Consejo de Seguridad aprobó un total de 15 resoluciones, relacionadas con cuestiones como: la imposición de sanciones obligatorias (resolución 661 (1990), de 6 de agosto de 1990), la imposición de estas sanciones por medio de un bloqueo naval, aéreo y terrestre (resoluciones 665 (1990), de 25 de agosto de 1990, y 670 (1990), de 25 de septiembre de 1990) y más drásticamente, la autorización a los Estados miembros para que "utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica [las resoluciones anteriores] ... y para restablecer la paz y la seguridad

internacionales en la región" a menos que el Iraq se retirara incondicionalmente de Kuwait antes del 15 de enero de 1991 (resolución 678 (1990), de 29 de noviembre de 1990). La negativa del Iraq de cumplir con las resoluciones anteriores llevó a su expulsión de Kuwait por una coalición de fuerzas dirigidas por los Estados Unidos.

65. El papel de las Naciones Unidas se amplió considerablemente después de la guerra. Además del grupo de observadores de las Naciones Unidas establecido para vigilar la zona desmilitarizada a lo largo de la frontera entre el Iraq y Kuwait, la resolución 687 (1991) sobre la cesación del fuego aprobada por el Consejo de Seguridad el 3 de abril de 1991 confirió a las Naciones Unidas la responsabilidad de administrar un fondo para pagar indemnizaciones sobre la base de un porcentaje del valor de las exportaciones iraquíes en el futuro. Además, de conformidad con la sección C de la resolución, las Naciones Unidas asumieron la tarea, mediante la creación de la Comisión Especial de las Naciones Unidas, de inspeccionar y poner fuera de servicio las instalaciones del Iraq para producir armas de destrucción en masa e incautar las existencias de armamentos, así como misiles balísticos con un alcance de más de 150 kilómetros. La Comisión también está encargada de destruir las armas químicas y biológicas y las instalaciones de producción; verificar la destrucción, por parte del Iraq, de los misiles balísticos prohibidos, y, en cooperación con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), de destruir, remover o neutralizar todas las armas nucleares y el material utilizable en dichas armas. Una vez terminada esta tarea, la Comisión y el OIEA tendrán a su cargo la vigilancia y verificación del cumplimiento, por parte del Iraq, de las disposiciones de la sección C de la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad 11/. La participación de las Naciones Unidas en el desarme de las instalaciones nucleares, químicas, biológicas y de misiles del Iraq constituye un notable esfuerzo por parte de las Naciones Unidas en relación con la inspección de instalaciones, verificación del cumplimiento y destrucción de armas.

66. En los últimos años, la Organización de la Conferencia Islámica ha adoptado un importante papel en la solución de situaciones y cuestiones regionales, sobre todo en el Oriente Medio. Mediante gestiones diplomáticas, la Organización ha contribuido a la solución de diversos problemas regionales e internacionales. Estos incluyen el conflicto actual entre Azerbaiyán y Armenia, el conflicto en Bosnia y Herzegovina, la situación en el Afganistán, la situación de los refugiados de Myanmar, etc. Lo que es más importante, la Organización ha servido para reunir periódicamente a los Estados miembros, con el consiguiente efecto sumamente positivo de reducir la suspicacia y promover la confianza y las relaciones de amistad entre los Estados miembros.

5. Europa

67. Desde las transformaciones que se produjeron en Europa en 1989, los diversos marcos en que se trata la situación de esa región enfrentaron su primera prueba cuando las repúblicas yugoslavas de Eslovenia y Croacia declararon su independencia en junio de 1991. En el proceso de responder a estos acontecimientos y otros, los Estados participantes en la CSCE, la Comunidad Europea y la Alianza del Atlántico ajustaron sus prácticas y mecanismos para hacer frente a los conflictos en Europa. En Helsinki, se ampliaron las instituciones y estructuras de la CSCE establecidas por la carta

de París para una Nueva Europa (A/45/859, anexo) a fin de aumentar su capacidad para prevenir conflictos y solucionar crisis. En la Conferencia en la Cumbre de la CSCE, celebrada en Helsinki el 9 y 10 de julio de 1992, se aprobó el documento de Helsinki "El Desafío del Cambio", por el que se fortaleció el papel del Consejo de Ministros de la CSCE y su Presidente en ejercicio, así como el Comité de Funcionarios Superiores, con funciones de representación y asistencia. La capacidad de la CSCE en materia de alerta oportuna quedó reforzada en particular mediante las actividades de la Oficina recién establecida del Alto Comisionado para Minorías Nacionales. También se han adoptado medidas relativas a las operaciones de la CSCE de mantenimiento de la paz de acuerdo con modalidades convenidas. Las actividades de mantenimiento de la paz de la CSCE se realizan en casos de conflicto dentro del territorio de un Estado participante o de conflicto entre Estados participantes con el propósito de mantener la paz y estabilidad y apoyar los esfuerzos en curso por lograr una solución política. En ese sentido la CSCE puede aprovechar los recursos y la experiencia de organizaciones existentes como la Comunidad Europea, la OTAN y la Unión Europea Occidental (UEO) y, en consecuencia, solicitar su ayuda y apoyo en la ejecución de actividades de mantenimiento de la paz. Además, se estableció un Foro de la CSCE para la cooperación en materia de seguridad, que daría nuevo impulso al proceso de control de armamentos, desarme y fomento de la confianza y la seguridad, al aumento de las consultas y la cooperación sobre seguridad y a la promoción del proceso de reducción del riesgo de conflicto. Las actividades desplegadas en estas esferas deben ser coherentes y complementarias y guardar relación entre sí.

68. La Comunidad Europea y sus Estados miembros han reforzado su capacidad de actuar de manera coordinada mediante el establecimiento de una política común de relaciones exteriores y seguridad, que habrá de aplicarse tras la ratificación del Tratado sobre Unión Política firmado en la Reunión en la Cumbre, celebrada en Maastricht en diciembre de 1991. La Organización del Tratado del Atlántico del Norte adoptó un nuevo concepto estratégico y reforzó su papel como parte integrante de la seguridad en Europa. Con la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, se han establecido modalidades de cooperación con nuevos asociados de Europa y Eurasia acordes con los objetivos de la CSCE.

69. La crisis de Yugoslavia fue la primera oportunidad en que se pudieron poner en efecto los mecanismos de la CSCE acordados en París en noviembre de 1990 y en Berlín el mes de junio siguiente. Uno de esos mecanismos se refiere a las actividades poco usuales de fuerzas militares fuera de sus ubicaciones en tiempo de paz que resultan importantes desde un punto de vista militar. A petición del Gobierno de Austria, el comité consultivo del Centro de Prevención de Conflictos se reunió con el objeto de examinar la crisis. También se convocó una reunión de urgencia del Comité de Altos Funcionarios que se celebró en la Secretaría de la CSCE en Praga el 3 de julio de 1991. LOS Estados miembros decidieron confiar en la Comunidad Europea la tarea de hallar una solución al conflicto.

70. Los esfuerzos de la Comunidad Europea sólo lograron un éxito parcial. Reunidos en la isla de Brioni el 8 de julio de 1991, la República Federativa de Yugoslavia y la República de Eslovenia convinieron en aceptar una transacción propuesta por la Comunidad que, entre otras cosas, comprendía suspender la aplicación de las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia, aunque no las propias declaraciones; poner fin inmediatamente a todas las hostilidades; dar órdenes a las fuerzas armadas federales de regresar a sus bases; desactivar

la milicia de Eslovenia y suspender el bloqueo de unidades armadas federales por parte de Eslovenia; y declarar un período de enfriamiento de tres meses, durante el cual se celebrarían negociaciones entre las seis repúblicas y dos provincias autónomas. Se enviaron 70 observadores de países de la Comunidad Europea para vigilar la aplicación de estas disposiciones.

71. Pese a que el Acuerdo de Brioni contribuyó a mitigar la situación en Eslovenia, no pudo detener los combates en Croacia. Una Conferencia de paz celebrada en La Haya no logró poner fin a las hostilidades. Desde septiembre de 1991, las Naciones Unidas, a petición de la Comunidad Europea, han participado activamente junto con la Comunidad Europea en la búsqueda de una solución a la crisis de Yugoslavia. El 2 de enero de 1992, el Gobierno de Serbia, el Gobierno de Croacia y las Fuerzas Armadas Federales aceptaron un plan de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Yugoslavia elaborado por el Secretario General. También se convino en una cesación del fuego.

72. En la resolución 743 (1992), el Consejo de Seguridad decidió establecer la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) en Yugoslavia. Las primeras unidades de mantenimiento de la paz llegaron casi inmediatamente después 12/. Para julio de 1992, la UNPROFOR estaba plenamente desplegada en las regiones oriental y meridional de Croacia a lo largo de las fronteras de Serbia y Bosnia y Herzegovina para vigilar la aplicación los acuerdos de cesación del fuego en esas regiones. Además, tras la aprobación de las resoluciones 758 (1992) y 761 (1992) del Consejo de Seguridad se volvió a abrir el aeropuerto de Sarajevo bajo la protección de la UNPROFOR a fin de permitir que llegara la asistencia humanitaria a Bosnia y Herzegovina mediante puentes aéreos. Las resoluciones se habían aprobado a raíz del deterioro de la situación terrestre, sobre todo en Bosnia y Herzegovina. Paralelamente a esas actividades, la CSCE declaró a mediados de abril de 1992 que Serbia era la principal responsable del empeoramiento de la situación en Yugoslavia y advirtió a Serbia que no debía persistir en incumplir de forma clara, abierta e incorrecta los compromisos pertinentes de la CSCE. En mayo de 1992, se suspendió por esa razón a Yugoslavia provisionalmente de participar en el proceso de adopción de decisiones de la CSCE y, el 8 de julio, se le excluyó de toda participación en reuniones de la CSCE.

73. Lamentablemente, el deterioro de la situación en Yugoslavia no fue la única crisis grave a la que tuvo que hacer frente Europa. Con el ingreso a la CSCE de las antiguas repúblicas soviéticas durante la reunión del Consejo de Ministros de la CSCE, celebrada en Praga en enero de 1992, la tirantez y los conflictos que surgieron en Nagorno-Karabaj y Moldova, en particular, figuraron permanentemente en el programa político de la CSCE. Cuando se preparó el presente estudio no se había podido convocar aún la conferencia de paz en Nagorno-Karabaj bajo la presidencia de Italia, que se había programado en marzo de 1991 y debía celebrarse en Minsk.

C. Amenazas y peligros actuales o posibles

74. Pese a las recientes tendencias alentadoras hacia la solución de conflictos pendientes por medios pacíficos, muchos Estados siguen haciendo frente a las amenazas tradicionales a su seguridad. Las armas de destrucción en masa todavía plantean una grave amenaza. En muchas partes del mundo, siguen siendo fuentes

de conflicto las violaciones del derecho internacional, las reclamaciones territoriales contradictorias, el comportamiento agresivo y la sospecha mutua de intenciones agresivas. En la mayoría de los casos se exacerban esos conflictos con la adquisición de poderío militar muy en exceso de las necesidades legítimas de seguridad de los países interesados. La consiguiente carrera de armamentos contribuye a la desconfianza mutua y, por consiguiente, reduce la seguridad para todos. También se plantean amenazas crecientes a la seguridad debido a diferencias étnicas, nacionales, culturales o religiosas en los Estados, que pueden conducir al brote de la violencia y afectar la situación dentro de los Estados y entre Estados.

75. Como se indicó en el capítulo I *supra*, además de las amenazas militares tradicionales a la seguridad, están aumentando las amenazas no militares a la seguridad de la persona, la sociedad, la nación y el mundo.

III. FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LOS CONCEPTOS Y POLITICAS SOBRE SEGURIDAD CON FINES DEFENSIVOS

76. El mantenimiento de fuerzas armadas en el mundo moderno adquiere legitimidad mediante el concepto de la defensa individual y colectiva. Los gobiernos establecen ejércitos, construyen sistemas de armamentos y utilizan fuerzas armadas en nombre de la defensa. No obstante, si bien dos Estados adversarios pueden justificar sus propios preparativos militares en términos de defensa, es probable que cada uno considere que los preparativos de la otra parte conllevan intenciones agresivas u ofensivas. En estas circunstancias, ¿cómo determinar objetivamente las actividades militares con fines defensivos y las que tienen carácter ofensivo?

77. En el pasado, se ha tratado de responder a esta pregunta mediante la búsqueda de criterios claros e inequívocos que permitan distinguir el carácter ofensivo o defensivo de las estrategias y fuerzas militares. Estos intentos se han basado en el supuesto de que existe una estrecha relación entre la defensa como objetivo y la defensa como operación militar 13/.

78. El primer esfuerzo importante por establecer criterios claros para distinguir el poderío ofensivo del defensivo se realizó durante la Conferencia Mundial de Desarme celebrada en Ginebra bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones de 1932 a 1934. La Conferencia tenía el objetivo particular de lograr un desarme cualitativo, que la Mesa de la Conferencia definió como "la selección de ciertas clases o descripciones de armas, cuya posesión o uso debería prohibirse absolutamente a todos los Estados o internacionalizarse por medio de una convención general". El objetivo del desarme cualitativo así definido consistía en lo siguiente:

"que el alcance de los armamentos terrestres, navales y aéreos debe ser examinado por las comisiones especiales competentes con miras a seleccionar las armas que tengan el carácter más específicamente ofensivo o las que sean de carácter más eficaz contra la defensa nacional o más amenazante para los civiles." 14/

Por diversos motivos, las tres comisiones especiales de la Conferencia no lograron ponerse de acuerdo sobre definiciones comunes de lo que constituirían las armas de carácter "ofensivo". Uno de esos motivos fue la dificultad inherente de definir las armas y los sistemas de armamentos sin tener en cuenta el contexto en que se los usaría.

79. Desde comienzos del decenio de 1980, los investigadores de la paz en Europa occidental han elaborado modelos concretos destinados a eliminar el carácter "ofensivo" de las estructuras de fuerzas militares en toda Europa haciendo hincapié en el poderío defensivo en vez del ofensivo. La terminología y las hipótesis fundamentales derivadas de estos esfuerzos fueron adoptadas por la Unión Soviética. A partir de 1986, todos los dirigentes soviéticos desde el ex Presidente Mikhail Gorbachev en adelante han declarado su intención de orientar la doctrina militar soviética hacia la "defensa defensiva", incluida una postura basada en el concepto de "suficiencia razonable" para la defensa.

80. Combinados con el mejoramiento de las relaciones entre el Este y el Oeste a que se refiere el capítulo II supra, estos acontecimientos han destacado la idea de que la seguridad internacional a nivel bilateral, regional y mundial podría fortalecerse mediante un énfasis mayor en el poderío militar predominantemente defensivo en las posturas de fuerzas de todos los Estados. En el presente capítulo se examinan las principales ideas que han surgido desde principios del decenio de 1980 en apoyo de esta proposición.

A. Examen de estudios

81. El objetivo del presente estudio consiste sencillamente en resumir los principales argumentos, hipótesis y conclusiones de los proponentes de la defensa de carácter no ofensivo a fin de determinar su valor para este estudio.

82. En el decenio de 1980 surgieron varios términos para describir los diversos modelos, conceptos, ideas y teoremas que destacaban la importancia de hacer hincapié en la defensa. En ellos figuran términos como "defensa de carácter no ofensivo", "defensa no desafiante", "defensa defensiva", "predominio de la defensa", "incapacidad estructural para atacar", "suficiencia razonable", etc. Si bien cada uno de estos términos ha podido ser definido por diversas personas en formas concretas y ligeramente diferentes, todos se basan en ideas análogas.

83. El concepto de la "suficiencia razonable" surgió en las conversaciones sobre reducciones mutuas y equilibradas de las fuerzas entre la OTAN y los Estados partes en el Tratado de Varsovia a principios del decenio de 1970. La Unión Soviética lo utilizó nuevamente a mediados del decenio de 1980 para describir el nivel de fuerzas que se consideraba necesario para lograr los objetivos de defensa de la nueva doctrina militar soviética. En 1987, Mikhail Gorbachev definió este concepto en la forma siguiente:

"Consideramos que la forma de asegurar la suficiencia razonable consiste en que los Estados no posean fuerzas militares y armamentos por encima del nivel indispensable para una defensa eficaz y en que sus fuerzas militares tengan una estructura que proporcione todos los medios necesarios para rechazar las posibles agresiones, pero que al mismo tiempo no les permita utilizarlos para desplegar misiones ofensivas." 15/

84. La doctrina militar soviética tiene un aspecto político y otro técnico-militar. El primero se refiere a los objetivos generales de la seguridad del Estado y se ha expuesto siempre en términos estrictamente defensivos. Sin embargo, fue sólo a partir de la enunciación de una nueva doctrina entre mediados y fines del decenio de 1980 que en los aspectos técnico-militares del pensamiento militar soviético se destacó que la mejor forma de lograr estos objetivos de defensa era mediante una estrategia defensiva basada en el concepto de la suficiencia razonable. Así, en el proyecto de doctrina militar de la Unión Soviética publicado a fines de 1990 se señalaba que la suficiencia en la esfera de las fuerzas convencionales comprendía "una mínima cantidad ... necesaria para asegurar una defensa confiable, pero insuficiente para realizar operaciones ofensivas en gran escala" 16/.

85. La hipótesis de mantener la cantidad mínima "necesaria para asegurar una defensa confiable" subraya que el nivel de fuerzas prescrito mediante el concepto de suficiencia razonable se relaciona con el nivel de fuerzas que posee el posible adversario. En consecuencia, los miembros de la Organización del Tratado de Varsovia declararon en 1987 que "la paridad estratégico-militar que existe actualmente seguirá siendo un factor decisivo para la prevención de una guerra" 17/. Al mismo tiempo, el concepto de suficiencia razonable destaca también la necesidad de asegurar que se logre un equilibrio militar a niveles de fuerzas gradualmente más bajos.

86. Con la creación de la Comunidad de Estados Independientes en el territorio de la antigua Unión Soviética, seis de sus miembros - Armenia, Kazajstán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán - concertaron un tratado sobre seguridad colectiva en la reunión de la Comunidad celebrada en Tashkent en mayo de 1992. Proclamaron que su doctrina militar tendría una orientación defensiva. Rusia, que cuenta con el mayor poderío militar de ese grupo de Estados, declaró que basaría su doctrina militar nacional en el principio de la suficiencia defensiva que, en el proyecto de doctrina militar de Rusia de mayo de 1992 se define como sigue:

"La conformación de las fuerzas armadas de un Estado (coalición de Estados) que sea capaz de prevenir y contener la agresión de posibles enemigos pero no permita lanzar operaciones ofensivas en gran escala sin el despliegue adicional de tropas (fuerzas) y otras medidas para reforzar su capacidad de combate." 18/

87. La "defensa de carácter no ofensivo" se refiere a un tipo de estructura de fuerza militar en que se destaca el poderío defensivo y se evaden el poderío ofensivo o provocador. Las definiciones del concepto varían, pero todas contienen elementos comunes. Tres definiciones particularmente convincentes de la defensa de carácter no ofensivo han sido formuladas por proponentes de los Países Bajos, Noruega y Alemania:

"Una postura militar en que el concepto estratégico y operacional, el despliegue, la organización, los armamentos, las comunicaciones y el mando, la logística y el adiestramiento de las fuerzas armadas permiten inequívocamente en su totalidad una defensa convencional adecuada, pero son inequívocamente incapaces de un ataque transfronterizo, ya se trate de una invasión o de un ataque destructivo contra el territorio del adversario. 19/

Una estructura que no constituye amenaza al adversario en su propio territorio, que es inmune a la destrucción mediante ataque preventivo, que tienen una oportunidad razonable de impedir con éxito el acceso hostil del adversario a la nación defendida y que produciría daños mínimos a la sociedad defensora en el proceso de repeler una invasión. 20/

La formación, el adiestramiento, la logística y la doctrina de las fuerzas armadas son de índole tal que pueden considerarse en su totalidad inadecuados para fines ofensivos, pero inequívocamente suficientes para una defensa convencional verosímil." 21/

88. De estas definiciones, se desprende que los proponentes del concepto de defensa de carácter no ofensivo destacan la importancia de estructurar las fuerzas armadas de un Estado de manera que cumplan inequívocamente su misión defensiva. Ello debe reflejarse tanto en la doctrina o concepto estratégico que orienta las operaciones militares a nivel estratégico como en la forma en que se despliegan, adiestran, equipan, apoyan y mandan las fuerzas armadas. Por encima de todo, el concepto estratégico que orienta las operaciones militares y las fuerzas armadas debe destacar la incapacidad de un Estado para constituir una amenaza al territorio de otro Estado.

89. Aunque difieren en detalles, los elaborados modelos de defensa de carácter no ofensivo que surgieron en Europa se fundan en una consideración básica: las posturas militares basadas en el principio de que "el ataque es la mejor forma de defensa" son inherentemente desestabilizadoras, ya que las fuerzas que se necesitan para realizar estas estrategias ofensivas son las mismas que las que requieren los actos directos de agresión. Sin embargo, el hecho de que las fuerzas armadas de un Estado destaquen su poderío ofensivo no indica necesariamente que tenga intenciones hostiles hacia los países vecinos; aunque la posible amenaza que representa la capacidad de lanzar una invasión o un ataque a gran escala genera temores y sospechas que pueden conducir a una desenfrenada carrera de armamentos. Si además de ello se interpretan mal las intenciones, puede estallar la guerra por error de cálculo, reduciéndose así la posibilidad de solucionar las crisis internacionales por medios políticos.

90. El principio de defensa de carácter no ofensivo tiene por objeto obviar este dilema. Al reducir deliberadamente a un mínimo el elemento de amenaza de las políticas de defensa una estructura de defensa de carácter no ofensivo trata de conciliar el objetivo de mantener una defensa adecuada viable con el objetivo de fomentar la confianza y atenuar las tensiones políticas.

91. Los análisis y la construcción de modelos relacionados con el concepto de defensa de carácter no ofensivo no se han dedicado principalmente a problemas en el contexto de las relaciones entre el Este y el Oeste. No sorprende que las propuestas correspondientes se presentaran, en primer lugar, en países en que la concentración de fuerzas militares y el peligro de una escalada nuclear eran más evidentes. No obstante, esos países no estaban en condiciones de crear opciones prácticas a las posturas adoptadas oficialmente ni lograron proporcionar soluciones viables. Por otra parte, los defensores del concepto de defensa de carácter no ofensivo en Alemania, y más tarde en Dinamarca, Polonia, los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, han ayudado decididamente a promover la idea central de la "suficiencia defensiva" y "suficiencia razonable" en la Unión Soviética y otras partes.

92. Si bien los diversos modelos de defensa de carácter no ofensivo difieren en detalles, todos se basan en tres hipótesis:

a) Las fuerzas blindadas pesadas, especialmente si se despliegan en posiciones de avanzada, tienen un carácter inherente ofensivo y provocador porque combinan un alto grado de movilidad, potencia de fuego y protección;

b) La vulnerabilidad de los recursos militares indispensables invita a que se adelante el adversario, y

c) El poderío militar que amenaza la integridad territorial del adversario tiene carácter provocador.

93. Los modelos concretos que se han presentado para superar estos posibles elementos provocadores en las estructuras de fuerzas militares pueden agruparse en cuatro categorías, cada una de las cuales representa un concepto defensivo diferente: defensa por zonas; defensa de grandes zonas; defensa por barreras de fuego, y defensa de avanzada integrada e interactiva 22/. A continuación se ofrecen breves ejemplos de estos modelos:

a) Defensa por zonas: El objetivo principal de una defensa por zonas consiste en negar al agresor la posibilidad de ganar combates decisivos mediante una estrategia de agotamiento. El modelo entraña el despliegue de los llamados "tecnocomandos" compuestos de unidades armadas pequeñas y móviles que se estacionarían en toda la zona defendida, excepto las zonas con gran densidad de población en que la lucha se llevaría a cabo por medios no violentos. Cada unidad tendría a su cargo la defensa de un área aproximada de entre 10 y 15 kilómetros cuadrados. Las unidades estarían equipadas con minas de tecnología avanzada, misiles antitanques y cohetes destinados a atacar grandes concentraciones blindadas a lo largo del frente para una ofensiva de penetración. Las unidades contarían con el respaldo de una red de artillería capaz de concentrar el fuego contra el avance de fuerzas blindadas y esta artillería, a su vez, estaría respaldada por unidades blindadas tradicionales destinadas a hacer frente a los posibles avances del agresor.

b) Defensa de grandes zonas: En este modelo se dividen las fuerzas de defensa en dos grupos: las de "escudo" y las de "espada". Las fuerzas de "escudo", que se desplegarían en zonas fronterizas de unos 75 kilómetros de profundidad, contarían con brigadas y regimientos de infantería ligera. Su tarea consistiría en agotar la fuerza de ataque y, mediante la utilización ventajosa de las características del terreno, llevar a las fuerzas que avanzan hacia posiciones de fuego concentrado de las fuerzas de "espada". Las fuerzas de "espada", desplegadas en la retaguardia, estarían integradas por brigadas blindadas tradicionales capaces de concentrar el fuego contra el avance de los tanques del agresor.

c) Defensa por barreras de fuego: En el modelo de barreras de fuego se vislumbra una defensa por etapas. La primera etapa consistiría en una pared de fuego, una zona a lo largo de la frontera (de unos 5 kilómetros de fondo) que, al ser penetrada, se saturaría con minas de control remoto, misiles y cohetes. Inmediatamente detrás de la pared de fuego, pequeñas unidades de infantería ligera equipadas con armas de precisión tratarían de repeler cualquier intento de penetración por parte del agresor. Estas unidades contarían con el respaldo

/

de unidades blindadas pesadas menos numerosas capaces de enfrentar a las fuerzas que hubiesen podido penetrar las primeras dos barreras defensivas. Por último, las unidades de defensa territorial actuarían en la retaguardia proporcionando una capacidad de defensa del tipo de milicias.

d) Defensa de avanzada interactiva e integrada: Este modelo se denomina también "araña en la red" debido a la forma en que el defensor utiliza su poderío para tratar de agotar y confinar al "insecto", o agresor. La "red" consiste en varias unidades pequeñas, cada una de las cuales se encarga de defender una zona designada y está equipada con minas, bazucas y armas de fuego indirecto de corto alcance. Estas unidades realizarían cuatro tareas: retrasar y agotar al agresor; proporcionar vínculos de comunicación e información con las unidades "araña"; dar protección física y electrónica a las unidades "araña", y prestar apoyo logístico a estas unidades. Un número más reducido de unidades "araña", que consisten en fuerzas móviles que se desplazan por la "red" comprenderían tres categorías: tropas de choque de contraataque táctico; infantería en vehículos blindados ligeros y caballería antitanques. Sus tareas consistirían en demorar, desviar y destruir las fuerzas de ataque en cooperación con las unidades de "red"; realizar acciones de bloqueo; efectuar contraataque contra las fuerzas invasoras que hayan penetrado las defensas, y ayudar a las unidades "red" cuando fuera necesario. En consecuencia, este modelo permite cierta capacidad de contrataques que se ve limitada, sin embargo, por el hecho de que las "arañas" no pueden dejar la "red" o la zona defendida.

94. Si bien las propuestas y los modelos de una defensa de carácter no ofensivo se originaron en Europa, también se han formulado declaraciones intergubernamentales y se han puesto en vigor acuerdos sobre limitación de armas y desarme que, al exigir la eliminación de algunos tipos o todos los tipos de armas de destrucción en masa en una región o zona, pueden considerarse compatibles con el concepto de defensa de carácter no ofensivo. Entre los principales ejemplos de tales tratados y declaraciones figuran: el Tratado Antártico (1959); el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes (1967); el Tratado sobre la proscripción de las armas nucleares en la América Latina con los Protocolos Adicionales I y II (1967); el Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo (1971); la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción (1972); la Zona Libre de Armas Nucleares en el Asia Sudoriental (1985); el Acuerdo entre la Argentina y el Brasil para la utilización de la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos (1991); el Acuerdo de Mendoza sobre la proscripción absoluta de armas químicas y biológicas (1991); la Declaración para la desnuclearización de África (1964); la declaración sobre una zona de paz y cooperación en el Atlántico Sur (1986); y la Declaración de Cartagena sobre la renuncia a las armas de destrucción en masa (1991).

95. Asimismo, en diversas regiones se han formulado planes y propuestas relacionados con medidas para reducir las armas de destrucción en masa que, al entrar en efecto, podrían fomentar la creación de las condiciones necesarias para la aplicación de los conceptos de seguridad con fines defensivos. Entre los principales ejemplos se cuentan: la propuesta formulada por el Irán y

Egipto en 1974 de establecer en el Oriente Medio una zona libre de armas nucleares; la propuesta formulada por Indonesia en 1983 de establecer una zona libre de armas nucleares en Asia sudoriental para complementar la declaración de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental de 1971 en que se declaraba la región zona de paz, libertad y neutralidad; el plan de acción para instaurar un orden mundial libre de armas nucleares y de violencia propuesto por la India en 1988 a fin de establecer, por etapas un mundo libre de armas de destrucción en masa, reducir las fuerzas convencionales a niveles mínimos de defensa y crear un sistema amplio de seguridad mundial; la propuesta de Egipto de 1990 de establecer en el Oriente Medio una zona libre de todas las armas de destrucción en masa. la propuesta formulada por el Pakistán en 1991 de convocar una reunión entre la India, el Pakistán, China, los Estados Unidos y la antigua Unión Soviética para examinar la cuestión de la proliferación de armas nucleares en el Asia meridional con el propósito de alcanzar un acuerdo por el que se establezca una zona libre de armas nucleares en la región; el proyecto de Tratado Centroamericano de Seguridad presentado en 1991 por Honduras, en que todos los Estados de la región se comprometen a abstenerse de adquirir, mantener o permitir el estacionamiento en sus territorios de armas de destrucción en masa.

B. Seguridad con fines defensivos

96. De acuerdo con la definición que figura en el párrafo 12 supra, la seguridad con fines defensivos trasciende los conceptos más limitados de defensa de carácter no ofensivo y suficiencia razonable descritos en las páginas anteriores. Estos conceptos y políticas abarcan tanto los elementos políticos como los militares que tienen por objeto asegurar que todos los Estados lleven a cabo sus políticas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y adopten una estructura militar y un nivel de fuerzas que, al asegurar una defensa eficaz, no constituya amenaza a otros Estados. No obstante, cabe señalar que las políticas de seguridad con fines defensivos dependerán en la práctica de las condiciones de seguridad que imperen en cada región particular y de la interpretación de los Estados interesados.

1. Objetivos de la seguridad con fines defensivos

97. El objetivo de la seguridad con fines defensivos consiste en llegar a una situación en el mundo en que se cumplan y se respeten a cabalidad los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

98. El concepto de seguridad con fines defensivos se basa en el reconocimiento de que su logro depende de crear las condiciones políticas y militares necesarias para eliminar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales mediante la transformación de las relaciones entre los Estados de manera que cada Estado pueda sentirse seguro en lo que respecta a amenazas militares externas.

99. El concepto de seguridad con fines defensivos se relaciona con el concepto de seguridad común, en que también se reconoce que los Estados necesitan aceptar que su seguridad es indivisible, por ejemplo, que en determinado grupo o región

la seguridad de cada Estado está íntimamente vinculada a la de otros. Los siguientes principios relativos a la seguridad se basan en la Carta de las Naciones Unidas:

- a) Todos los Estados tienen el derecho legítimo a la seguridad;
- b) La fuerza militar no es instrumento legítimo para arreglar las controversias entre los Estados;
- c) Es preciso ejercer la moderación al expresar las políticas nacionales.

El concepto de la seguridad común también da lugar a las dos conclusiones siguientes:

- a) El objetivo de alcanzar la superioridad militar, como factor en la carrera de armamentos, no garantiza la seguridad y, evidentemente, es incompatible con el concepto de la seguridad común;
- b) Es preciso que las reducciones de armamentos se efectúen en el contexto de la seguridad común, que asegura las condiciones necesarias para la confianza y estabilidad.

100. Con tal fin, es necesario promover la conciencia acerca de la indivisibilidad de la seguridad de los Estados mediante un diálogo concertado, la adopción de medidas de fomento de la confianza, el inicio gradual de cambios en las posturas de las fuerzas militares y la reducción del nivel de armamentos.

101. Es importante señalar que el logro de la seguridad con fines defensivos requiere una actitud concreta en cada caso. El principio rector es que los Estados logren la seguridad defendiendo sus propios intereses de manera que no reduzcan la seguridad de otros. Para ello, se requiere que se tomen medidas políticas y militares prácticas que, una vez adoptadas, reflejen el compromiso con el concepto de seguridad con fines defensivos.

102. El objetivo principal de estas medidas políticas y militares consiste en comunicar el compromiso con la indivisibilidad de la seguridad convenciendo a los demás acerca de las propias intenciones pacíficas. Los medios que pueden favorecer este objetivo son el respeto al derecho internacional y el compromiso con la apertura en los asuntos políticos y militares. Estas consideraciones tienen por objeto asegurar a otros Estados que, al mantener la capacidad de salvaguardar la seguridad propia, se adquiere al mismo tiempo un compromiso con la seguridad de los demás.

2. Consideraciones políticas

103. La consideración política más importante en cuanto a la seguridad con fines defensivos es el compromiso de adherirse a las disposiciones consagradas en la Carta de las Naciones Unidas y de actuar de conformidad con el derecho internacional. Por definición, los Estados que violan el derecho internacional no cumplen con los principios de seguridad con fines defensivos. Por consiguiente, para que sean convincentes sus declaraciones de intención

relativas al comportamiento legal externo de los Estados, deben adoptar medidas políticas y militares prácticas que indiquen su intención de cumplir con los principios del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas.

104. Uno de los principales obstáculos para el establecimiento de la seguridad con fines defensivos es la existencia de los conflictos reales o latentes de intereses entre los Estados. En consecuencia, una importante consideración política debe consistir en efectuar un mejoramiento en las relaciones políticas entre los Estados y en tratar de reducir la tirantez en el marco del derecho internacional y mediante la eliminación de la agresión.

105. El arreglo pacífico de controversias contribuiría a mejorar las relaciones entre adversarios. Ello exige un proceso fundamentalmente político. El arreglo de diferencias puede lograrse mediante el compromiso de recurrir a procesos de solución de conflictos de conformidad con el derecho internacional. En sus esfuerzos por solucionar controversias en el mundo, las Naciones Unidas podrían desempeñar una función útil en este proceso.

106. Un sistema político abierto, como la democracia, facilitaría más los esfuerzos por reducir la desconfianza que un sistema político cerrado. Si bien no constituye una garantía de que no se alberguen intenciones agresivas, el sistema político abierto promueve el debate franco para impugnar esas intenciones en caso de que se las promulgue como política oficial. Será más difícil aplicar los cambios repentinos e inesperados de política. Además, un sistema político abierto basado en principios demográficos proporciona un contrapeso eficaz a la tendencia de los gobiernos de ocultar sus actos en el secreto. Como el secreto conduce a otros a sospechar motivos e intenciones, el sistema político que desalienta el secreto en la formación de políticas proporciona una base para mitigar la sospecha y los temores.

107. Resulta también importante que las autoridades políticas legítimas formulen y controlen las políticas de defensa. Las organizaciones militares, en cierta medida, tienen que ser sociedades secretas y cerradas. Sin embargo, a fin de promover el control legítimo, debe distribuirse la información relativa a las cuestiones militares y ponerse a disposición de las legítimas autoridades políticas. El control político entraña que la determinación de amenazas e intereses nacionales, la elaboración de conceptos estratégicos y las decisiones sobre adquisición de armas sean la responsabilidad primaria de las legítimas autoridades políticas de un país. La tarea de los militares consiste en asesorar a las legítimas autoridades políticas respecto de estas cuestiones y en ejecutar las decisiones de las autoridades políticas de conformidad con sus instrucciones.

108. El control político entraña también la promoción de expertos civiles en asuntos militares, tanto a nivel administrativo y gubernamental como dentro de la sociedad civil en general. Ello reviste una importancia particular en los países que se encuentran en transición de gobiernos militares a la democracia. El debate abierto sobre cuestiones de defensa y seguridad en que participan expertos de partidos políticos y de la sociedad civil tiende a ofrecer seguridades adicionales en el sentido de que los gobiernos no optarán por seguir políticas agresivas.

109. Cabe señalar que la apertura es un concepto relativo. Su aplicación, especialmente en los asuntos militares, requiere cierto grado de reciprocidad. Además, las situaciones de seguridad que enfrentan los Estados pueden afectar también el grado en que los Estados se sientan capaces de aplicar la apertura. En situaciones de conflictos graves aun los sistemas políticos abiertos tienden a limitar el grado de información de que se pueda disponer libremente. Por su parte, las sociedades cerradas disponen de pocos incentivos en favor de la apertura.

110. Es posible que la democracia como tal no siempre garantice que un Estado no siga políticas ofensivas y, decididamente, no garantiza que otros Estados no consideren sus políticas amenazantes o provocadoras. La simple enunciación de intenciones no agresivas o pacíficas no garantiza la seguridad y la estabilidad, aun cuando estas intenciones se comprueban con más facilidad en una sociedad abierta. Si bien las intenciones pueden cambiar súbitamente, no sucede lo mismo con el poderío militar. De ahí que, para que puedan ser verdaderamente convincentes, tranquilizadores y estabilizadores, los pronunciamientos políticos sobre intenciones defensivas deben hallar su expresión material en la forma en que están estructuradas, adiestradas, equipadas, organizadas y desplegadas las fuerzas armadas.

3. Consideraciones militares

111. Las consideraciones militares comprenden dos factores: el concepto estratégico que prescribe la misión de las fuerzas armadas y la estructura de fuerzas que ofrece la capacidad material para aplicar los elementos conceptuales. A fin de mejorar las perspectivas de la seguridad con fines defensivos, tanto en el concepto estratégico como en la estructura de fuerzas se debe destacar la capacidad defensiva por encima de la capacidad ofensiva 23/. Su validez depende de la reciprocidad en su aplicación en los planos bilateral o multilateral.

112. Las consideraciones militares que se describen a continuación se aplican en particular a situaciones bilaterales en que los Estados se enfrentan como adversarios. Además, cuando no existen diferencias políticas, es posible que los Estados no sientan la necesidad de adoptar la estructura de fuerzas que aquí se detallan, ya que no existe el temor de que se produzcan ataques. Los factores adicionales, como la incorporación de aliados en la situación, y el problema concreto que representan algunos sistemas de armamentos se examinan en el capítulo IV.

a) Conceptos estratégicos

113. Carl Von Clausewitz describió la defensa en los términos siguientes:

"¿Qué es el concepto de defensa? Esquivar un golpe. ¿Cuál es su rasgo característico? Esperar el golpe. Es esta característica lo que convierte a cualquier guerra en una guerra defensiva; es la única prueba que permite distinguir la defensa del ataque en una guerra defensiva." 24/

Indispensables en esta descripción son los conceptos de espacio y tiempo. Espacio se refiere a la zona que se ha de defender; tiempo, al inicio de la

acción o reacción militar. Los elementos, combinados, definen las características esenciales de un concepto de estrategia defensiva.

114. El concepto de estrategia defensiva es el que responde al objetivo de proteger y salvaguardar de ataques determinado espacio. Por lo general este espacio es el territorio nacional del Estado o el territorio de un aliado. En consecuencia, el concepto de estrategia defensiva es la protección del territorio nacional y el restablecimiento del statu quo en caso de haberse violado su integridad. De ahí se desprende que la capacidad de tomar y retener territorio extranjero no es compatible con el concepto de estrategia defensiva.

115. El segundo elemento crítico del concepto de estrategia defensiva se refiere al tiempo. Puede considerarse defensivo un concepto estratégico en que se conceda a otros la iniciativa para recurrir a las armas mientras prosiguen los esfuerzos encaminados al arreglo pacífico de conflictos. Los conceptos tales como el de ataque preventivo serían incompatibles con el concepto de estrategia defensiva. Es natural que el énfasis en la acción preventiva se perciba como acción ofensiva por la otra parte, lo que la colocaría en situación de temer un ataque y tal vez de atacar antes de que lo hiciera la otra. En consecuencia, el concepto de estrategia defensiva significa que un Estado no puede iniciar acciones militares a menos que se violen sus intereses vitales. No obstante, toda reacción debe efectuarse en proporción con el ataque.

116. Para que sea eficaz y convincente a los ojos de un posible adversario, el concepto de estrategia defensiva debe reflejarse en las fuerzas desplegadas para apoyar los objetivos que dan forma al concepto estratégico. Como se demuestra en el ejemplo anterior relativo a la acción preventiva, las simples declaraciones en el sentido de que el objetivo consiste en defender el propio territorio y de que existe la intención de esperar el ataque carecen de credibilidad si las fuerzas desplegadas tienen la capacidad de efectuar ataques en gran escala o acciones agresivas. En consecuencia, el concepto de estrategia defensiva tiene el efecto más tranquilizador cuando se le refleja en la estructura de las fuerzas armadas que lo respaldan.

b) Estructura de las fuerzas

117. El concepto estratégico, debidamente entendido, prescribe la forma en que debe organizarse, desplegarse, equiparse y utilizarse la totalidad de las fuerzas armadas. En consecuencia, su orientación defensiva debe reflejarse en la estructura de fuerzas en su conjunto, y no necesariamente en el poderío individual y las consideraciones tácticas que integran la totalidad de las operaciones estratégicas. El motivo para ello se aclara cuando se considera el carácter de las operaciones militares. En los niveles de mando operacionales y tácticos (por ejemplo a nivel de cuerpo de ejército y división y niveles inferiores), las consideraciones sobre ofensa y defensa son sólo dos lados de la misma moneda. Como se examinará con más detalle en el capítulo IV, ello responde a una serie de motivos, de los cuales se destacan dos. En primer lugar, una defensa eficaz requiere operaciones ofensivas, aunque sólo sea para garantizar la recuperación del territorio que se perdió como resultado del ataque inicial. En segundo lugar, resulta prácticamente imposible establecer una distinción entre las intenciones defensivas y ofensivas si se examinan determinados sistemas de armamentos o las diversas formaciones militares.

Todo sistema de armamentos puede usarse con fines ofensivos y defensivos; cualquier formación militar, independientemente de la forma que esté equipada, es en principio capaz de realizar operaciones ofensivas.

118. Las dificultades de distinguir entre una orientación ofensiva y una defensiva de las fuerzas terrestres se complica en el caso de las fuerzas navales, debido en parte a que los objetivos de guerra difieren en la tierra y en el mar. Si bien el conflicto militar en tierra tiende a concentrarse en la adquisición y ocupación efectiva de territorio o su rechazo, el conflicto en el mar tiene por objeto asegurar el acceso no obstaculizado y paso a aguas internacionales. En general, se utilizan los mares como medios de comunicación, para realizar operaciones de comercio e intercambio, transportar tropas, suministros y equipo a zonas de conflicto, y otros fines pacíficos y no pacíficos. Con muy pocas excepciones, los medios para asegurar el acceso no obstaculizado al mar pueden realizarse con fines ofensivos y defensivos, por ejemplo, para negar acceso a otros o para asegurar el propio acceso. Como el concepto de defensa se refiere por lo general a la conservación de la soberanía territorial, resulta inherentemente difícil aplicar el concepto a las fuerzas navales. Aunque sigue siendo difícil, las consideraciones sobre la estructura de las fuerzas defensivas que se describen a continuación se concentran, por lo tanto, en fuerzas terrestres.

119. La orientación de una estructura de fuerzas terrestres debe analizarse mediante el examen de la estructura de fuerzas en su conjunto. Ello significa que la atención debe dirigirse principalmente a los niveles estratégicos de mando. Existen por lo menos cuatro elementos que ofrecen cierta indicación acerca de la orientación de determinada estructura de fuerzas. Estos son: la distribución dentro de toda la estructura de fuerzas entre el poderío militar que se necesita para tomar un territorio y desplegar actividades ofensivas a gran escala y el que no lo es; la modalidad de despliegue de fuerzas dentro del territorio defendido y la movilidad de esas fuerzas; el estado de alerta del equipo y el personal militar; y el apoyo logístico y la capacidad de mando y de control necesarios para sostener las operaciones militares. Para promover la seguridad con fines defensivos es necesario reducir o llevar a un mínimo las características ofensivas de cada uno de estos elementos en una postura de fuerzas militares.

120. La orientación defensiva de una estructura de fuerzas se verá fortalecida si se reduce la capacidad de invasión. Esta capacidad depende de que se pueda generar un poder de penetración suficiente que permita realizar operaciones ofensivas en gran escala. El poder de penetración estratégica se crea mediante la combinación de un alto índice de movilidad, potencia de fuego, armamentos de tecnología avanzada y la capacidad de sostener operaciones de ataque a grandes distancias. Los tanques de combate, los vehículos blindados de combate, los sistemas de artillería de gran calibre y los aviones y helicópteros de combate son ejemplos de fuerzas capaces de generar un poder de penetración estratégico.

121. Por ejemplo, la reducción de estos sistemas de armamentos constituye el núcleo del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa. El objetivo de estas reducciones consistió en limitar la capacidad relativa para generar el poder de penetración estratégico necesario para realizar operaciones ofensivas en gran escala. Sin embargo, a diferencia de los conceptos expuestos por los proponentes de la defensa con fines no ofensivos, la meta no consistió en

eliminar esta capacidad. Las partes en el Tratado entendieron claramente que el poderío ofensivo a nivel operacional seguía siendo necesario para satisfacer los objetivos de defensa, incluso para poder volver a capturar el territorio perdido y el rápido rechazo de los intentos por penetrar un frente defensivo.

122. En vez de buscar la eliminación completa de esos sistemas necesarios para generar el poder de penetración estratégica, en las estructuras de las fuerzas se debe transmitir un equilibrio adecuado entre el poderío ofensivo y el defensivo. Aún seguirá siendo necesario cierto poderío para operaciones ofensivas a nivel táctico a fin de lograr una defensa eficaz. Pero ese poderío debe equilibrarse con un énfasis cada vez mayor en los sistemas de armas (como las municiones antitanques, las defensas aéreas y las minas) que son necesarios para repeler operaciones ofensivas. La distribución de estos recursos es lo que indica la orientación defensiva u ofensiva de determinada estructura de fuerzas, no el nivel absoluto de cada recurso. Al mismo tiempo, como se subrayó en el Tratado, también es preciso asegurar un equilibrio razonable de los recursos necesarios para generar un poder de penetración estratégico entre dos Estados o alianzas.

123. Otra cuestión se relaciona con la forma en que se despliegan las fuerzas. Para lanzar una ofensiva, es necesario concentrar las fuerzas que poseen un alto grado de movilidad y potencia de fuego a lo largo de ejes de ataque críticos. Conjuntamente con otros elementos de apoyo para el ataque, ese poderío puede indicar una orientación ofensiva. De ello se desprende que, a fin de comunicar una orientación defensiva, las fuerzas desplegadas a lo largo de la frontera deben ser relativamente estacionarias e inactivas, con los refuerzos más móviles estacionados a la retaguardia. La falta de movilidad de las fuerzas desplegadas a lo largo de la frontera permitiría convencer a los vecinos de que se trata de una orientación defensiva. Además, el hecho de dejar las fuerzas más móviles en la retaguardia proporciona al posible adversario una advertencia en caso de que se las desplace hacia el frente antes de que comiencen las hostilidades. Al mismo tiempo, los refuerzos proporcionan el poderío necesario para contrarrestar cualquier intento de penetración que no pueda ser repelido por las primeras fuerzas defensoras.

124. Otro indicio de orientación ofensiva puede derivarse en muchos casos de un alto grado de alerta en las fuerzas activas y de reserva. Si las fuerzas en la frontera o cerca de ella se despliegan en una situación de alerta y son capaces de realizar rápidamente operaciones militares que no guardan proporción con el riesgo, esto podría ser un indicio de una orientación ofensiva. Si, además, se pueden movilizar las reservas a un ritmo deliberado de manera que se pueda ampliar rápidamente el poderío de tiempo de guerra de las fuerzas armadas de un Estado, ello podría constituir un segundo indicio. Si, por último, se producen intentos de ocultar la actividad de movilización, existirían grandes posibilidades de que se estuviera dando mayor importancia al factor sorpresa, lo que se considera por lo general como elemento indispensable de las operaciones ofensivas. No obstante, la rápida movilización de las reservas y el factor sorpresa son también características de la defensa eficaz de forma que sólo se pueden obtener indicios claros de la orientación ofensiva o defensiva mediante la combinación de diferentes factores.

125. En general, la combinación de un bajo nivel de alerta en las fuerzas activas (por ejemplo, únicamente una dotación parcial de personal de las

unidades activas), un alto grado de dependencia de la movilización de reservas (que por lo general no están tan bien adiestradas) y el compromiso de mantener la apertura y transparencia de los preparativos militares, incluidos en particular los movimientos de fuerzas y la movilización, puede proporcionar un claro indicio de la orientación defensiva de la estructura de fuerzas de un Estado.

126. Un elemento final indispensable para determinar la orientación de determinada estructura de fuerzas es el grado de apoyo logístico de que se dispone para sostener las operaciones militares. Claro está que tanto las operaciones ofensivas como las defensivas requieren apoyo logístico para sostener las operaciones hasta que se logren sus objetivos respectivos. En consecuencia, no se trata de la magnitud de la reserva de suministros militares, como municiones, combustible y apoyo médico. Lo que distingue una orientación ofensiva de una defensiva es la posesión de una organización logística que pueda sostener las operaciones militares a distancia desde el propio territorio durante un considerable período de tiempo. Si se dispone de grandes existencias de combustible y municiones, almacenadas muy a vanguardia, y de una gran capacidad para transportar los suministros, entonces se puede presumir una intención ofensiva. Por el contrario, se transmitirá una orientación defensiva si se almacena el material de apoyo hacia la retaguardia y se limita la capacidad de transportar estas existencias a ubicaciones avanzadas.

127. Es evidente que las recomendaciones sobre el nivel de adiestramiento de las fuerzas, la utilización de las reservas y el apoyo logístico en la conformación de las fuerzas defensivas no se podrían aplicar en el caso de Estados cuyas fuerzas estuviesen integradas exclusivamente por soldados de carrera que, por definición, se mantienen en estado permanente de alerta o, en el caso de las fuerzas en situación de disponibilidad inmediata para misiones de emergencia, incluidas las operaciones de seguridad colectiva y las operaciones para prestar asistencia a aliados.

128. Estas cuatro cuestiones relativas a la estructura de las fuerzas deben reflejarse también en las mejoras técnicas, las prácticas de investigación y desarrollo y las actividades de compras de un Estado. En lo que respecta a las nuevas tecnologías, éstas deben dirigirse a mejorar el carácter defensivo de la estructura de fuerzas, teniendo presente la dificultad de diferencias entre ellas. Las actividades de investigación, desarrollo, adquisición y transferencia de sistemas adicionales de armamentos deben ser transparentes en la medida de lo posible y concentrarse en el aumento del poderío defensivo y no del ofensivo.

129. Para resumir, una estructura de fuerzas militares puede contribuir a los objetivos de seguridad con fines defensivos si: está bien equilibrada en cuanto al poderío necesario para tomar y retener un territorio y para defenderlo contra los intentos de otros; las fuerzas de avanzada cuentan con armamentos ligeros y tienen menos movilidad mientras que las fuerzas pesadas blindadas y móviles se despliegan en la retaguardia estratégica sin que sean vulnerables a ataques preventivos; las unidades activas cuentan sólo con parte de sus efectivos y dependen de la movilización de reservas para entrar en acción; las operaciones militares y el movimiento de fuerzas pueden ser observados por otros; y el apoyo logístico de las operaciones de combate puede concentrarse dentro del territorio defendido.

130. La confianza en la orientación defensiva de fuerzas armadas estructuradas de esta forma aumentará si la misión que se les asigna y su participación real en conflictos en el tiempo refleja claramente esta orientación. No se considerarán de carácter defensivo las fuerzas militares a las que se asigna repetidamente misiones ofensivas, aun cuando hayan sido estructuradas con fines defensivos. En consecuencia, la misión asignada a las fuerzas y su práctica en el tiempo deben reflejar la orientación defensiva de los conceptos estratégicos y las estructuras de las fuerzas.

IV. PROBLEMAS EN LA APLICACION DE CONCEPTOS Y POLITICAS SOBRE SEGURIDAD CON FINES DEFENSIVOS

131. En el establecimiento de la "seguridad con fines defensivos" se tropieza con una serie de problemas prácticos. Entre éstos se cuentan la dificultad intrínseca de distinguir entre las armas y los sistemas de armamentos "defensivos" y "ofensivos"; la necesidad de todo Estado de conservar la capacidad para realizar contraofensivas tácticas y operacionales si desea mantener la integridad de su territorio, y el hecho de que el derecho a la legítima defensa colectiva (se propugne o no en las obligaciones de las alianzas oficiales) entraña la necesidad de disponer de un poderío militar que pueda extenderse más allá del territorio de determinado Estado.

132. Por encima de estos problemas prácticos, el establecimiento gradual de la "seguridad con fines defensivos" se hace más difícil por que en las relaciones internacionales reina un estado de tirantez y conflictos constantes entre los Estados. Si bien el énfasis en la orientación defensiva del poderío militar puede tener efectos beneficiosos en el carácter de las situaciones de conflicto al generar cierto grado de confianza, la plena aplicación del concepto de "seguridad con fines defensivos" depende en última instancia de que los Estados se sientan seguros. Por ese motivo, el mejoramiento de las relaciones políticas y la creación de un sentido de confianza mutua entre los Estados constituye una condición previa para el establecimiento satisfactorio de la "seguridad con fines defensivos". Sin embargo, antes de analizar las medidas prácticas para promover el mejoramiento de las relaciones, es necesario estudiar en detalle los problemas prácticos con que se tropieza en la aplicación de los conceptos y políticas sobre seguridad con fines defensivos.

A. Sistemas de armamentos

133. Las características de las armas y los sistemas de armamentos plantean dos problemas para la aplicación eficaz de los conceptos y políticas sobre seguridad con fines defensivos. En primer lugar, resulta difícil, si no imposible, hacer una distinción entre las armas y los sistemas de armamentos con fines "ofensivos" y "defensivos". En segundo lugar, las armas de destrucción en masa plantean un problema particular para el establecimiento de la "seguridad con fines defensivos". En el primer caso, y aun en cierta medida en el segundo, sólo el contexto en que se emplee un arma determinará su carácter defensivo. Sin embargo, este contexto, por definición, responde a circunstancias concretas, por lo que resulta imposible la formulación de directrices de aplicación universal.

134. En gran parte de la literatura sobre la "defensa de carácter no ofensivo" se da por sentado que es posible establecer una clara distinción entre las armas "ofensivas" y las "defensivas". Sin embargo, la experiencia práctica demuestra que este supuesto es erróneo o que por lo menos requiere un juicio de valores. Por ejemplo, pueden emplearse armas antitanques tanto para retrasar como para destruir el avance de un ataque blindado o para desalojar una defensa atrincherada. Aún los arquetipos de armas "ofensivas" y "defensivas" - la espada y el escudo - tienen efectos imprecisos. Se puede utilizar espadas para repeler los empujes de una ofensiva. A la inversa, un escudo puede emplearse eficazmente para desarmar al adversario de su espada y luego para aplastarlo. De ahí se desprende que "el carácter ofensivo o defensivo de un arma depende tanto del contexto en que se emplee como de sus propiedades intrínsecas. Aun en el ajedrez, se pueden efectuar movidas defensivas u ofensivas con las mismas piezas" 25/.

135. Si bien las armas convencionales suelen hacer difícil la clasificación por falta del contexto en que se las pueda utilizar, no sucede lo mismo con las armas de destrucción en masa. Pese a que en la Conferencia Mundial de Desarme celebrada en Ginebra en el decenio de 1930 no se logró determinar con claridad qué armas eran ofensivas, se logró un acuerdo en cuanto a las que debían considerarse armas de destrucción en masa 26/. El 12 de agosto de 1948, la Comisión de las Naciones Unidas de Armamentos de Tipo Corriente aprobó por consenso una resolución en que declara "que deben definirse las armas de destrucción en masa a fin de que se incluyan los explosivos atómicos, las armas de material radiactivo, las armas químicas y biológicas mortíferas y todas las armas que se desarrollen en el futuro con características comparables en efectos destructivos con las de la bomba atómica u otras armas mencionadas supra" 27/.

136. Si bien no se calificaron de "ofensivas", las armas de destrucción en masa plantean un grave problema para una orientación defensiva. Existe un acuerdo generalizado en la comunidad internacional a este respecto. El Protocolo de Ginebra de 1925 prohíbe el empleo en la guerra de armas químicas y biológicas. En 1972, la Convención sobre armas biológicas y tóxicas prohibió el desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas. Por último, en enero de 1989, 149 países reunidos en París durante la Conferencia de los Estados Partes en el Protocolo de Ginebra de 1925 y otros Estados interesados, subrayaron la necesidad de concluir, en una fecha próxima, una convención sobre la prohibición completa y efectiva del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción, que se venía negociando en Ginebra (véase A/44/88, anexo). Es decir que la comunidad internacional está de acuerdo en la urgencia de eliminar las armas químicas y biológicas. La posesión y empleo de estas armas es pues incompatible con el concepto de "seguridad con fines defensivos".

137. El problema que plantean las armas nucleares es un poco distinto. Las Partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, firmado en 1968, reconocieron que algunos Estados poseían armas nucleares y se comprometieron a celebrar "negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre todo un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional" (A/RES/2373 (XXII), anexo, art. VI).

138. Se reiteró ese objetivo en el Documento Final del décimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (el primero de esos períodos de sesiones dedicado completamente al desarme), aprobado por consenso el 30 de junio de 1978:

"Es necesario detener e invertir la carrera de armamentos nucleares en todos sus aspectos a fin de evitar el peligro de una guerra con armas nucleares. El objetivo final en este contexto es la eliminación completa de las armas nucleares." (Véase la resolución S-10/2, párr. 47)

La resolución contiene también la siguiente declaración:

"El proceso de desarrollo nuclear se debería efectuar en forma tal que se garantice la seguridad de todos los Estados a nivel progresivamente inferiores de armamento nuclear, y exige la adopción de medidas para asegurar tal fin, teniendo en cuenta la importancia relativa, cualitativa y cuantitativa de los arsenales existentes de los Estados poseedores de armas nucleares y otros Estados interesados." (Ibíd., párr. 49)

139. En esas y en otras declaraciones se reconoce que en el marco de las medidas destinadas a lograr el desarme general y completo, que es un proceso gradual, es necesario adoptar nuevas medidas de desarme nuclear. En el plano Este-Oeste, la carrera de armamentos ya ha terminado y ha sido invertida. Constituyen importantes etapas al respecto el Tratado sobre la reducción y limitación de las armas estratégicas ofensivas firmado por los Estados Unidos y la Unión Soviética en julio de 1991 y el nuevo acuerdo sobre las ojivas nucleares estratégicas celebrado el 17 de junio de 1992 por el Sr. Bush y el Sr. Yeltsin. Es necesario aplicar esas reducciones y otras que se han anunciado en otros sectores de los arsenales nucleares.

B. Poderío de ofensiva y de contraofensiva

140. Otro problema que se presenta al adoptar una orientación defensiva en la política militar es el hecho de que la defensa efectiva puede requerir una capacidad para realizar operaciones ofensivas. En el nivel táctico y operacional, esta capacidad resulta por lo tanto necesaria para una defensa eficaz. La razón más obvia para ello es la necesidad del defensor de recuperar el territorio capturado por el agresor en el ataque inicial. Existen otras situaciones imaginables en que las operaciones ofensivas tienen importancia crítica para lograr los objetivos de defensa. La guerra del Golfo Pérsico constituye un buen ejemplo. A fin de liberar a Kuwait, las fuerzas de la coalición tuvieron que lanzar una operación ofensiva que permitiera el desalojo de las fuerzas de ocupación iraquíes. Si bien la operación militar tuvo un carácter claramente ofensivo, su propósito - el restablecimiento de la soberanía de Kuwait - fue precisamente el tipo de objetivo de defensa considerado legítimo según el concepto de "seguridad con fines defensivos".

141. En consecuencia, una conformación de fuerzas que privara a la defensa de la capacidad de realizar operaciones ofensivas a nivel táctico y operacional podría resultar ineficaz, frustrando así la credibilidad de dicha conformación. La misma movilidad que suelen despreciar por ofensiva los proponentes de la "defensa de carácter no ofensivo" tiene importancia primordial para esta

capacidad. Además, en ciertas situaciones, la movilidad podría favorecer al defensor respecto del agresor. Por ejemplo, en el combate inicial de penetración, el agresor no necesita mucha movilidad para lograr el efecto de sorpresa siempre que pueda ocultar los movimientos de la vista del defensor. Por otro lado, el defensor, tomado por sorpresa, requiere movilidad para desplegar sus fuerzas rápidamente a fin de confrontar al agresor en el punto de penetración y poder tomar objetivos 28/.

142. Si las características de la conformación de fuerzas necesarias para lograr un poderío eficaz de contraofensiva son análogas a las que se requieren para una ofensiva, entonces será difícil distinguir una orientación defensiva de una ofensiva. Esta dificultad en el establecimiento de la "seguridad con fines defensivos" puede mitigarse mediante la adopción recíproca de las características de la conformación de fuerzas que se examinan en el capítulo III supra. En consecuencia, la distribución de los recursos móviles y estacionarios dentro de la conformación de fuerzas debía ser tal que redujera la capacidad para una acción ofensiva en gran escala; las fuerzas móviles capaces en principio de realizar operaciones ofensivas podrían estacionarse bien a la retaguardia; el estado de preparación de las unidades móviles en tiempo de paz podría mantenerse a un nivel inferior al del poderío en tiempo de guerra; y los recursos de apoyo logístico podrían desplegarse lejos de la frontera.

C. Defensa colectiva y obligaciones comunes de los Estados

143. En el concepto de conformación de fuerzas militares defensivas que abarca ideas como la "defensa de carácter no ofensivo", se supone por lo general que el interés primordial de todos los Estados se limita a la defensa del territorio nacional. En un sentido general esto es cierto; de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, el empleo legítimo de la fuerza se limita en efecto a la legítima defensa. Además, en el Artículo 51 de la Carta también se estipula claramente que los Estados tienen el derecho inmanente de legítima defensa colectiva, lo que en muchos casos puede ser la única forma eficaz en que pueda garantizarse la integridad territorial de los Estados contra la amenaza de agresión o la agresión real.

144. El derecho de legítima defensa colectiva significa que los Estados deben tener la capacidad de acudir en ayuda de las víctimas de la agresión. Eso puede implicar, en algunos casos, que por lo menos algunos Estados deben poseer individual o colectivamente los medios militares para proyectar su poderío militar más allá de sus fronteras inmediatas. Por supuesto que ese poderío, por definición, confiere a esos Estados posibilidades ofensivas. En esos casos, el precepto de que los Estados deben poseer sólo las fuerzas armadas que sean suficiente para defender su propio territorio puede plantear problemas. En esas circunstancias, el objetivo único de la posesión y el posible uso de esa capacidad debe ser la defensa colectiva de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas y no debe en consecuencia considerarse una amenaza para los Estados vecinos.

145. Un ejemplo de esas circunstancias pueden ser las obligaciones de alianzas oficiales entre dos o más Estados de la misma región o no. En este sentido, los Estados han tratado en el pasado, y es probable que sigan tratando en el futuro, de proteger su seguridad mediante la concertación de alianzas militares

oficiales para fines de defensa colectiva. Estas alianzas reflejan por lo general la percepción de una amenaza común a los intereses de los miembros que buscan seguridad en la protección que ofrece un sistema de asistencia mutua, así como un sentido de valores comunes. La credibilidad de ese tipo de protección depende, no obstante, de que los Estados puedan defender los intereses de sus aliados. Si los aliados perciben este poderío como una protección confiable de sus intereses, es posible que se decidan a adoptar o mantener una postura puramente defensiva.

146. Es ejemplo de esa situación la alianza de seguridad entre los Estados Unidos y el Japón 29/. Tanto por razones históricas como constitucionales, el Japón ha estructurado una doctrina militar y postura de fuerzas de carácter inequívocamente defensivo. Esta política "orientada exclusivamente hacia la defensa" se refleja en el poderío militar del Japón; el Japón no posee ni los misiles de largo alcance, ni los bombarderos estratégicos, ni los portaaviones ofensivos necesarios para la destrucción en masa del territorio de un adversario; no poseerá, producirá, ni permitirá la introducción de armamentos nucleares en su territorio; no desplegará sus fuerzas en territorio extranjero con propósitos bélicos, y limitará sus operaciones militares al territorio, el mar y el espacio aéreo inmediato del Japón. Esos preceptos ponen de relieve el hecho de que se puede expresar una orientación defensiva según criterios distintos, derivados de circunstancias concretas.

147. Sin embargo, el Japón reconoce que su poderío militar podría ser insuficiente en caso de un ataque contra su territorio, por lo que depende de los Estados Unidos para que le proteja de ataques nucleares y realice cualquier operación ofensiva necesaria para la defensa de su territorio. Por lo tanto, la capacidad del Japón para adoptar una postura defensiva depende esencialmente del compromiso de los Estados Unidos de defenderle en caso de que las fuerzas japonesas resulten incapaces de defender los intereses del Japón.

148. Otro ejemplo puede hallarse en los acuerdos de defensa mutua entre Francia y sus aliados de África. Estos acuerdos contienen importantes disposiciones sobre asistencia militar mutua fortalecidas mediante acuerdos bilaterales y colectivos. En virtud de la cobertura militar protectora de Francia, algunos países de África occidental han podido adoptar conformaciones militares defensivas y, en general, gastar menos en defensa. Como demuestran estos ejemplos, la eficacia de una conformación de fuerzas militares verdaderamente defensiva de algunos países dependerá del poderío militar ofensivo de un aliado. En todo caso, esos acuerdos han dado lugar a una carrera de armamentos moderada en las regiones correspondientes, especialmente por parte de vecinos no participantes en ellos.

149. Una idea que se ha propuesto para superar esas dificultades es la de la especialización de funciones. Con arreglo a esa idea, que el Grupo de Expertos no examinó a fondo y cuya aplicación podría plantear graves problemas prácticos, los Estados de un grupo determinado se especializarían individualmente en diferentes aspectos de la actividad militar, por ejemplo, puente aéreo, puente marítimo, apoyo logístico, guerra blindada, capacidad de ataque a fondo, etc. Aunque ninguno de los Estados de un grupo tal poseería un poderío independiente completo, el conjunto de las fuerzas del grupo de Estados estaría en condiciones de realizar operaciones colectivas más allá de las fronteras del grupo. De esa

/

manera, la especialización de funciones puede, cuando fuese viable, permitir el poderío militar necesario para la acción colectiva sin constituir al mismo tiempo una amenaza real o aparente para la seguridad de otros Estados.

D. Aplicabilidad a nivel bilateral, regional y mundial

150. Aparte de estas dificultades inherentes de aplicar una orientación defensiva en conformaciones de fuerzas militares, existe una serie de obstáculos prácticos para la aplicación del concepto de "seguridad con fines defensivos". Uno de estos obstáculos radica en que la tirantez o el conflicto entre los Estados o dentro de una región podrían ser tan intensos que impedirían a los Estados interesados adoptar políticas de seguridad con fines defensivos. La percepción de inseguridad que conduce a la adopción de posturas militares potencialmente ofensivas suelen ser el resultado de las diferencias reales de intereses en relación con el territorio, la predisposición ideológica, las experiencias históricas o las diferencias de poder. Dadas estas percepciones, no es probable que los Estados sigan un curso que reduzca su poderío militar mientras no existan garantías de que sus posibles adversarios harán lo mismo.

151. De ahí que, en las regiones en que los conflictos son corrientes, probablemente sea necesario un proceso político destinado a reducir las diferencias de intereses y el grado de desconfianza para efectuar los cambios militares necesarios. Como se explica más a fondo en el capítulo V, este proceso podría incluir medidas de transparencia y de fomento de la confianza adoptadas en forma recíproca. Todo el proceso de aplicar políticas sobre seguridad con fines defensivos en esas regiones puede comenzar bien con los elementos políticos o militares o aun con ambos elementos concertados. Lo importante es que todos los Estados de la región asuman el compromiso de iniciar el proceso y estén conscientes de que los elementos políticos y militares pueden tratarse uno tras otro.

152. Las diferencias de poder y de tamaño también podían presentar un problema en la aplicación de políticas de seguridad con fines defensivos. Aun cuando tenga un carácter reducido y defensivo, la conformación de fuerzas militares de un país poderoso puede constituir una amenaza latente para un país vecino más débil. En esas circunstancias, la mayor garantía de seguridad es el establecimiento y mantenimiento de buenas relaciones políticas.

153. Cada una de estas dificultades en la aplicabilidad de los conceptos y políticas sobre seguridad con fines defensivos en determinados escenarios bilaterales y regionales subraya la importancia de los factores políticos para la aplicación satisfactoria de los conceptos sobre seguridad con fines defensivos. A falta de una medida básica de confianza mutua, la sola modificación de la disposición y el poderío de las fuerzas militares será insuficiente para lograr los cambios deseados. Reducir el carácter ofensivo o provocador de las fuerzas militares puede ser por supuesto un elemento importante en una estrategia destinada a mejorar las relaciones políticas. No obstante, a falta de una activa labor diplomática encaminada a resolver las diferencias reales o a modificar los equívocos en cuanto a las intenciones externas, la sola modificación de las estructuras militares resultará insuficiente.

V. ESTRATEGIAS Y MEDIDAS PARA PROMOVER LA "SEGURIDAD
CON FINES DEFENSIVOS"

154. La adopción de la "seguridad con fines defensivos" en las relaciones internacionales será un proceso gradual. El logro de la seguridad con fines defensivos requiere un enfoque paulatino cuyas modalidades y oportunidad diferirán de una región a otra y de una relación bilateral a otra, si bien no necesariamente en el fondo. En algunas regiones se ha logrado recientemente considerable progreso en transformar las relaciones entre los Estados y, en consecuencia, es evidente la posibilidad de lograr un sistema de seguridad cooperativa basado en principios de "seguridad con fines defensivos". No obstante, en muchas regiones persisten conflictos fundamentales, aunque se están adoptando ciertas medidas básicas en el camino hacia la "seguridad con fines defensivos".

155. Como es preciso tener en cuenta las diferencias regionales, no existe una estrategia única y universal que se pueda aplicar a la promoción de la "seguridad con fines defensivos" a nivel mundial. Al mismo tiempo, existen ciertas medidas que se pueden aplicar en un sentido más general, aunque difieran los detalles de una región a otra. Por ejemplo, la universalidad de los principios de seguridad colectiva, consagrada en la Carta de las Naciones Unidas, ofrece un componente básico de una estrategia para promover la "seguridad con fines defensivos". Del mismo modo, las medidas de fomento de la confianza y la seguridad pueden reducir el secreto y las sospechas y crear el nivel de confianza mutua necesario para convencer a los Estados de que adopten con formaciones militares más orientadas hacia la defensa. Las limitaciones de las actividades militares y los límites sobre las existencias de equipo militar también constituyen componentes esenciales para una reestructuración defensiva de las fuerzas armadas de un Estado. Por último, la verificación adecuada y eficaz del cumplimiento de las obligaciones internacionales resulta necesaria, tanto para asegurar el cumplimiento como para mejorar la confianza mutua de que los Estados continuarán cumpliendo con estos acuerdos.

156. De ahí que una estrategia para promover la "seguridad con fines defensivos" entrañará, en primer lugar, el funcionamiento eficaz del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas. Además, esta estrategia incluiría acuerdos regionales de cooperación para mejorar la confianza de que se promoverá la paz y se responderá a la agresión; la adopción de medidas políticas y militares destinadas a aumentar la confianza entre los Estados, ya sea en un marco bilateral, regional o mundial, y, por último, la negociación de acuerdos sobre limitación de armamentos y sobre desarme que incluyan medidas adecuadas y eficaces de verificación a fin de infundir confianza en los nuevos acuerdos sobre seguridad.

157. La escala y el ritmo en que pueda aplicarse esta estrategia diferirán necesariamente entre las regiones y entre una relación bilateral y otra. Además, como no existe modelo alguno que, al seguirse, garantice el desarrollo de una "seguridad con fines defensivos", se tendrán que formular medidas concretas para las diversas situaciones. En vez de proporcionar un modelo, resulta más útil y conveniente ofrecer una serie de opciones que permitan a los Estados seleccionar las medidas que consideren más adecuadas para sus circunstancias concretas.

A. Acuerdos de seguridad colectiva, regionales y de otro tipo, y otros acuerdos de cooperación compatibles con la Carta de las Naciones Unidas

158. Los acuerdos de seguridad colectiva, regionales y de otro tipo, y otros acuerdos de cooperación proporcionan una base real para que los Estados puedan sentirse seguros. Si los Estados pudieran depender de acuerdos mundiales, regionales o de otro tipo para salvaguardar su seguridad y sus intereses, podrían adoptar conformaciones militares y conceptos estratégicos compatibles con la "seguridad con fines defensivos". En este respecto, el sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de las Naciones Unidas desempeña una función crítica. La aplicación eficaz de sus disposiciones reafirmaría a los Estados que, en caso de verse amenazados su seguridad y sus intereses, la comunidad internacional estaría dispuesta a acudir en su ayuda. Es posible que otros acuerdos sobre seguridad colectiva - ya sean bilaterales, regionales o de otro tipo -, tengan efectos beneficiosos análogos para tranquilizar a sus miembros. Por último, los acuerdos regionales de cooperación, destinados a mejorar la cooperación económica, política y de otro tipo, pueden contribuir a una sensación de seguridad y confianza que conduzca a sus miembros a la adopción de políticas sobre seguridad con fines defensivos.

159. La aplicación eficaz de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el compromiso garantizado de los Estados de cumplir con el principio de que las controversias deben arreglarse por medios pacíficos y mediante el cumplimiento cabal y constante de las resoluciones del Consejo de Seguridad, constituye un elemento básico para promover la "seguridad con fines defensivos". En este sentido, la experiencia del Golfo Pérsico en 1990-1991 ha tenido efectos importantes. La imposición de sanciones, seguida por la autorización para emplear todos los medios necesarios con el fin de asegurar el cumplimiento, por parte del Iraq, de las resoluciones del Consejo de Seguridad con que se hizo frente a la crisis, y el empleo resultante de la fuerza para restablecer la soberanía de Kuwait, demostraron que la cooperación entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas puede proporcionar los medios necesarios para restablecer la paz y la seguridad internacionales. La derrota del Iraq y la aplicación eficaz de la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad demuestran además que, si las Naciones Unidas adoptan una posición de principios, la agresión no queda impune. Como resultado de ello, los Estados que se proponen transgredir el derecho internacional enfrentan ahora la posibilidad de que una acción concertada por parte de las Naciones Unidas pueda no sólo convertir la agresión en un fracaso sino también hacerla sumamente costosa.

160. Aunque la crisis del Golfo Pérsico ha demostrado que puede ser necesario recurrir al empleo de la fuerza para hacer cumplir el derecho internacional, esa experiencia fortalece la importancia de hallar las formas de evitar la necesidad de recurrir a las disposiciones impositivas de la Carta de las Naciones Unidas. Se hace precisa una participación más constructiva de las Naciones Unidas en términos de diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz y establecimiento de la paz dentro del marco y las disposiciones de la Carta. Como se examina detenidamente en el capítulo II del presente informe, las Naciones Unidas en los últimos años han intensificado sus esfuerzos en estas esferas y otras, lo que augura una participación constructiva en el futuro. Para hacerlo, las Naciones Unidas pueden fortalecer los principios sobre seguridad colectiva de manera que todos los Estados puedan confiar en que se garantizará su seguridad. Sobre esa

base, los Estados pueden alcanzar el grado de confianza necesario para comenzar a adoptar medidas destinadas a lograr una orientación defensiva de su poderío militar.

161. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ocupó de esas y otras cuestiones cuando se reunió a nivel de jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de 1992. En esa ocasión, el Consejo de Seguridad invitó al Secretario General a que preparara un "análisis y recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz" 30/. El Secretario General respondió a esa invitación en su informe titulado "Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz" (A/47/277-S/24111). Según ese estudio, los objetivos de las Naciones Unidas en esa esfera deben ser los siguientes:

- a) Tratar de determinar, en sus comienzos mismos, las situaciones que pudieran ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia;
- b) En los casos en que se desencadene un conflicto, tomar medidas de establecimiento de la paz para resolver los problemas que hayan ocasionado el conflicto;
- c) Mediante actividades de mantenimiento de la paz, tratar de preservar la paz, por frágil que sea, en los casos en que se haya puesto fin a la lucha y ayudar a aplicar los acuerdos a que hayan llegado los encargados de establecer la paz;
- d) Estar dispuestos a ayudar a consolidar la paz en sus distintos contextos restableciendo las instituciones y la infraestructura de las naciones devastadas por la guerra y los conflictos civiles, y creando vínculos de beneficios mutuos en tiempo de paz entre las naciones antes en guerra;
- e) En la perspectiva más global, tratar de poner fin a las causas más hondas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política.

En el estudio se formularon sugerencias concretas sobre la forma en que las Naciones Unidas podrían alcanzar esos objetivos, varios de los cuales fueron considerados por el Grupo de Expertos como especialmente pertinentes a la "seguridad con fines defensivos", especialmente los relativos a la diplomacia preventiva.

162. El hecho de que el funcionamiento eficaz de un sistema de seguridad colectiva pueda producir resultados satisfactorios, incluida la voluntad de los Estados de adoptar políticas compatibles con el concepto de "seguridad con fines defensivos", se demuestra por la eficacia de los acuerdos de seguridad colectiva, regionales y de otro tipo, y otros acuerdos de cooperación. Por ejemplo, en el período de posguerra, la Organización del Tratado del Atlántico del Norte proporcionó un marco de seguridad colectiva en que los antiguos enemigos, incluidos los que habían librado una serie de guerras devastadoras, se reconciliaron con la idea de vivir juntos en paz.

163. Los efectos beneficiosos de los esfuerzos regionales también pueden apreciarse en el Asia Sudoriental y en Centroamérica. Así, el establecimiento de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) en 1967 creó un acuerdo de cooperación regional que al principio atenuó y a la larga eliminó los conflictos entre sus miembros 31/. Pese a que la cooperación política entre los Estados de la ASEAN se ha limitado por lo general a problemas externos, la cooperación ha demostrado ser un importante elemento de fomento de la confianza. Ha promovido la elaboración de opiniones y posiciones comunes y ha alentado las consultas mutuas para lograr objetivos comunes, lo que ha estimulado más aún el interés en resolver diferencias y neutralizar conflictos. Como resultado de ello, existe actualmente la esperanza general de que las controversias entre los miembros se arreglarán por medios pacíficos. Es esta esperanza lo que puede permitir a los países de la ASEAN adoptar políticas de seguridad con fines defensivos.

164. En Africa, las asociaciones subregionales como la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental (CEDEAO), la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Africa Meridional (SADCC), y la Comunidad Económica del Africa Central (CEAC) han fomentado con el transcurso del tiempo la confianza entre sus Estados miembros. La CEDEAO, creada en 1976, es un ejemplo especialmente pertinente. En 1981, la armonización económica y la integración entre los miembros se complementó con un nuevo protocolo de defensa sobre asistencia mutua. Con arreglo al protocolo se evita el uso de la fuerza militar en el arreglo de controversias entre los Estados miembros, que se comprometen a prestar asistencia militar en caso necesario. Su utilidad se demostró en 1990 cuando los países miembros enviaron a Liberia fuerzas de vigilancia para evitar un derrumbe político total. La operación, conocida mejor como Grupo de Vigilancia de la CEDEAO (ECOMOG), se convirtió en un modelo de inspiración para la OUA. La SADCC ha tenido una función constructiva en la subregión de Africa meridional. Desde su fundación en 1979 ha tratado de promover varios acuerdos de cooperación entre sus miembros. Ante las perspectivas de verdadera democracia en Sudáfrica y de la posible admisión de ésta en la SADCC, es probable que esta asociación de cooperación subregional tenga una función de fomento de la confianza aún mayor y ayude a disipar las sospechas mutuas entre Sudáfrica y sus vecinos. Por su parte, la CEAC ha seguido progresando en la formulación de medidas de fomento de la confianza, desarme y desarrollo en la subregión, mediante la creación de un Comité Asesor Permanente sobre Cuestiones de Seguridad en Africa Central, con la asistencia de las Naciones Unidas.

165. Del mismo modo, en Centroamérica, la participación de los países del Grupo de Contadora proporcionó el marco necesario para orientar las relaciones entre los cinco Estados centroamericanos que participaban en el proceso hacia la seguridad mutua. El efecto tranquilizador que produjo la participación de países vecinos, considerada verdaderamente imparcial en cuanto a las controversias entre los países centroamericanos, permitió a estos países arreglar sus controversias en forma pacífica. Como resultado de ello, si bien no se pudieron aplicar las disposiciones sobre el nivel y la función de las fuerzas militares centroamericanas que figuran en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica de junio de 1986 antes de que se hubiese logrado un acuerdo general, ahora que dicho acuerdo está a punto de lograrse, los países centroamericanos pueden considerar seriamente la adopción de estas medidas militares. El resultado será un mayor énfasis en el carácter defensivo del poderío militar de cada Estado.

166. Estos ejemplos demuestran que los acuerdos de seguridad colectiva, regionales y de otro tipo, y otros acuerdos de cooperación proporcionan un marco para que los países puedan adoptar medidas que ayuden a promover la "seguridad con fines defensivos". Estos acuerdos fomentan un clima propicio a la negociación, la mediación y otros medios para resolver controversias en forma pacífica, estableciendo así bases que permitan vislumbrar la esperanza de que los conflictos entre los Estados se solucionarán por medios distintos al empleo de la fuerza. Una vez que los Estados reciban esas seguridades, podrán demostrar su voluntad y capacidad de reducir la función de las fuerzas militares en sus relaciones y de adoptar conformaciones militares defensivas.

167. Todos los Estados comprenden las ventajas de la seguridad colectiva y los acuerdos de cooperación cuando son eficaces. No obstante, las dudas acerca de la capacidad de las Naciones Unidas así como de los acuerdos regionales y de otro tipo de funcionar en forma eficaz en todos los casos ha llevado a algunos Estados, especialmente a los de regiones propensas a conflictos, a buscar garantías y proteger sus intereses de seguridad nacional mediante el aumento del poderío militar. La constante adquisición de poderío militar cada vez mayor puede reducir la seguridad de todos los Estados de la región al fomentar la sospecha y la percepción de intenciones agresivas. En consecuencia, tal vez se necesiten medidas adicionales destinadas a encarar estas posibles consecuencias negativas. Se pueden reducir los riesgos inherentes a esas situaciones mediante medidas políticas encaminadas a disminuir la tirantez y las amenazas en la región, con miras a eliminar las causas de conflicto.

B. Medidas de fomento de la confianza y de la seguridad

168. Las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad tratan de regular la actividad militar de los Estados a fin de impedir el empleo de la fuerza armada en conflictos internacionales y de proporcionar las bases para mejorar las relaciones entre los Estados. Las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad logran este objetivo mediante la erección de barreras contra el uso de la fuerza, por un lado, y mediante la práctica de que los Estados puedan demostrar sus intenciones pacíficas, por el otro.

169. La Comisión de Desarme de las Naciones Unidas reconoció la importancia de esas medidas en 1988 cuando aprobó por unanimidad las "directrices sobre tipos apropiados de medidas de fomento de la confianza y sobre la aplicación de tales medidas en los planos mundial o regional" 32/. El mismo año, la Asamblea General, en su resolución 43/78 H hizo suyas las directrices y las recomendó "a todos los Estados para que las apliquen teniendo plenamente en cuenta las condiciones políticas, militares y de otra índole imperantes en una región determinada, sobre la base de iniciativas de los Estados de la región de que se trate y con el consentimiento de éstos".

170. Las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad destinadas a erigir barreras contra el empleo de la fuerza armada puede aplicarse aún en situaciones en que las fuentes reales de conflicto no se hayan eliminado aún. Su objetivo consiste sencillamente en contribuir a la prevención de una guerra que no quiere ninguna de las partes. A lo largo de un espectro que va de la paz a la guerra, se pueden formular medidas de fomento de la confianza y de la seguridad para ayudar a alcanzar las metas siguientes: inhibir el empleo de la

fuerza con fines de intimidación política; facilitar el manejo de las crisis; crear elementos que permitan amortiguar el estallido de conflictos armados; reducir el riesgo de ataques por sorpresa; crear condiciones que favorezcan la defensa, y facilitar la terminación de los conflictos armados 33/.

171. Además de erigir barreras contra el empleo de la fuerza, también se pueden formular medidas de fomento de la confianza y de la seguridad que permitan a los Estados demostrar sus intenciones pacíficas 34/. Este segundo objetivo se logra mediante la reducción del grado de secreto que encubre las actividades militares. El secreto contribuye a la incertidumbre y aumenta la tirantez que pueden conducir a la guerra por error de cálculo como resultado del temor recíproco de ataques por sorpresa o de juzgar en forma errónea las intenciones de Estados adversarios. En este respecto, el objetivo de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad consiste en reducir el secreto que rodea a las actividades militares. Esto reducirá la incertidumbre y aumentará la previsibilidad, garantizando así a los Estados que toda actividad militar tiene carácter de rutina y no constituye amenaza. El objetivo consiste en regular la actividad militar a fin de determinar los usos "normales" de las fuerzas militares en tiempo de paz. De esta forma, toda actividad militar se considerará normal o, en caso de no serlo, constituirá un indicio temprano de que algo marcha mal.

172. Si bien existen numerosas medidas de fomento de la confianza y de la seguridad destinadas a lograr esos objetivos, cada medida corresponderá a una de las cinco categorías siguientes: medidas de información, medidas de comunicación, medidas de acceso, medidas de notificación y medidas de limitación 35/. No todas las medidas se podrán aplicar en todas las circunstancias; las diferentes condiciones regionales exigirán un diverso conjunto de medidas. En vez de especificar las medidas que puedan ser más adecuadas en determinado contexto, se ofrecen a continuación algunos ejemplos concretos. Si bien la experiencia europea ofrece el mejor ejemplo de posibles medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, existe también considerable experiencia en otros escenarios regionales, incluidos el Oriente Medio y Centroamérica.

1. Medidas de información

173. Las medidas de información consisten en el intercambio de datos sobre fuerzas y actividades militares. Tienen el propósito principal de aumentar la transparencia y reducir así la incertidumbre en cuanto al poderío y la disposición militar de otros Estados. Existe por supuesto el peligro de que el suministro de información incorrecta pueda alentar un falso sentido de previsibilidad. En este respecto, el intercambio de datos puede propiciar el engaño en vez de la transparencia. Por eso es importante la capacidad para comprobar los datos, siendo éste el motivo de que las medidas de información vayan acompañadas por lo general de medidas de acceso. No obstante, aun a falta de medidas cooperativas de verificación - tales como el derecho mutuo de observar o inspeccionar -, la información puede comprobarse por medios nacionales en la misma forma que se evalúa el poderío militar sin el intercambio de información.

174. En 1992, la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas reconoció la importancia de las medidas de información cuando aprobó las "directrices y recomendaciones referentes a la información objetiva sobre cuestiones militares" 36/. En las directrices, que establecen principios y objetivos para las medidas de información sobre asuntos militares, se dispone, entre otras cosas, que "todos los Estados tienen igual responsabilidad de facilitar información objetiva sobre cuestiones militares e igual derecho de acceso a dicha información".

175. El principio de intercambio de información está bien adelantado en Europa. Aun como parte del Acta Final de Helsinki de 1975, se pidió a los 35 países participantes en la CSCE que notificaran las maniobras militares con 21 días de antelación proporcionando así cierto grado de información en relación con la planificación de actividades militares. Sin embargo, el suministro de datos relativos al poderío militar es de más reciente data. Hasta la firma del Tratado sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio en 1987, los Estados Unidos y la Unión Soviética no estaban obligados a intercambiar datos sobre su poderío militar real. En los Tratados anteriores sobre la limitación de armas estratégicas no se preveía el intercambio de datos y el cumplimiento se evaluaba únicamente sobre la base de los datos obtenidos por medios técnicos nacionales.

176. Las disposiciones que estipulan el intercambio de información militar entre los Estados europeos se han ampliado considerablemente desde la firma del Tratado sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio. Por ejemplo, cada año, todas las partes en el Documento de Viena 1992 sobre Medidas de Fomento de la Confianza deben intercambiar la información siguiente:

a) La organización del mando de las fuerzas terrestres y aéreas (incluidas la aviación de defensa aérea y la aviación naval con base permanente en tierra) descendiendo hasta el nivel brigada/regimiento y escuadra/regimiento aéreo o nivel equivalente;

b) Sobre cada formación o unidad, la subordinación designada sea activa o no, su ubicación normal en tiempo de paz y los efectivos de personal autorizado en tiempo de paz;

c) La dotación orgánica de sistemas principales de armas y material, especificando la cantidad de cada tipo de: tanques de combate, helicópteros, vehículos blindados de combate, lanzamisiles contra tanques montados en vehículos blindados, piezas de artillería, morteros, lanzacohetes múltiples, vehículos blindados, lanzapuentes, aviones de combate, y datos técnicos amplios sobre todos los sistemas principales de armas y material;

d) Planes para el despliegue de sistemas principales de armas y material y los presupuestos militares para el año fiscal siguiente.

También es extensa la información relativa al material que se ha de suministrar en virtud del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa.

177. Se ha destacado la importancia de las medidas de información por la atención de que han sido objeto en las recientes propuestas regionales sobre la limitación de armamentos. Por ejemplo, de conformidad con el proyecto de Tratado Centroamericano de Seguridad presentado por Honduras en julio de 1991,

los cinco países centroamericanos intercambiarían todos los años datos sobre la composición de sus fuerzas armadas, incluso sobre su organización, ubicación, armamentos, material y equipo (A/45/1038-S/22822). En un ámbito más general, en su "Plan de limitación de los armamentos y de desarme", anunciado el 3 de junio de 1991, el Gobierno de Francia destaca la importancia de las iniciativas de seguridad regional que se concentren en medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Según este plan, "la primera condición para la confianza es la información ..., es decir, la información mutua sobre la capacidad y el estado de las fuerzas y sobre el movimiento de las fuerzas armadas" 37/.

178. También se han propuesto medidas de información en la esfera de las transferencias internacionales de armas. En julio de 1991, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, reunidos en París, convinieron en "apoyar la continuación de los trabajos en las Naciones Unidas sobre un registro de transferencia de armas que había de establecerse bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas" 38/. En un estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las formas y los medios de promover la transparencia en las transferencias internacionales de armas convencionales, presentado a la Asamblea General en su cuadragésimo sexto período de sesiones (A/46/301), se pidió el establecimiento, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de un registro universal y no discriminatorio de las transferencias de armas. Según el estudio, el registro debía basarse en las siguientes características generales:

- a) El registro debería diseñarse de modo de posibilitar su inmediata puesta en funcionamiento;
- b) La participación en el registro debería ser universal, e incluir tanto a los proveedores como a los receptores de armas;
- c) Los parámetros del registro deberían permitir el suministro de datos estandarizados y comparables por parte de todos los Estados;
- d) El registro debería diseñarse y mantenerse de modo de proporcionar información sustantiva con respecto a su propósito de fomentar la confianza, promover la limitación unilateral, bilateral o multilateral de las transferencias de armas a fin de realzar la seguridad a niveles de armamentos más bajos y posibilitar la oportuna detección de las tendencias en las transferencias de armas;
- e) El registro que se establezca debería tener capacidad para ser ampliado, según fuera necesario, a fin de disponer de una cobertura más integral (véase A/46/301, anexo, párr. 161).

179. Sobre la base del estudio y de diversas propuestas formuladas fuera de las Naciones Unidas, la Asamblea General examinó la cuestión de la transparencia en las transferencias internacionales de armas convencionales en su cuadragésimo sexto período de sesiones, celebrado en 1991. Tras un debate a fondo, la Asamblea adoptó una decisión, que en efecto, representa la integración de las diferentes opiniones que se habían expresado en el transcurso del debate. En esencia, se aborda toda la cuestión en una forma más amplia que incluye no sólo las transferencias sino también la producción de armas. Así, en su resolución 46/36 L la Asamblea pidió al Secretario General que preparara un informe sobre

las modalidades para una pronta expansión del alcance del registro mediante la adición de nuevas categorías de equipo y la inclusión de datos sobre existencia de material bélico y adquisición de material de producción nacional. Además, en 1994 el Secretario General preparará un informe sobre el funcionamiento continuo del Registro y su desarrollo ulterior, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la labor de la Conferencia de Desarme, a la que se pidió en la misma resolución que estudiara "la cuestión de los aspectos interrelacionados de la acumulación excesiva y desestabilizadora de armas, incluso las existencias de material bélico y la adquisición de material de producción nacional, y que elabore medios prácticos universales y no discriminatorios para aumentar la franqueza y la transparencia en este campo". Además, se pidió a la Conferencia de Desarme "que aborde los problemas de la franqueza y la transparencia en relación con la transferencia de tecnología de alto nivel con aplicaciones militares y con las armas de destrucción en masa, y que aborde también la elaboración de medios prácticos para incrementar esa franqueza y transparencia, de conformidad con los instrumentos jurídicos existentes". En consecuencia, en mayo de 1992 la Conferencia de Desarme decidió inscribir en su programa de 1992 un nuevo tema relativo a la transparencia en relación con los armamentos.

180. Las medidas de información también pueden incluir datos relativos a las armas de destrucción en masa. Por ejemplo, los Estados Partes en la Convención sobre las armas biológicas de 1972 han convenido en intercambiar, a título voluntario, información sobre actividades de investigación biológica, incluidos los programas anteriores de investigación y desarrollo y sobre las instalaciones de producción de vacunas. Como parte de su acuerdo de no atacar sus instalaciones nucleares respectivas, la India y el Pakistán intercambiaron información sobre la ubicación de estas instalaciones el 1º de enero de 1992. Además, en su informe sobre la creación de una zona libre de armas nucleares en el Oriente Medio, el Secretario General propuso, entre otras cosas, que los Estados del Oriente Medio declararan en forma unilateral sus actividades en el campo nuclear que no están amparadas por las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica. Estas podrían incluir la extracción o elaboración de uranio, la producción o el almacenamiento de agua pesada o tritio y toda instalación de investigación capaz de tratar aun cantidades mínimas de material fisiónable que se exoneran en virtud de los acuerdos sobre salvaguardias uniformes. Además, algunos Estados han anunciado su compromiso de ser signatarios originales de la convención sobre armas químicas una vez que se la haya concluido. Otra importante medida de información es el memorando de entendimiento de septiembre de 1989 sobre las armas químicas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. En él se prevé, entre otras cosas, el intercambio de datos sobre la ubicación, composición y magnitud de sus respectivas existencias de armas químicas.

2. Medidas de comunicación

181. Las medidas de comunicación se cuentan entre las formas más antiguas de medidas oficiales de fomento de la confianza y de la seguridad, ya que datan por lo menos del acuerdo de 1963 sobre la línea de comunicación directa entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. El propósito de estas medidas consiste en proporcionar un foro para examinar las diferencias y lograr una mayor comprensión de las intenciones mutuas. Al entablar el diálogo, se pueden suavizar las diferencias entre los Estados, evitar interpretaciones erróneas y

aumentar la transparencia. Por ese motivo, el proceso real de negociación entre los Estados - ya se trate de la solución de conflictos o la formulación de medidas de limitación de armas - es un importante instrumento de fomento de la confianza. Estos procesos consisten en un diálogo entre los Estados a través del cual pueden cambiarse las percepciones sobre las intenciones respectivas, se pueden volver a definir los intereses y se pueden comprender mejor los intereses mutuos. Por eso, la voluntad de entablar un proceso de negociación representa un primer paso útil hacia el fomento de la confianza mutua.

182. Además del proceso de negociación, existen otros ejemplos más concretos y medidas satisfactorias de comunicación. Entre estos se cuentan los enlaces que se han de incluir en las observaciones e inspecciones derivadas de los acuerdos entre Egipto e Israel sobre el Sinaí; el establecimiento del Centro para la Prevención de Conflictos por la CSCE, y los seminarios sobre doctrina militar celebrados bajo los auspicios de la CSCE.

183. Tal vez el ejemplo más impresionante de medidas satisfactorias de comunicación (cuando se la combina con otras medidas) haya sido la disposición del acuerdo entre Egipto e Israel sobre la separación de fuerzas de enero de 1974, de que los oficiales de enlace egipcios e israelíes participarían en las actividades de verificación de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) establecida con el propósito de supervisar la aplicación del acuerdo ³⁹/. Esta disposición contribuyó al fomento de la confianza entre los dos Estados, que para la fecha se encontraban aún en un estado de guerra oficial. De conformidad con el acuerdo provisional de 1975, el grado de cooperación se extendió mediante la creación, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de un comité mixto egipcio-israelí encargado de vigilar la aplicación del acuerdo, solucionar problemas y equívocos en el sitio y servir de enlace de ambos países con la FENU y la misión de apoyo de los Estados Unidos en el Sinaí.

184. Esta experiencia constituyó la base de disposiciones aún más extensas sobre la verificación conjunta del Acuerdo de Paz en 1979. De conformidad con este acuerdo, se amplió el sistema de enlace establecido por el acuerdo provisional a fin de que incluyera no sólo la vigilancia de la ejecución del acuerdo en cooperación con la Fuerza y los observadores multinacionales sino también la responsabilidad directa de solucionar problemas y prevenir situaciones de crisis que pudieran surgir debido a errores o equívocos. Existen oficinas de enlace en El-Arish y Beersheba, dirigida cada una por oficiales militares de alto rango. Las dificultades que no puedan solucionarse a este nivel se remiten a un comité mixto, encabezado por generales, que se reúne cada seis meses o a solicitud de una de las partes. El éxito de estos esfuerzos se puede apreciar en la ausencia de controversias mayores sobre incumplimiento y la impresión general de que cada parte cumple con los términos del acuerdo. El resultado neto es una medida de comunicación que ha contribuido a fomentar la confianza entre dos Estados que habían librado cuatro guerras importantes en menos de un cuarto de siglo.

185. En la Reunión en la Cumbre de la CSCE celebrada en París en noviembre de 1990 también se aprobaron dos importantes medidas de comunicación. Una de ellas se relaciona con el establecimiento de comunicación directa entre las capitales de los Estados participantes para la transmisión de mensajes relativos a las medidas acordadas que figuran en el Documento de Viena y además, como se decidió en 1991, en situaciones de emergencia. La otra consiste en el establecimiento de un Centro para la Prevención de Conflictos. Una de las funciones del Centro

es la de abordar "actividades militares poco usuales y no programadas" en relación con las cuales un Estado participante expresa preocupación por su seguridad. En caso de que ocurra esa actividad y de que el Estado responsable de la actividad no logre satisfacer las preocupaciones del otro Estado, este último podrá convocar una reunión del Comité Consultivo del Centro con el objeto de examinar la cuestión. Es decir, que el Centro proporciona un foro de consulta y posible cooperación para resolver la cuestión en forma mutuamente satisfactoria.

186. Ejemplos importantes de medidas de comunicación son los seminarios sobre doctrina militar celebrados bajo los auspicios de la CSCE. El primer seminario se celebró con una duración de tres semanas en enero de 1990 y en octubre de 1991 se celebró el segundo. El formato de ambos seminarios consistió en la presentación de una explicación de la doctrina militar de cada participante, así como exámenes sobre la conformación de fuerzas, adiestramiento y ejercicios y presupuestos. Los últimos tres temas ofrecieron a los participantes la oportunidad de demostrar la forma en que su doctrina militar se reflejaba en la estructura, el adiestramiento y los gastos de sus fuerzas militares.

187. Celebrado poco después de los acontecimientos revolucionarios de 1989, el primer seminario sobre doctrina militar contó con la asistencia de participantes de Europa y Norteamérica representados al más alto nivel. El seminario ofreció no sólo la oportunidad singular de que los participantes se reunieran y tuvieran contactos personales, sino también de informarse acerca del carácter y la dimensión de los cambios en las doctrinas militares anunciados por los países de Europa oriental. Del mismo modo, los miembros de la Organización del Tratado de Varsovia aprovecharon la oportunidad para formular a los países de la OTAN preguntas relacionadas con su doctrina de defensa avanzada y su énfasis en el concepto de ataque con fuerzas que seguirán avanzando, que muchos consideran de carácter ofensivo. Como resultado, muchos de los países de la OTAN lograron una mejor perspectiva de los cambios militares que se producían en Europa oriental así como una confianza mayor. Asimismo, los miembros de la OTAN lograron entender mejor que el concepto de ataque con fuerzas que seguirán avanzando pudiera ser motivo de preocupación para Europa oriental.

188. El segundo seminario sobre doctrina militar, celebrado en octubre de 1991, siguió la misma modalidad del primero. Celebrado justo antes de la Reunión en la Cumbre de la OTAN en Roma y con la situación de la Unión Soviética en plena efervescencia, el seminario no produjo nada nuevo. Sin embargo, la ausencia de controversias se consideró un buen indicio, ya que daba pruebas adicionales de que un nuevo espíritu de cooperación había sustituido los hábitos de confrontación del pasado. El seminario determinó algunas cuestiones que se podrían estudiar más a fondo en forma conjunta en reuniones más cortas y frecuentes de tipo de seminarios. Estas cuestiones comprendían los criterios sobre estabilidad convencional; las características de las fuerzas armadas defensivas y ofensivas; el grado de flexibilidad operacional y de movilidad de los niveles de respuesta a las crisis y del poderío de contraataque que un lado concedería al otro sin sentirse amenazado estratégicamente; las limitaciones necesarias en pro de la confianza mutua; las modalidades de los ejercicios y los requisitos de transparencia, incluso con respecto a la movilización. Este criterio evitaría el escollo de las discusiones sobre el carácter ofensivo o defensivo de los conceptos estratégicos, ya que las promesas de no agresión o la suficiencia razonable no ofrecen garantías adecuadas de seguridad y estabilidad. Cabe suponer aquí que el carácter defensivo de un concepto de seguridad y las

políticas correspondientes deben recalcarse con la orientación defensiva de sus conformaciones militares y estratégicas, lo que afecta los niveles operacionales, estratégicos y tácticos de las fuerzas armadas.

189. En resumen, el debate sobre conceptos estratégicos entre oficiales militares de diferentes países puede desempeñar una función útil de fomento de la confianza entre los Estados. La voluntad de suministrar información, participar en un examen amplio de cuestiones militares y explicar los despliegues militares, los niveles de material y la capacidad de adiestramiento constituye la vía más directa para reducir el secreto, la incertidumbre y los equívocos. Claro que, como demuestra la experiencia europea, las relaciones políticas deben alcanzar cierta etapa en que el diálogo militar resulte fructífero. Si la sospecha y los temores dominan el proceso, el diálogo puede convertirse en un acto de mutua propaganda o aun de desinformación. No obstante, una vez que se haya establecido cierto grado de confianza mutua, el diálogo militar de alto alcance puede hacer más por mejorar la confianza que cualquier otra medida.

3. Medidas de acceso

190. Las medidas de acceso posibilitan comprobar tanto la exactitud de los datos intercambiados de conformidad con diversas medidas de información como la validez de las declaraciones formuladas como parte de las medidas de comunicación. Como se ha señalado antes, la información y las declaraciones engañosas pueden crear una falsa sensación de seguridad; el acceso proporciona un medio para verificar su exactitud. Además, el acceso refuerza el objetivo de todas las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad: derribar las barreras del secreto que rodea la actividad militar y mejorar la transparencia en cuanto al poderío y las operaciones militares. Entre los ejemplos de medidas de acceso se cuentan las observaciones de ejercicios militares, las inspecciones in situ de las actividades militares y la limitación de fuerzas, y los regímenes de cielos abiertos.

191. Desde el Acta Final de Helsinki, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad en Europa ya incluían medidas de observación, en virtud de las cuales las partes, a la sazón a título voluntario, podían invitar a otras partes a observar actividades militares notificables. Empero, el carácter discrecional de esta medida de acceso reducía su valor como medio de crear apertura aunque en verdad posibilitaba que los Estados pudieran tranquilizar a sus vecinos mediante invitaciones. Esta disposición se fortaleció en el Documento de Estocolmo de 1986 negociado como parte del proceso de la CSCE y luego ampliado en el Documento de Viena de 1992. Según sus disposiciones, debe formularse una invitación obligatoria a otros países participantes para que observen cualquier ejercicio en que participen 13.000 efectivos o más (3.500 efectivos si el ejercicio comprende un desembarco anfibio o un asalto por fuerzas de paracaidistas aerotransportadas). Un requisito análogo figura en el proyecto de Tratado Centroamericano de Seguridad presentado por Honduras, con arreglo al cual debe cursarse invitaciones para la observación de toda actividad militar notificable.

192. Una medida de acceso que entraña un mayor grado de intrusión es la de las inspecciones in situ y aéreas. En Europa, fue recién al final de la Conferencia

de Estocolmo sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad y sobre el Desarme en Europa que se logró acuerdo sobre el derecho de inspeccionar las actividades militares notificables con poco preaviso. Según las disposiciones del Documento de Estocolmo, cada Estado participante debe aceptar hasta tres inspecciones al año de cualquier zona determinada en que se realice o se sospeche que se realiza una actividad militar notificable. Estas inspecciones pueden realizarse por tierra o desde el aire. Otras formas de inspección que entrañan un grado mucho mayor de intrusión figuran en importantes acuerdos sobre limitación de armamentos como el Tratado sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio, el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa y el Tratado sobre la Reducción y Eliminación de Armas Estratégicas.

193. El derecho de las inspecciones in situ no figura solamente en los acuerdos europeos. En el Oriente Medio, las disposiciones sobre inspección son parte crucial de los diversos acuerdos entre Israel, por un lado, y Egipto y Siria por el otro. Así, de conformidad con el Acuerdo de 1974, entre Israel y Siria sobre la separación de las fuerzas, la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS) tiene a su cargo las inspecciones de rutina y por reclamación, así como la supervisión general del Acuerdo. Las inspecciones de rutina deben efectuarse no menos de una vez cada 15 días y comprenden la verificación de los niveles fijados como límite para las fuerzas militares, del material y de los sistemas de armamentos dentro de la zona limitada de separación de cada una de las partes. A petición de cualquiera de las partes, la FNUOS también puede realizar inspecciones por reclamación. En todos los casos, los resultados deben notificarse a ambas partes. Si bien se niega el acceso a las partes interesadas, el papel de la inspección que realizan las fuerzas de las Naciones Unidas ayuda a crear confianza en que ambas partes cumplirán con un acuerdo que ha estado en vigor durante más de 18 años. Por otra parte, la falta de un sistema de enlace y el requisito de que cada seis meses se renueve el mandato de las Naciones Unidas relativo a la supervisión del acuerdo proporciona una base mucho más débil para el fomento de la confianza que la establecida en los acuerdos entre Egipto e Israel.

194. Como se ha señalado antes, los oficiales de enlace egipcios e israelíes participaron en actividades de inspección realizadas por la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) con arreglo al Acuerdo entre Egipto e Israel sobre separación de las fuerzas. Este acceso se amplió en virtud del acuerdo provisional y se permitió a ambas partes sobrevolar la zona neutral. Además, podían utilizar aviones de reconocimiento hasta el medio de la zona neutral, utilizando dos aviones que volaran hasta siete veces por semana a una altura no menor de 4.750 metros. Por último, ambas partes establecieron una estación de alerta temprana a cada lado del Paso de Giddi, con un personal de hasta 250 personas que utilizaban sistemas de vigilancia visual y electrónica. Como se ha señalado, las disposiciones sobre inspección en el Acuerdo de paz fueron aún más extensas.

195. Un ejemplo final de medida de acceso fue la propuesta por primera vez por Dwight D. Eisenhower, Presidente de los Estados Unidos, durante la reunión en la cumbre celebrada en Ginebra en julio de 1958. Esta fue la idea de un régimen de "cielos abiertos" entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en virtud del cual cada parte podía efectuar misiones de fotografía aérea en todo el territorio de la otra. Tras la reactivación de la idea por el Presidente George Bush en mayo de 1989, 24 Estados miembros de la CSCE firmaron un tratado sobre

cielos abiertos en marzo de 1992. El tratado se abrirá a la firma de todos los demás Estados participantes en la CSCE. Anteriormente, Hungría y Rumania habían firmado un acuerdo por el que permitían sobrevuelos recíprocos del territorio de cada país.

196. El acuerdo para sobrevolar el territorio de otro Estado ofrece un acceso de gran magnitud que puede utilizarse para confirmar la ausencia de actividades militares amenazadoras, el cumplimiento de las medidas convenidas y la limitación de fuerzas, así como una voluntad más general de abrir una sociedad a la inspección externa con el propósito de demostrar intenciones pacíficas y buena voluntad. Al aumentar el grado de transparencia, los regímenes de cielos abiertos proporcionan un mayor grado de tranquilidad y previsibilidad sobre el cual se puede basar un aumento de la confianza en las relaciones entre los Estados.

4. Medidas de notificación

197. Las medidas de notificación tienen por objeto aumentar la previsibilidad al exigir a los Estados que se informen mutuamente acerca de toda actividad militar inminente. Estas medidas hacen posible que se realicen esas actividades, asegurando que su realización no tomará a nadie por sorpresa. Además, el requisito de notificación previa compromete en forma implícita a los Estados a no realizar actividades militares que no hayan sido objeto de notificación. Entre los ejemplos de medidas de notificación que se encuentran actualmente en vigor se cuentan los lanzamientos de misiles balísticos, la realización de ejercicios militares y el movimiento de contingentes y materiales. Cada medida trata de eliminar el factor sorpresa en la realización de actividades militares concretas mediante la práctica de notificar a los demás de que la actividad se ha de ejecutar. Como resultado de ello, se mejora la previsibilidad.

198. De conformidad con el Acuerdo de 1971 sobre las medidas para reducir el riesgo de desencadenar una guerra nuclear entre los Estados Unidos de América y la Unión Soviética, se pide a cada uno de los países que notifique previamente al otro de los lanzamientos de misiles previstos en caso de que éstos lleguen más allá de los límites del territorio nacional en dirección hacia el otro país. Con esta notificación se eliminaba por ende la preocupación de ambos países de que un misil balístico lanzado en su dirección constituya el inicio de un ataque. El Acuerdo de 1971 se amplió en 1988, cuando los Estados Unidos y la Unión Soviética convinieron en notificarse mutuamente por lo menos con 24 horas de antelación, la fecha prevista, la zona de lanzamiento y la zona de impacto de todo lanzamiento de misiles balísticos estratégicos, cualesquiera fueran su dirección o su zona de impacto. También en virtud de este Acuerdo se contribuye a tranquilizar a ambas partes en el sentido de que un lanzamiento de misiles no representa un ataque inminente.

199. En la esfera de las fuerzas convencionales, la notificación previa de las actividades militares ha comprendido en general las maniobras militares y los movimientos de contingentes o materiales. Por ejemplo, en los acuerdos de Helsinki, Estocolmo y Viena se incluyeron amplias disposiciones sobre notificación previa. En el Acta Final de Helsinki sobre las medidas de fomento de la confianza, se estipulaba que los Estados debían notificar con 21 días de antelación acerca de las maniobras militares importantes en que participaran

25.000 o más soldados y se los alentaba a notificarse mutuamente de otras maniobras y movimientos militares importantes. Parte de la ambigüedad del lenguaje y el carácter discrecional de algunas de las disposiciones del Acta Final se eliminaron en los acuerdos de Estocolmo y Viena. De conformidad con esos acuerdos, están sujetas a notificación previa las siguientes actividades militares (se indica entre paréntesis el plazo de antelación que requiere cada notificación):

- a) Actividades militares importantes, "concentración" o traslado de efectivos que comprendan por lo menos 9.000 soldados o 250 tanques (42 días);
- b) Desembarco de fuerzas anfibias o lanzamiento de paracaidistas en que participen por lo menos 3.000 soldados (42 días);
- c) Actividades en gran escala en que participen más de 40.000 soldados (2 años).

200. El proyecto de Tratado Centroamericano de Seguridad (A/45/1038-S/22822, anexo) propuesto por Honduras contiene también extensas disposiciones relativas a la actividad militar notificable. Concretamente, en el proyecto de tratado se pide a las partes que notifiquen con 30 días de antelación de las actividades militares si éstas se realizan a menos de 30 kilómetros de distancia de la frontera con otro Estado parte; si en ellas participan fuerzas pertenecientes a otro país; si participan más de 1.000 soldados o más de 100 marinos; si participan más de 300 paracaidistas o si se efectúan 20 o más salidas de aviones o helicópteros.

5. Medidas de limitación

201. El último conjunto de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, a diferencia de los cuatro anteriores, prohíbe actividades militares concretas. Al tener un mayor carácter de intrusión y llegar a limitar las operaciones, en vez de someterlas sencillamente a la notificación previa o la observación, las medidas de limitación son intrínsecamente más difíciles de negociar que otras medidas. En consecuencia, no sorprende que, salvo un tipo concreto de limitación, pocas de estas medidas se hayan negociado hasta la fecha. La excepción se refiere a las zonas de separación que han existido desde mediados del decenio de 1970 en el Oriente Medio. Otras medidas de limitación se refieren al tamaño, la frecuencia y (o) la duración de ejercicios militares.

202. Como parte del marco para solucionar el conflicto entre árabes e israelíes, en la resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad se propuso el establecimiento de zonas de separación entre Israel y sus vecinos árabes. Fue preciso que se produjera otra guerra en 1973 para que se aceptaran esas propuestas. Como parte del Acuerdo entre Israel y Siria sobre la separación de fuerzas, a ambos lados de las líneas de separación en el Golán se establecieron zonas en las que se fijaron límites concretos a las fuerzas israelíes y sirias dentro de sectores que abarcaban 20 kilómetros al este y al oeste de las líneas de separación. Si bien los detalles siguen siendo confidenciales, los límites dentro de estas zonas se aplican tanto a los soldados como a ciertos tipos de armas (incluso tanques, piezas de artillería y misiles de superficie a aire) que pueden emplearse con fines ofensivos.

203. Se dispone de información más detallada sobre las zonas de separación establecidas en los acuerdos del Sinaí de 1974 y 1975. De conformidad con el Acuerdo entre Egipto e Israel sobre la separación de fuerzas, cada lado se limitó a 30 tanques y 7.000 soldados dentro de sus respectivas zonas de fuerzas y armamentos limitados. Además, se prohibió lo siguiente: artillería con alcance de más de 12 kilómetros; armas que puedan interferir con los vuelos de la otra parte sobre sus propias fuerzas; instalaciones fijas de misiles; misiles de superficie a aire, y armas que puedan alcanzar la línea de separación de la otra parte. Estos límites se ampliaron en el acuerdo provisional en virtud del cual, dentro de sus zonas de fuerzas limitadas, se permitió a ambas partes desplegar no más de 8.000 soldados, 75 tanques y 72 piezas de artillería con alcance de hasta 12 kilómetros 40/.

204. Los acuerdos árabe-israelíes sobre separación representaron la primera vez que se limitó en zonas concretas el despliegue de armas consideradas ofensivas. El funcionamiento satisfactorio de estas disposiciones sobre separación, sumadas a medidas amplias de verificación bajo los auspicios de terceras partes, da como resultado el aumento del tiempo de alerta de que disponen ambas partes en caso de ataque inminente. Además, al crear una zona neutral entre ambas partes, se reduce el riesgo de error de cálculo y de guerra por accidente. De esta manera, se mejora la previsibilidad y se proporciona la base para fomentar la confianza entre Estados adversarios.

205. Sin embargo, no debe sobreestimarse la utilidad práctica militar de las zonas de separación. Dado su carácter limitado en caso de crisis por lo general puede restaurarse la capacidad de atacar en cuestión de horas. Por ese motivo, se rechazaron las propuestas para establecer esas zonas de separación en Europa formuladas en el punto culminante de la guerra fría (por ejemplo, los planes Gromyko, Rapacki y Kennan). No obstante, más recientemente, a medida que han ido mejorando las relaciones políticas, la idea de establecer zonas de separación han venido suscitando cada vez mayor interés en Europa. La idea de estas propuestas consiste menos en separar a los antagonistas (como en el caso del Oriente Medio) que en consolidar y demostrar intenciones pacíficas. A este respecto de fomento de la confianza de las zonas de separación se debió la propuesta formulada por Hungría en noviembre de 1989 de crear una "zona de confianza" en la región entre los Alpes y el Adriático, en la cual se habría prohibido el despliegue de fuerzas militares de ataque a menos de 50 kilómetros de las fronteras compartidas por Hungría, Austria, Italia y Yugoslavia. Un razonamiento análogo acompañó la propuesta presentada por Grecia en julio de 1991 de limitar las armas como tanques, vehículos blindados, artillería, aviones de combate y helicópteros artillados en las regiones en que convergían las fronteras de Grecia, Turquía y Bulgaria. Bulgaria y Grecia firmaron un acuerdo al respecto en diciembre de 1991.

206. Otra medida de limitación se refiere a la magnitud, la frecuencia y la duración de actividades militares como ejercicios y movimientos de fuerzas. Hasta la fecha, la única limitación de ese tipo vigente en Europa afecta los siguientes tipos de actividad militar:

- a) No más de una actividad militar en que participen más de 40.000 soldados o 900 tanques cada dos años;

b) No más de seis actividades militares en que participen más de 13.000 soldados o 300 tanques cada año;

c) De estas últimas, no más de tres actividades militares en que participen más de 25.000 soldados o 400 tanques cada año.

6. Lecciones derivadas de las experiencias recientes

207. Si bien el carácter de los regímenes de fomento de la confianza establecidos en Europa, el Oriente Medio y otras partes se diferenciaban en los detalles, de estas experiencias podrían derivarse lecciones útiles para otras regiones donde aún no se han iniciado esfuerzos por fomentar la confianza. En vez de sugerir medidas concretas que los Estados podrían negociar, estas lecciones proporcionan directrices útiles para la elaboración de un régimen de fomento de la confianza en otras partes del mundo.

208. La primera lección consiste en que si bien existe toda una serie de medidas concebibles de fomento de la confianza y de la seguridad, los acuerdos de negociación de medidas concretas llevarán tiempo. La eliminación de conflictos y el fomento de la confianza (y mucho más, de la seguridad) entre los Estados es un proceso gradual que requiere tiempo para lograr el efecto previsto. Superar la animosidad histórica, reducir el conflicto de intereses a un nivel más manejable, corregir los equívocos que enturbian los procesos de adopción de decisiones y atenuar la desconfianza en las relaciones entre los Estados lleva tiempo. A los 35 Estados de la CSCE les llevó 11 años pasar de un acuerdo sobre medidas eminentemente discrecionales a un régimen más sólido de fomento de la confianza. Se necesitaron otros cuatro años para que los principales antagonistas convinieran en efectuar una reducción real de las fuerzas. En el Oriente Medio, Egipto e Israel demostraron su capacidad para crear un régimen integral en cinco años, pero Israel y Siria aún tienen que avanzar más allá de los esfuerzos iniciales que realizaron en 1974. En Centroamérica, recién ahora se están echando las bases de un plan ambicioso como el que figuraba en el Acta de Contadora de 1986 o en el proyecto de tratado presentado por Honduras en fecha más reciente. En resumen, la confianza no puede fomentarse de la noche a la mañana; constituye ineludiblemente un proceso gradual y arduo.

209. Otra lección derivada de las experiencias recientes es que el fomento de la confianza entre los Estados sólo es posible si se derriban las murallas de secreto que rodean a las actividades militares. El excesivo secreto contribuye a la desconfianza, los equívocos y los malos entendidos en las relaciones entre los Estados, ya que los llevan a planificar sobre la base de las peores hipótesis. La transparencia, anverso del secreto, es una base de importancia crucial para invertir ese proceso destructivo y fomentar la confianza. La clave de la transparencia es el intercambio de información y la existencia de medios para comprobar su exactitud. En consecuencia, el fomento de la confianza debe comenzar con las medidas de información y comunicación, acompañadas por medidas de acceso.

210. La notificación de actividades militares previstas crea cierto grado de previsibilidad en las operaciones de las fuerzas militares en tiempos de paz. El diálogo intenso, primero a nivel político y luego a nivel militar, ofrece a los Estados la oportunidad de explicar sus intenciones y los obliga a notificar

sus actividades militares en forma tranquilizadora. Un diálogo a fondo y de gran alcance sobre cuestiones militares obliga también a los Estados a colocarse en el lugar de cada cual a fin de apreciar la forma en que los demás pueden percibir sus propias acciones. A medida que se intensifica la comprensión mutua y que las intenciones defensivas se hacen más patentes, los Estados pueden pasar a negociar medidas que limiten realmente o prohíban ciertas actividades militares, en el convencimiento de que dichas actividades son innecesarias para satisfacer los objetivos de legítima defensa y pueden ser consideradas amenazantes por otros.

211. Una tercera lección se aplica a las regiones donde proliferan los conflictos y las tensiones son altas. En esas regiones, un proceso eficaz de fomento de la confianza puede, en ciertas situaciones, beneficiarse de la participación de terceras partes. La participación de terceras partes consideradas imparciales en el conflicto suele ser necesaria para poner en marcha las negociaciones. La tercera parte puede ser un país, un grupo de países, una organización regional o las Naciones Unidas.

212. Una última lección que puede derivarse de las experiencias recientes es que los Estados deben en primer lugar tener confianza en la orientación defensiva de las estructuras de fuerzas militares adversarias antes de que estén dispuestos a efectuar reducciones reales del poderío militar que forma parte de esas estructuras. Una vez que la macroestructura de las fuerzas adversarias sea transparente y que los Estados hayan podido lograr un grado suficiente de confianza en que las fuerzas en su conjunto se han organizado principalmente con fines defensivos, es posible que estén dispuestos a participar en un proceso que conduzca a la reducción real de las existencias de equipo militar. En muchos casos, en consecuencia, el acuerdo sobre la reducción de fuerzas no puede lograrse antes de la aplicación eficaz de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Una vez que se haya atenuado el secreto mediante una mayor transparencia, se haya mejorado la previsibilidad de las actividades de las fuerzas militares en tiempo de paz y se haya creado cierto grado de confianza mutua entre los Estados, es posible que los Estados estén dispuestos a participar en el difícil proceso de limitación de armamentos y de desarme.

C. Limitación de armamentos y desarme

213. En contraste con las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, los acuerdos sobre limitación de armamentos y sobre desarme tienen por objeto afectar la estructura de las fuerzas militares adversarias mediante la limitación o la reducción del poderío militar real. Una vez que se haya establecido un grado suficiente de confianza mutua o se haya determinado un mínimo de intereses en común, los Estados tal vez decidan que la mejor forma de garantizar su seguridad es imponer restricciones mutuas a sus fuerzas. De esta manera, podrán alcanzarse los objetivos tradicionales de la limitación de armamentos: reducir la probabilidad de guerra, la magnitud de los daños en caso de guerra y el costo de mantener las fuerzas militares.

214. Además, los acuerdos sobre limitación de armamentos y sobre desarme pueden contribuir directamente a promover la "seguridad con fines defensivos". Según los detalles, el carácter defensivo de las fuerzas militares puede mejorarse mediante acuerdos que limiten, equilibren o reduzcan aspectos particulares

"de ataque" de las estructuras de dichas fuerzas militares. En lo tocante a las armas de destrucción en masa que, en última instancia, deberían ser eliminadas, toda reducción de estas armas debe promover en principio la "seguridad con fines defensivos". Los acuerdos sobre limitación de armas convencionales y sobre desarme también pueden promover la "seguridad con fines defensivos", a condición de que se preste particular atención tanto a las armas y sistemas de armamentos afectados por el acuerdo como a la manera en que se limitan o reducen estos. A diferencia del caso de las armas de destrucción en masa, algunas limitaciones o reducciones pueden reducir, en lugar de intensificar, la orientación defensiva de las fuerzas militares de que se trata. En consecuencia, para promover la "seguridad con fines defensivos", deben tenerse en cuenta detalles concretos de los acuerdos sobre limitación de armamentos convencionales y sobre desarme. Por este motivo, asimismo, debe distinguirse claramente entre los acuerdos que afectan las armas de destrucción en masa y los que se refieren a armas convencionales.

1. Armas de destrucción en masa

215. En un mundo en que se haya logrado plenamente la "seguridad con fines defensivos", se habrán eliminado las armas de destrucción en masa. Esto, en verdad, debe seguir siendo el objetivo de todos los Estados. Sin embargo, es probable que la transición desde la situación actual hasta un mundo de ese tipo sea un largo proceso durante el cual por lo menos algunos Estados seguirán poseyendo algunas armas de destrucción en masa. La limitación de armas y el desarme son parte de un proceso en virtud del cual se han de reducir, y en última instancia, eliminar, todas esas armas. Esto tal vez resulte más fácil en algunas categorías de armas (por ejemplo, las armas biológicas, que han sido prohibidas) que en otras (armas nucleares) así como en algunas regiones más que en otras.

216. En la Convención sobre la prohibición de las armas biológicas, de 1972, los signatarios se comprometieron a no desarrollar, producir, almacenar o adquirir "agentes microbianos u otros agentes biológicos, o toxinas, sea cual fuera su origen o modo de producción, de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos" y "armas, equipo o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados" (resolución 2826 (XXVI), anexo, artículo I). Hasta la fecha, 120 países son partes en la Convención.

217. La Convención sobre la prohibición de las armas biológicas es el primer acuerdo sobre desarme que se haya concertado y, como tal, representa un paso sumamente importante hacia la abolición de todas las armas de destrucción en masa. Como resultado de la revolución en materia de biotecnología, las preocupaciones acerca del cumplimiento de algunos Estados partes y el interés en armas biológicas que, según se informa, tienen algunos no signatarios, en los últimos años se ha tratado de fortalecer la Convención. Por ejemplo, en la Segunda Conferencia de las Partes encargada del examen de la Convención, celebrada en 1986, se convino en convocar rápidamente reuniones de consulta sobre las preocupaciones acerca del cumplimiento a fin de examinar problemas, sugerir las formas de aclarar equívocos o iniciar procedimientos dentro del marco de las Naciones Unidas y de conformidad con la Carta. Por último, en un esfuerzo por fomentar la confianza en la Convención, los Estados partes

participantes en la Conferencia convinieron en intercambiar información en relación con las actividades biológicas relacionadas directamente con la Convención 41/.

218. Cinco años después, en la Tercera Conferencia de las Partes encargada del examen de la Convención, celebrada en septiembre de 1991, los Estados partes convinieron, entre otras cosas, no sólo en fortalecer las medidas vigentes sino también en agregar tres nuevas medidas de fomento de la confianza, sobre todo en relación con la declaración de actividades anteriores en programas de investigación y desarrollo biológicos sobre armas de carácter ofensivo o defensivo y las instalaciones de producción de vacunas. La Conferencia decidió además establecer un grupo especial de expertos gubernamentales encargado de determinar y examinar las posibles medidas de verificación desde un punto de vista científico y técnico sobre la base de varios criterios acordados por los Estados partes en la Conferencia 42/.

219. Solamente un acuerdo multilateral rige actualmente las armas químicas. El Protocolo de Ginebra de 1925 prohíbe el uso en tiempo de guerra de gases asfixiantes, venenosos o de otro tipo así como de los métodos de guerra bacteriológica. Desde 1980, el Comité ad hoc sobre las armas químicas de la Conferencia de Desarme, en Ginebra, ha venido negociando una convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción. En la Conferencia de los Estados Partes en el Protocolo de Ginebra de 1925 y otros Estados interesados, celebrada en París en 1989, 149 países destacaron la importancia de celebrar una convención sobre las armas químicas y exhortaron a todos los Estados a que fueran signatarios originales de la convención tan pronto como se la concluyera.

220. Las negociaciones de Ginebra han entrado ahora en sus últimas etapas. El mandato del Comité ad hoc sobre las armas químicas conferido para 1992 por la Conferencia de Desarme tiene por objetivo lograr en 1992 un acuerdo final en relación con una convención sobre las armas químicas. Con arreglo a esa convención, las partes acordarían una prohibición completa y efectiva de desarrollar, producir, y almacenar armas químicas; y se acordaría también la destrucción de las armas químicas. La convención incluiría también disposiciones relativas a: asistencia y protección contra las armas químicas; desarrollo económico y tecnológico, y medidas destinadas a corregir una situación para asegurar el cumplimiento, incluidas las sanciones.

221. En anticipo y como complemento de los resultados de las negociaciones de Ginebra relativas a una convención sobre las armas químicas, algunos Estados han propuesto limitaciones bilaterales y regionales de las armas químicas (así como de otras armas de destrucción en masa). Un importante paso en este sentido fue el acuerdo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética (ratificado después por la Federación de Rusia), de destruir la mayor parte de sus grandes existencias de armas químicas y de suspender la producción de armas químicas. En virtud del acuerdo, firmado en junio de 1990, ambas partes se comprometieron a reducir sus existencias a 5.000 toneladas de agentes para el año 2002, una reducción de entre 80% y 90% en las existencias de cada país.

222. Dentro del mismo espíritu, también se han propuesto en los últimos años acuerdos regionales por los que se prohíben las armas químicas. Estos esfuerzos se han concentrado principalmente en América Latina y el Oriente Medio. Por

ejemplo, en septiembre de 1991, la Argentina, el Brasil y Chile, a los que se sumaron posteriormente el Uruguay y luego Bolivia, el Ecuador y el Paraguay, firmaron la Declaración Conjunta sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas (Compromiso de Mendoza) en que declaran "su compromiso pleno de no desarrollar, no producir, no adquirir de modo alguno, no almacenar o retener, no transferir directa o indirectamente y de no usar armas químicas o biológicas (A/46/463, anexo, párr. 1). Más tarde ese mismo año, Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela firmaron la "Declaración de Cartagena sobre renuncia a las armas de destrucción en masa" en que expresan su compromiso de "renunciar a la posesión, producción, desarrollo, uso, ensayo y transferencia de todas las armas de destrucción en masa, sean éstas nucleares, bacteriológicas (biológicas), tóxicas o químicas; y de abstenerse de almacenar, adquirir o retener, bajo ninguna circunstancia, tales categorías de armas" (A/46/760, anexo, párr. 2). Por último, en el proyecto de Tratado Centroamericano de Seguridad propuesto por Honduras en julio de 1991 se estipuló que los cinco países centroamericanos debían convenir en no adquirir, mantener o estacionar en sus territorios armas químicas, radiológicas o bacteriológicas.

223. En el Oriente Medio, la idea de eliminar armas de destrucción en masa se remonta por lo menos a 1974, cuando el Irán, al que se sumó después Egipto, propuso por primera vez el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en la región. Desde entonces, la Asamblea General de las Naciones Unidas en sus resoluciones sobre este tema ha pedido constantemente que se adopten "las medidas prácticas y urgentes necesarias para la ejecución de la propuesta de crear una zona libre de armas nucleares en la región del Oriente Medio" 43/. A partir de 1980, esas resoluciones se han aprobado sin votación.

224. En los últimos años, al conocerse la proliferación de armas químicas y biológicas en la región, se han formulado propuestas para liberar al Oriente Medio de otras armas de destrucción en masa. Por ejemplo, en enero de 1989, Israel propuso la creación de una zona libre de armas químicas en el Oriente Medio 44/. En abril de 1990, Egipto propuso la creación en el Oriente Medio de una zona libre de todas las armas de destrucción en masa 45/. Esta propuesta ha contado desde entonces con el apoyo de numerosos Estados, de organizaciones regionales y de otros tipos y del Consejo de Seguridad en su resolución 687 (1991). En la resolución se subraya que las medidas que obligan al Iraq a destruir sus armas nucleares, químicas y biológicas y los misiles vectores deben considerarse "un paso hacia la meta de establecer en el Oriente Medio una zona libre de armas de destrucción en masa y de todos los misiles vectores de esas armas y hacia el objetivo de una prohibición total de las armas químicas". Los Estados Unidos destacaron aún más la importancia de este objetivo en la propuesta sobre limitación de armamentos del Presidente Bush para el Oriente Medio formulada en mayo de 1991; y Francia hizo lo propio, en su "Plan sobre limitación de armamentos y sobre desarme", de junio de 1991, en que también se señalaba que debía tratar de alcanzarse el objetivo de zonas regionales libres de armas de destrucción en masa también en otras partes del mundo.

225. El fortalecimiento de la convención sobre las armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y la rápida conclusión de una convención sobre las armas químicas (que parecen estar a punto de alcanzarse) representan pasos de importancia crucial hacia la promoción de la "seguridad con fines defensivos". Esas convenciones reafirmarán la norma internacional, incluida por primera vez en el Protocolo de Ginebra de 1925, de que el uso (y ahora la posesión)

de armas químicas y biológicas representa un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales.

226. En lo tocante a las armas nucleares, en los últimos años se han producido importantes novedades. Se han logrado considerables adelantos en materia de desarme nuclear y se está aplicando activamente una política de reducción de los arsenales nucleares. A partir del Tratado sobre las Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, de 1987, en virtud del cual se prohibieron los misiles nucleares de alcance corto e intermedio de los Estados Unidos y la Unión Soviética, las Potencias nucleares han entablado una iniciativa concertada para limitar y reducir sus respectivas existencias. En junio de 1990, los Estados Unidos de América y la Unión Soviética convinieron en un Protocolo de verificación de los tratados relativos al umbral para la prohibición de ensayos y a las explosiones nucleares con fines pacíficos, lo cual posibilitó la ratificación y entrada en vigor de los respectivos tratados más tarde ese mismo año. Durante la reunión en la cumbre celebrada en Moscú en julio de 1991, los Estados Unidos y la Unión Soviética firmaron el Tratado en virtud del cual redujeron sus estrategias ofensivas en un 30%. En septiembre y octubre de 1991, tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética anunciaron reducciones unilaterales de gran magnitud en sus armas nucleares tácticas con base en tierra firme y en el mar, y otros cambios en las fuerzas nucleares estratégicas, según se indica en el capítulo II supra. También en octubre de 1991, la OTAN aprobó una reducción del 80% en sus armas nucleares subestratégicas. Finalmente, en junio de 1992, el Presidente George Bush y el Presidente Boris Yeltsin convinieron en reducir en un 70% respecto de los niveles actuales las ojivas nucleares estratégicas de los Estados Unidos y de la Federación de Rusia.

227. Esos hechos demuestran que estamos bien encaminados hacia la interrupción y la inversión de la carrera de armamentos. No obstante, aún subsisten algunos problemas graves, entre ellos, la continua presencia de grandes cantidades de armas nucleares en los arsenales de algunos Estados, la continuación de los ensayos de armas nucleares por algunos Estados y problemas relativos a la proliferación de dichas armas, tanto vertical como horizontal. En consecuencia, es menester redoblar los esfuerzos para lograr el desarme nuclear. Dentro del marco del desarme general y completo, objetivo éste que necesitará un prolongado período de transición, los Estados poseedores de armas nucleares deberían efectuar nuevas reducciones sustanciales de sus existencias de armas nucleares, como paso hacia su completa eliminación.

228. La posesión de armas de destrucción en masa plantea un problema específico en lo concerniente al logro de un sistema de relaciones internacionales basado en el concepto de "seguridad con fines defensivos". Empero, en los últimos años han aumentado pronunciadamente las probabilidades de limitar y posteriormente eliminar esas armas en virtud de acuerdos y con eficaces controles internacionales. Esta tendencia es de buen augurio para la promoción en los próximos años de la "seguridad con fines defensivos".

2. Armas convencionales

229. Los sistemas de armas convencionales son instrumentos legítimos para preservar el derecho intrínseco de la autodefensa individual o colectiva consagrado en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. El problema

central consiste en cómo limitar esas fuerzas sin socavar la capacidad de los Estados para satisfacer las necesidades de legítima defensa.

230. No existe un modelo universal aplicable para la limitación de armas convencionales que garantice suficiente poderío defensivo pero elimine el poderío ofensivo en su totalidad. En consecuencia, se tendrá que convenir en la limitación de armas convencionales como parte de una estrategia más general para promover la idea de "seguridad con fines defensivos"; para lograrlo, debe tratar de lograrse la limitación de armas convencionales a la vez que se realizan esfuerzos para fortalecer los acuerdos sobre seguridad colectiva y para mejorar la confianza mutua mediante medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.

231. Las limitaciones de armas convencionales encaminadas a mejorar el carácter defensivo del poderío militar deben contener por lo menos tres elementos. En primer lugar, se debe reducir en forma equilibrada la capacidad para crear poder de penetración estratégico mediante una combinación de alta movilidad y potencia para el fuego concentrado. En segundo lugar, deben limitarse las fuerzas capaces de destruir objetivos situados bien adentro del territorio del adversario. Por último, deben limitarse hasta niveles proporcionales a las necesidades de defensa, tanto el estado de preparación como la capacidad de mantener formaciones militares convencionales. En cada uno de estos casos, conviene cerciorarse de que se reduce el poderío sobre bases de reciprocidad, equidad y equilibrio, dentro de una región o subregión determinada.

232. Las limitaciones de armas convencionales deben concentrarse en reducir el poderío que proporciona a las fuerzas armadas la capacidad de crear el poder de penetración necesario para operaciones de ofensiva estratégica en gran escala y ataques por sorpresa. Este poderío abarca los sistemas de armamentos que combinan un alto índice de movilidad con la capacidad de concentrar la potencia de fuego. En la esfera naval, el poderío abarca cañones y misiles navales de largo alcance, transportados por aviones, portaaviones y submarinos de ataque. En la esfera de las fuerzas terrestres, comprende los tanques de combate, los vehículos blindados de combate, las piezas de artillería (incluso los morteros y los lanzadores de cohetes múltiples) y los helicópteros y aviones de combate. No es de extrañarse que el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa de noviembre de 1990 imponga límites estrictos sobre cada una de estas cinco categorías de armamentos de combate terrestre. Se limitaron estas armas debido a que los tanques y los vehículos blindados constituyen la base de la capacidad para capturar y mantener territorio; la artillería apoya con fuego directo las operaciones ofensivas; y los helicópteros y aviones combinan la potencia de fuego y alta movilidad en sistemas de armas aunadas.

233. En el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa se limitan estas categorías a niveles iguales para ambas partes (el Grupo de los Dieciseis, integrado por los países de la OTAN y el Grupo de los Trece, integrado por los países del ex Tratado de Varsovia) 46/. Además, el Tratado prevé una "norma de suficiencia" según la cual ningún país puede poseer más de cierto porcentaje (alrededor del 33%) de todos los armamentos limitados por el Tratado. Esta disposición tiene por objeto asegurar que ningún país tenga una superioridad decisiva en armamentos, pero se tiene en cuenta el hecho de que algunos países son más grandes que otros. Por último, un aspecto notable del Tratado es el hecho de que limita a zonas concretas el despliegue de niveles de fuerzas

residuales en cada una de estas cinco categorías de armamentos. En consecuencia, la zona de aplicación del Tratado, que se extiende desde el Atlántico hasta los Urales, se divide en una serie de círculos concéntricos dentro de los cuales se establecen límites concretos de fuerzas. También se ha convenido en establecer límites concretos de fuerzas en las zonas de los flancos a fin de tener en cuenta las características geográficas peculiares de estas regiones y evitar la concentración de fuerzas en esas zonas.

234. El efecto neto de estas limitaciones consiste en eliminar la capacidad de un país para realizar un ataque por sorpresa dentro de la región comprendida entre el Atlántico y los Urales. Los límites iguales entre ambos grupos de Estados aseguran un equilibrio de fuerzas a niveles bajos; la norma de suficiencia priva a cualquier país de la capacidad de realizar operaciones ofensivas contra una coalición de países; y la limitación de fuerzas por zonas reduce la concentración de fuerzas en cualquier punto determinado. De esta manera, el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa reduce en forma efectiva la capacidad del grado de poder estratégico necesario para realizar operaciones ofensivas en gran escala. Al mismo tiempo, el Tratado permite a cada país conservar suficientes fuerzas para una defensa eficaz.

235. El segundo elemento de una iniciativa concertada para limitar las armas convencionales a fin de promover una mayor orientación defensiva consiste en limitar, según sea apropiado, el alcance de los sistemas de armamentos capaces de atacar objetivos situados muy adentro del territorio del adversario. Los principales sistemas de armamentos que interesan aquí son los aviones de combate de largo alcance y aviones de largo alcance transportados por portaaviones y, en especial, los misiles balísticos. El despliegue de una fuerza considerable de bombarderos capaz de arrojar grandes cantidades de bombas a grandes distancias proporciona a un país la capacidad de realizar operaciones ofensivas devastadoras. Ese poderío resulta especial motivo de preocupación si se le combina con grandes existencias de recursos blindados necesarios para capturar y retener un territorio. Por ese motivo, debe acordarse la limitación de los aviones de largo alcance para tratar de reducir el poderío ofensivo de las fuerzas militares.

236. Igualmente problemáticos son los misiles balísticos, especialmente los de largo alcance. Dado lo reducido de su carga útil (en relación, por lo menos, con los grandes aviones) y su capacidad de penetrar el territorio de un adversario en breve período de tiempo, los misiles balísticos resultan especialmente adecuados para atacar objetivos de alto valor situados muy adentro del territorio del adversario. Aun cuando su puntería sea deficiente y estén armados únicamente con ojivas convencionales, el uso de misiles balísticos puede tener un profundo impacto psicológico y económico cuando no militar y político, como se demostró durante la guerra entre el Iraq y el Irán y recientemente en la guerra del Golfo. Por último, su doble capacidad, así como el hecho de que los misiles balísticos sean vectores idóneos de armas químicas, biológicas y nucleares, indica que su despliegue constante no es compatible con las condiciones de "seguridad con fines defensivos".

237. En las recientes negociaciones sobre limitación de armamentos se ha reconocido la amenaza concreta que entrañan los misiles de largo alcance. Por ejemplo, en el Tratado sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio de 1987 se prohíben los misiles balísticos y de crucero de los Estados Unidos y la

Unión Soviética basados en tierra y con alcance de entre 500 y 5.000 kilómetros. En virtud de la iniciativa de los Estados Unidos de septiembre de 1991, los misiles nucleares de corto alcance y los misiles de crucero con ojivas nucleares de los Estados Unidos y de la Federación de Rusia también se retirarán de sus emplazamientos en ubicaciones avanzadas y navíos. Fuera del contexto de los Estados Unidos y la Unión Soviética, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió, en su resolución 687 (1991), tratar de eliminar todos los misiles balísticos iraquíes con un alcance superior a los 150 kilómetros.

238. Estos ejemplos demuestran que existen posibilidades para lograr acuerdos sobre la limitación de misiles balísticos con cargas tanto nucleares como convencionales. Como primer paso, los Estados podrían empezar a negociar limitaciones regionales de misiles balísticos. Por ejemplo, en la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad se señala que la prohibición de los misiles balísticos iraquíes debe considerarse como un primer paso para su eliminación en toda la región. La iniciativa de los Estados Unidos sobre la limitación de armamentos en el Oriente Medio de mayo de 1991 también propone "congelar la adquisición, producción y ensayo de misiles de superficie a superficie por los Estados de la región con miras a eliminar dichos misiles de sus arsenales" 47/. Es posible que otros Estados quieran negociar acuerdos sobre la prohibición de misiles balísticos dentro de sus respectivas regiones.

239. El elemento final de un acuerdo sobre limitación de armas convencionales destinado a promover una mayor orientación defensiva consiste en limitar el estado de preparación y la capacidad de mantener formaciones militares en tiempos de paz y de combate. Un alto grado de preparación en tiempo de paz y la capacidad de mantener operaciones militares a distancia por largos períodos son elementos indispensables de un poderío militar ofensivo. Por ende, la limitación de estos factores relativos a la preparación y al carácter sostenible contribuirá a una defensa más eficaz.

240. Los niveles de preparación pueden reducirse mediante la limitación de la dotación de efectivos a las formaciones militares en tiempo de paz. Esto exigiría límites de efectivos que guardan cierta relación con los niveles de equipo militar que puede desplegar cada parte en el acuerdo. También se podría limitar el adiestramiento de tropas de reserva en cuanto a su frecuencia y duración, a fin de asegurarse de que cualquier movilización requeriría tiempo. Otra forma de reducir el estado de preparación de las fuerzas consiste en limitar el equipo terrestre en servicio y almacenar el resto. Por ejemplo, en virtud del Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa, sólo alrededor de 85% de las existencias permisibles de equipo terrestre pueden desplegarse en unidades activas, y el resto debe almacenarse. Todo retiro del equipo almacenado está sujeto a notificación con una antelación de 42 días, y el equipo debe devolverse a los lugares de almacenamiento dentro de un período de seis semanas.

241. El efecto neto de esas limitaciones consiste en que las formaciones en servicio activo dependan más de las reservas para colocarse en estado de combate. Como las unidades de reserva necesitarán tiempo para colocarse en estado de combate, se reducirá la capacidad para realizar operaciones militares con corto plazo de aviso. Cualquier indicio de que se está llamando y adiestrando a las reservas constituiría una advertencia de que hay algo incorrecto en ciernes. Con un plazo de advertencia suficiente, los Estados

pueden adoptar medidas para reforzar sus defensas y movilizarse en el frente diplomático para resolver un posible conflicto. No obstante, deben tenerse presentes las excepciones a esas medidas que se indicaron en el párrafo 127 supra.

242. Además de los bajos niveles de preparación, la limitación del carácter, sostenible de las fuerzas armadas también puede contribuir a demostrar su índole defensiva. La clave en este caso consistiría en limitar la base logística avanzada así como la movilidad de las operaciones de apoyo. El despliegue de depósitos de combustibles y municiones en la retaguardia es una forma de transmitir intenciones defensivas. Si se limitara también la capacidad para trasladar rápidamente los suministros hacia la vanguardia, entonces se habría limitado la capacidad misma de realizar operaciones militares a distancia. En consecuencia, los acuerdos al respecto fortalecerán la capacidad defensiva en lugar de la ofensiva.

243. Los acuerdos de limitación de armamentos que abarcan estas tres esferas de fuerzas convencionales podrían contribuir a fortalecer la orientación defensiva básica del poderío militar. Si bien los acuerdos no garantizarían por sí mismos la falta de capacidad para realizar operaciones ofensivas, harían el éxito de esas operaciones más difícil y menos probable. Como resultado de ello, se habrá reducido la inclinación a utilizar las fuerzas militares con fines ofensivos y se habrá aumentado la confianza mutua en el carácter básicamente defensivo de las respectivas intenciones. Está claro que la confianza mutua exige que se asegure que los acuerdos, una vez negociados, se cumplirán. Por ese motivo, la verificación adecuada y eficaz de los acuerdos tiene importancia crucial en la promoción de la "seguridad con fines defensivos".

D. Verificación del cumplimiento

244. Desde hace mucho tiempo los Estados han reconocido que la eficacia de los acuerdos sobre limitación de armamentos y sobre desarme depende de la inclusión de un régimen adecuado y eficaz de verificación. Sólo si las partes en un acuerdo confían en que las demás partes cumplirán con sus condiciones, el acuerdo tendrá los efectos previstos. Por lo tanto, la verificación del cumplimiento constituye un elemento esencial en la promoción de la "seguridad con fines defensivos".

245. En 1988, la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas aprobó un conjunto de 16 principios de verificación que habrían de utilizarse como directrices en la negociación de acuerdos sobre limitación de armas y sobre desarme. Los principios, que la Asamblea General hizo suyos el mismo año en su resolución 43/81 B, son los siguientes:

"1) Una verificación adecuada y eficaz es un elemento indispensable de todo acuerdo de limitación de armas y desarme;

2) La verificación no es un fin en sí mismo, sino un elemento indispensable en el proceso encaminado a lograr acuerdos de limitación de armas y desarme;

3) La verificación debe promover la aplicación de medidas tendientes a la limitación de armamentos y al desarme, fomentar la confianza entre los Estados y lograr que todas las partes observen los acuerdos;

4) Una verificación adecuada y eficaz exige el empleo de diferentes técnicas, tales como medios técnicos nacionales, medios técnicos internacionales y procedimientos internacionales, incluidas las inspecciones in situ;

5) Una mayor franqueza redundaría en beneficio del proceso de verificación de la limitación de armamentos y el desarme;

6) En los acuerdos de limitación de armamentos y desarme se deben incluir disposiciones expresas mediante las cuales cada una de las partes se comprometa a no obstaculizar el empleo de los métodos, procedimientos y técnicas de verificación acordados, cuando estos métodos se apliquen en forma compatible con las disposiciones del acuerdo y de los principios generalmente reconocidos del derecho internacional;

7) Los acuerdos de limitación de armamentos y desarme deben incluir disposiciones expresas en virtud de las cuales cada una de las partes se comprometa a no utilizar medidas deliberadas de ocultación que impidan la verificación del cumplimiento del acuerdo;

8) A fin de evaluar si el sistema de verificación sigue siendo adecuado y eficaz, en un acuerdo sobre limitación de armamentos y desarme se deben establecer procedimientos y mecanismos de revisión y evaluación. Cuando sea posible, deberían acordarse calendarios para esas revisiones a fin de facilitar la evaluación;

9) Los acuerdos de verificación deben abordarse al comienzo y en cada una de las etapas de las negociaciones sobre limitaciones específicas de armamentos y acuerdos de desarme;

10) Todos los Estados tienen igual derecho a participar en el proceso de verificación internacional de los acuerdos en que son partes;

11) En los acuerdos de verificación adecuados y eficaces debería ser posible disponer los medios para que, cuando fuese oportuno, se pudiese probar clara y convincentemente el cumplimiento o no cumplimiento. La confirmación constante del cumplimiento es un factor indispensable en el fomento y conservación de la confianza entre las partes;

12) Las determinaciones sobre el grado de adecuación, eficacia y aceptabilidad de métodos y disposiciones específicas tendientes a verificar el cumplimiento de las disposiciones de un acuerdo de limitación de armamentos y desarme sólo pueden realizarse dentro del contexto de ese acuerdo;

13) La verificación del cumplimiento de las obligaciones impuestas por un acuerdo de limitación de armamentos y desarme es una actividad que realizan las partes en el acuerdo de limitación de armamentos y desarme,

o una organización por petición y con el asentimiento expreso de las partes, y una expresión del derecho soberano de los Estados de concertar acuerdos de esa índole;

14) Las solicitudes de inspecciones o de información que se ajusten a las disposiciones de un acuerdo de limitación de armamentos y desarme deben considerarse como un componente normal del proceso de verificación. Debe recurrirse a esas solicitudes sólo con el fin de determinar el cumplimiento, y habrá de tenerse en cuenta la necesidad de evitar los abusos;

15) Los acuerdos de verificación deben aplicarse sin discriminación y, en el cumplimiento de su finalidad, debe evitarse toda injerencia indebida en los asuntos internos de Estados partes u otros Estados, o todo lo que pueda poner en peligro su desarrollo económico, tecnológico y social;

16) Para que pueda ser adecuado y eficaz, el régimen de verificación de un acuerdo debe abarcar todas las armas, los medios, los sitios, las instalaciones y las actividades pertinentes" 32/.

246. Los regímenes de verificación tienen varias funciones diferentes. En el informe del Secretario General sobre la función de las Naciones Unidas en la esfera de la verificación se enumeran cinco funciones concretas de la verificación: evaluar la aplicación, fomentar la confianza, aclarar dudas, desalentar la inobservancia y dar una advertencia oportuna (véase A/45/372 y Corr.1, párrs. 24 a 42).

247. La función primordial de la verificación consiste en evaluar la aplicación cotidiana de las disposiciones de los acuerdos sobre limitación de armamentos y desarme. Los Estados deben tener la capacidad de vigilar, por medios nacionales, regionales, internacionales o cooperativos, las acciones de todos los Estados partes en la aplicación de las condiciones del acuerdo. Los medios concretos para hacerlo variarán según la naturaleza del acuerdo.

248. Otra importante función de verificación es el fomento de la confianza entre las partes acerca del cabal cumplimiento de las condiciones del acuerdo, y esto debería lograrse sin perjuicio de los intereses nacionales de las partes en cuestión. Los dos factores que contribuyen al fomento de la confianza son el suministro de información en relación con todas las cuestiones que son tema del acuerdo y la capacidad de los Estados para demostrar que esta información es completa y correcta. Por ambos motivos, es necesaria la apertura en el proceso de verificación, lo que explica la razón por la cual los acuerdos recientes sobre limitación de armamentos y sobre desarme han incluido disposiciones que prohíben las medidas de encubrimiento que puedan impedir la verificación y han permitido la vigilancia por medios nacionales internacionales. La transparencia resultante en cuanto a las actividades y cuestiones relativas a un acuerdo ayuda a fomentar la confianza de que se cumplen los acuerdos y de que se les seguirá cumpliendo en el futuro.

249. Igualmente importante es la función de proporcionar procedimientos para manejar situaciones de incertidumbre y falsa alarma en lo relativo a la aplicación de los acuerdos y el cumplimiento de los mismos. Esos procedimientos

son necesarios dado que en ningún acuerdo es posible prever exhaustivamente todos los posibles futuros acontecimientos relativos al tema del acuerdo. Un régimen de verificación abierto y establecido en forma cooperativa puede prevenir los efectos potencialmente dañinos de dichas incertidumbres y falsas alarmas. Para manejar las posibles situaciones de incertidumbre, son útiles: las disposiciones para el intercambio de datos, la mayor transparencia en virtud de medidas más cabales de verificación y una amplia gama de arreglos de cooperación, entre ellos conferencias periódicas de examen de los acuerdos, procedimientos de consulta y celebración de reuniones de emergencia.

250. Las disposiciones de verificación mutuamente convenidas pueden crear confianza en el cumplimiento al desalentar el incumplimiento. Un régimen de verificación bien diseñado asegurará una detección precoz del incumplimiento y producirá claras pruebas al respecto. Al elevar los costos financieros, políticos y de oportunidad del incumplimiento, es probable que las disposiciones de verificación adecuadas y eficaces disuadan a las partes de comportamientos de este tipo. Empero, es importante destacar que debe lograrse un equilibrio entre las medidas necesarias para desalentar el incumplimiento y las necesarias para llevar a la práctica las disposiciones de un acuerdo sin producir una cantidad excesiva de falsas alarmas.

251. Esa última función se vincula estrechamente con la de proporcionar una oportuna alerta acerca de posibles problemas de incumplimiento. En esos casos, se hace posible que otros Estados celebren consultas, envíen comunicaciones a quienes están contemplando la posibilidad de realizar actividades prohibidas y aclaren los beneficios de seguir respetando el acuerdo en cuestión. Cuando el grado de intrusión sea más alto, proporcionará un acceso más oportuno a las instalaciones y zonas que son causa de mayor preocupación. Al respecto, las inspecciones por reclamación, correctamente estructuradas, pueden ser particularmente útiles.

252. Los métodos de verificación pueden agruparse en dos categorías: medios técnicos nacionales y medidas de cooperación. Los medios técnicos nacionales son instrumentos bajo el control de un Estado que pueden utilizarse para vigilar a distancia la observancia de los acuerdos. Estos medios abarcan los satélites de observación, los sistemas basados en aeronaves como radares y cámaras, así como los sistemas basados en el mar y en tierra firme. Todos los Estados dependen en cierta medida de los medios técnicos nacionales para verificar el cumplimiento de los acuerdos, aunque los medios técnicos difieren de un Estado a otro.

253. Las medidas de cooperación han resultado cada vez más útiles a medida que los acuerdos sobre limitación de armamentos y desarme han ampliado su alcance. Estas medidas comprenden: diseñar sistemas de armas y modalidades de despliegue de manera que se simplifique la verificación; permitir sobrevuelos de aviones para observar instalaciones y actividades relacionadas con la esfera militar; notificar previamente los ensayos de ciertas armas para posibilitar que otros las observen en forma más eficaz; realizar experimentos conjuntos de verificación que ayuden en las actividades de vigilancia; efectuar arreglos para que representantes extranjeros observen o inspeccionen, con un grado adecuado de intrusión y puntualidad, determinadas instalaciones o actividades; y no

interferir con los medios técnicos nacionales. El intercambio de información sobre los recursos afectados por el acuerdo también constituye una parte crítica de los acuerdos cooperativos de verificación.

254. Muchos de los acuerdos concertados en los últimos años incluyen la mayoría de estas medidas cooperativas, si no todas ellas. Por ejemplo, según el Tratado sobre la Reducción y Limitación de Armas Estratégicas los bombarderos pesados que portan misiles de crucero se individualizan de forma tal que se les diferencia de los que no los llevan, mientras que los misiles móviles se despliegan en zonas designadas. De conformidad con el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, se pueden reclasificar ciertos tipos de helicópteros y aviones y se pueden convertir algunos tanques y vehículos blindados de combate, pero esto debe hacerse de manera que queden visualmente diferenciados de los sistemas que se limitan. En el Tratado sobre cielos abiertos se prevé el derecho de efectuar sobrevuelos sobre el territorio de los Estados signatarios. Los sobrevuelos se incluyen también en el Documento de Viena y forman parte de los acuerdos sobre la separación de fuerzas en el Sinaf. Los Estados Unidos y la Unión Soviética han efectuado experimentos de verificación conjunta en relación con los acuerdos sobre limitación de armas estratégicas nucleares y de armas químicas. Por último, en los últimos años, las inspecciones in situ se han convertido en elementos notables de los acuerdos sobre limitación de armamentos y desarme. Los acuerdos sobre salvaguardias del OIEA, el Documento de Viena y los Tratados sobre limitación de armas nucleares, fuerzas convencionales en Europa, y limitación y reducción de armas estratégicas, incluyen disposiciones sobre diversas inspecciones especiales y de rutina. Digno de mención es el régimen de inspección in situ establecido en el acuerdo nuclear entre la Argentina y el Brasil, en que se prevé un sistema común de responsabilidad por todas las instalaciones nucleares y de control de las mismas.

255. En el pasado, a veces ha sido difícil persuadir a los Estados de que acepten un régimen adecuado de verificación que cumpla estas funciones en forma eficaz. Especialmente entre los Estados en que se manifiesta un alto nivel de desconfianza, el carácter abierto y las características de intrusión que exige un régimen de verificación capaz de cumplir con sus funciones se ha juzgado a menudo demasiado riesgoso para los intereses de seguridad nacional de dichos Estados. En esta situación, entra en juego el importante papel de una tercera parte cuya imparcialidad sea reconocida por todas las partes. Aun cuando los Estados no acepten que sus posibles adversarios realicen inspecciones con alto grado de intrusión, por ejemplo, pueden confiar en una tercera parte imparcial hasta un punto suficiente para que realice esa tarea. Con el tiempo, a medida que se fomente la confianza entre las partes en el acuerdo, los Estados partes podrían realizar por sí mismos las tareas de verificación.

256. La experiencia de los acuerdos del Sinaf concertados en el decenio de 1970 demuestra la eficacia de la participación de terceras partes en la verificación. En todos estos acuerdos, se puso de manifiesto que el papel de las Naciones Unidas, así como el de los Estados Unidos, era de importancia crucial para forjar un acuerdo entre Egipto e Israel mediante la aplicación de las disposiciones de los acuerdos. Ambos países consideraron a las Naciones Unidas y a los Estados Unidos suficientemente imparciales para realizar las tareas de verificación imprescindibles para la aplicación eficaz de los acuerdos. Con el tiempo, a medida que se fomentó la confianza entre ambas partes, se redujo el

papel de las Naciones Unidas primero y de los Estados Unidos después en la verificación de las disposiciones acordadas. En los últimos tiempos, la verificación fue realizada en gran medida por Egipto e Israel.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

257. En el presente estudio se ha determinado cómo las políticas y conceptos de seguridad con fines defensivos pueden ser un medio para cumplir los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas. El estudio se ha concentrado en medidas prácticas en las esferas política y militar que son, por una parte, compatibles con los conceptos fundamentales de criterio defensivo y moderación consagrados en las disposiciones de la Carta por las que se pide a los Estados Miembros que se abstengan de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales y se reconoce su derecho inherente de legítima defensa, individual y colectiva, y, por la otra, un medio para aplicar dichos conceptos.

258. La seguridad con fines defensivos se basa en el reconocimiento de que su logro depende de la creación de las condiciones políticas y militares necesarias para eliminar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Tiene por objetivo promover la conciencia de la indivisibilidad de la seguridad que permita renunciar a la adopción de medidas en las esferas política y militar que pudieran parecer amenazadoras, ofensivas o provocadoras, establecer un diálogo concertado entre los Estados, fortalecer la seguridad colectiva y otros acuerdos de cooperación, adoptar medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, llevar adelante la reestructuración gradual de la conformación de fuerza militar y disminuir los armamentos. Estas y otras medidas contribuirían a establecer una situación de seguridad con fines defensivos, tal como se define en el párrafo 12 supra.

259. Se reconoce que la implantación de la seguridad con fines defensivos en las relaciones internacionales a nivel mundial será un proceso gradual. El logro de la seguridad con fines defensivos a nivel mundial exige un enfoque gradual que será diferente de una región a otra y de una relación bilateral a otra. En algunas regiones, se han logrado recientemente importantes avances en la transformación de las relaciones entre los Estados y, en consecuencia, está claramente presente la posibilidad de lograr un sistema de seguridad con fines de cooperativa basado en los principios de la seguridad con fines defensivos. Sin embargo, en muchas regiones persisten los conflictos básicos, aunque se están adoptando algunas medidas rudimentarias para lograr la seguridad con fines defensivos.

260. Teniendo presente que los Estados confrontan diferentes situaciones en cuanto a la seguridad, hay determinadas medidas que todos los Estados pueden adoptar para aplicar la seguridad con fines defensivos. La principal de ellas es el respeto de los principios y disposiciones de seguridad colectiva enunciados en la Carta de las Naciones Unidas. El fortalecimiento de los arreglos de cooperación, regionales o de otra índole, es también plenamente compatible con la estrategia para fomentar la seguridad con fines defensivos, y es un importante elemento que contribuye a ella. En forma análoga, las medidas de fomento de la confianza a nivel político y militar orientadas a fomentar la veracidad y la transparencia pueden disminuir el secreto y las sospechas y crear

el grado de confianza mutua necesaria para convencer a los Estados de que adopten conformaciones militares más orientadas hacia la defensa. Las limitaciones de determinadas actividades militares, la limitación y la reducción de existencias de determinado equipo militar, y la disminución y eliminación definitiva de las armas de destrucción en masa, si se verifican debida y eficazmente, son también componentes importantes de una reestructuración de carácter defensivo de las fuerzas armadas de un Estado.

261. Sin embargo, al adoptar estas medidas, los Estados deben tener presente que la aplicación de los conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos confronta diversos problemas. En el presente estudio se demuestra la dificultad intrínseca, por no decir la imposibilidad, de distinguir claramente entre armas y sistemas de armas de carácter defensivo y ofensivo. Tal como la conformación militar, las armas y los sistemas de armas se pueden utilizar en forma ofensiva y defensiva. Sólo en el contexto en que se utilizan es posible apreciar la distinción entre ellas. Sin embargo, este contexto, por definición, corresponde a circunstancias concretas. En forma análoga, se reconoce que el principio de defensa colectiva exige que algunos Estados posean un poderío militar que excede al necesario para la defensa de su propio territorio nacional. En esas situaciones, la posesión y la posible utilización de ese poderío sería con el solo fin de aplicar la legítima defensa colectiva, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas.

262. El Grupo de Expertos está consciente de que, puesto que es posible que difiera la situación concreta de seguridad que confrontan los Estados en su respectiva región, no hay proyectos universalmente aplicables y preconcebidos para llevar a la práctica los conceptos de la seguridad con fines defensivos. Así, para determinar las medidas que se adoptarían para fomentar la seguridad con fines defensivos en sus propias regiones, debe alentarse a los Estados a que inicien una evaluación de la situación en materia de seguridad en sus propias regiones y determinen las medidas que podrían adoptar para aplicar los conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos. Sobre la base de esas evaluaciones voluntarias, los Estados de la región comenzarían un diálogo orientado a definir la situación de seguridad regional, determinando las medidas que podrían adoptar para fomentar el criterio defensivo y la moderación y sentar las bases para aplicar la seguridad con fines defensivos en el futuro. El diálogo se podría realizar a nivel bilateral o multilateral, por conducto de diversas organizaciones regionales y subregionales y otros arreglos de cooperación de esa índole.

263. Las Naciones Unidas, por conducto de la Oficina de Asuntos de Desarme, podría fomentar diálogos a nivel regional y subregional en este sentido, convocando reuniones de expertos, seminarios y conferencias encaminados a examinar las cuestiones de seguridad a nivel regional y subregional en forma extraoficial. Dichas reuniones podrían ajustarse al modelo de los seminarios y conferencias que la Oficina ha organizado previamente, especialmente en el marco de los centros regionales para la paz y el desarme, creados por la Asamblea General en Africa, América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico.

A. Seguridad colectiva y arreglos de cooperación

264. El fortalecimiento de las actividades de cooperación a nivel regional y de otra índole en años recientes es un hecho positivo. La cooperación política y económica dentro de una región y entre distintas regiones es una base útil para fomentar la confianza mutua entre los Estados. Una mayor confianza en las relaciones entre los Estados será una base segura y estable para aplicar con el tiempo la seguridad con fines defensivos.

265. En la medida de lo posible, la prevención de los conflictos, la gestión de las situaciones de crisis y el arreglo de controversias debe llevarse a cabo a nivel regional. Los Estados interesados son los más directamente afectados por las circunstancias y los que mejor pueden evaluar las medidas necesarias para fomentar la paz y reforzar la seguridad entre ellos. Si estas actividades son fructíferas reforzarán aún más la cooperación regional y mejorarán la confianza mutua. Los diálogos regionales sobre la seguridad, en general, y las cuestiones militares, en particular, serían de gran importancia. Debe alentarse a todos los Estados a que participen en ese tipo de diálogos regionales en el futuro.

266. El fortalecimiento de las Naciones Unidas en los últimos años y la función positiva que han desempeñado en la solución de algunos conflictos en el mundo es un hecho grato. Sin embargo, el mantenimiento y la ampliación de esta función depende en gran medida de que las Naciones Unidas traten en forma no discriminatoria todas las situaciones de conflicto. La función más amplia de las Naciones Unidas en las operaciones de establecimiento de la paz y el creciente número de misiones de mantenimiento de la paz que han llevado a cabo desde fines del decenio de 1980 dan fe del empeño de los Estados por resolver sus controversias en forma pacífica. Al mismo tiempo, hay que aportar a la Organización los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para cumplir el creciente número de tareas, que se le exigen y ampliar su capacidad para abordar esas tareas. A este respecto, en el reciente informe del Secretario General titulado "Un Programa de Paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz" (A/47/277-S/24111) figuran diversas propuestas que el Grupo de Expertos consideró particularmente pertinentes a la seguridad con fines defensivos, en especial las relativas a la diplomacia preventiva.

267. La capacidad para llevar a cabo operaciones militares en forma colectiva y en plena consonancia con los principios de seguridad colectiva enunciados en la Carta de las Naciones Unidas puede brindar incentivos útiles a todos los Estados para adoptar una conformación militar de carácter defensivo y eliminar el incentivo para adquirir un poderío militar de carácter ofensivo, amenazador y de posible provocación. En consecuencia, aumentarán las perspectivas para el arreglo pacífico de las controversias, contribuyendo así a disminuir la función que desempeña la fuerza militar en las relaciones internacionales.

268. Para que la imagen que proyecta el poderío militar necesario para las operaciones militares colectivas no se considere amenazador o provocador para los Estados, merece mayor estudio el concepto de la especialización de funciones.

B. Veracidad, transparencia y fomento de la confianza

269. El concepto de la seguridad con fines defensivos está basado en la conciencia de parte de los Estados de que su seguridad es indivisible. Ello puede fomentarse mediante medidas políticas y militares. Es común a ambos conjuntos de medidas el concepto de veracidad y transparencia en asuntos políticos y militares. El secreto excesivo produce desconfianza y promueve así un sentimiento de inseguridad. En cambio, la veracidad en asuntos políticos y militares puede fomentar la confianza en las relaciones entre los Estados.

270. En el presente estudio se han determinado las medidas prácticas de orden político y militar que pueden promover la veracidad y fomentar la confianza con el transcurso del tiempo. Los Estados tienen pocos incentivos para obrar con mayor veracidad sin reciprocidad. En consecuencia, las negociaciones bilaterales y regionales sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, inclusive las medidas de información, comunicación, acceso, notificación y limitación, son una forma útil de fomentar la aplicación del concepto de seguridad con fines defensivos. Al mismo tiempo, puede ser más difícil adoptar medidas para lograr una mayor veracidad en las regiones de conflicto.

271. La experiencia lograda recientemente en ese tipo de negociaciones en diversas regiones puede tener efectos prácticos para las actividades que se desarrollen en el futuro en esa esfera, como las siguientes:

a) Si bien hay un sinnúmero de medidas de fomento de la seguridad y de la confianza, llevará tiempo negociar acuerdos sobre medidas concretas. La prevención de conflictos y el fomento de la confianza entre los Estados es un proceso gradual que exige un tratamiento justo del caso y tiempo para lograr los efectos previstos;

b) El fomento de la confianza entre los Estados en la esfera militar exige veracidad y transparencia. Aunque algunos aspectos de las actividades militares suponen inevitablemente un elemento de confidencialidad y secreto, este elemento debe estar estrictamente limitado para disipar interpretaciones erróneas y malos entendidos que provoquen desconfianza y las peores suposiciones;

c) Los Estados están más dispuestos a reducir su poderío militar cuando han adquirido confianza respecto de la orientación defensiva de las fuerzas militares opuestas;

d) Un proceso eficaz de fomento de la confianza puede, en ciertas situaciones, resultar favorecido con la participación de terceros. A menudo es necesaria la participación de terceros que todas las partes en un conflicto consideren imparciales para poder comenzar las negociaciones. Un tercero puede ser un país, una agrupación de países, una organización regional o las Naciones Unidas.

C. Reestructuración de las fuerzas militares

272. Una vez que se ha establecido un grado suficiente de confianza mutua o se ha determinado una base mínima de intereses comunes, los Estados tal vez decidan que es más útil para su seguridad fijar restricciones mutuas a sus fuerzas. De esta manera, se pueden lograr los objetivos tradicionales de la limitación de los armamentos - reducir el costo del mantenimiento de fuerzas militares, la probabilidad de la guerra y el alcance del daño en caso de guerra. Además, los acuerdos de limitación de armamentos y desarme pueden ser útiles para el propósito más concreto de fomentar la seguridad con fines defensivos. Según cuales sean los detalles, se puede mejorar la naturaleza defensiva de la conformación de la fuerza militar mediante acuerdos que limiten o reduzcan determinados aspectos de esa conformación.

273. En la esfera de las armas de destrucción en masa, se han logrado importantes avances en los últimos años. Cabe esperar que a la Convención de 1972 por la que se prohíben las armas biológicas siga más avanzado el presente año un convenio por el que se prohíban todas las armas químicas. En la esfera nuclear, ya ha terminado y se ha invertido la carrera de armamentos Este-Oeste. Sin embargo, siguen existiendo graves problemas, entre ellos, la presencia constante de gran número de armas nucleares en los arsenales de algunos Estados y la continuación de los ensayos de armas nucleares por algunos Estados, así como problemas relativos a la proliferación de dichas armas, tanto vertical como horizontalmente. En consecuencia, hay que continuar tratando de lograr el desarme nuclear con creciente decisión. En el marco del desarme general y completo, objetivo que necesitará un prolongado período de transición, los Estados poseedores de armas nucleares deben proceder a una reducción ulterior considerable de sus existencias de armas nucleares, como un paso hacia su total eliminación.

274. Los acuerdos de limitación de armamentos y desarme orientados a mejorar el carácter defensivo del poderío militar convencional deben concentrarse en tres elementos. En primer lugar, debe reducirse en forma equilibrada la capacidad para generar poder de penetración estratégico mediante una combinación de gran movilidad y potencia de fuego concentrada. En segundo lugar, hay que reducir en forma apropiada las fuerzas que puedan destruir objetivos situados muy adentro en el territorio de un oponente. Por último, hay que limitar la disponibilidad inmediata de las conformaciones militares convencionales y la capacidad para mantenerlas en forma proporcional a las necesidades de defensa. Así, se eliminará la capacidad para realizar operaciones ofensivas estratégicas de gran envergadura o lanzar un ataque por sorpresa. En cada uno de estos casos, es importante cerciorarse de que el poderío militar se reduzca en forma recíproca, equitativa y equilibrada en una determinada región o subregión.

275. Los acuerdos de limitación de armamentos que abarcan estas esferas podrían contribuir a reforzar la orientación defensiva básica del poderío militar. Aunque por sí mismos no garantizarían la falta de capacidad para realizar operaciones ofensivas, los acuerdos harían que dichas operaciones fueran más difíciles y tuvieran menos posibilidades de dar resultados. Como consecuencia de ello, se reducirá la inclinación a utilizar la fuerza militar con fines ofensivos y aumentará la confianza mutua en la naturaleza defensiva básica de las respectivas intenciones. Desde luego, la confianza mutua exige la seguridad

de que los acuerdos, una vez concertados, se cumplan. Por eso, la verificación adecuada y efectiva de los acuerdos desempeña una función fundamental en el fomento de la seguridad con fines defensivos.

276. Como se deja en claro en el presente estudio, ha habido sólo algunos casos de negociaciones bilaterales o multilaterales encaminadas a lograr una reestructuración fundamental de las fuerzas militares hacia una orientación defensiva que hayan tenido éxito. Las modalidades para lograr ese tipo de reestructuración son complejas y difíciles de negociar. Para mejorar las perspectivas de éxito en el futuro, los Estados podrían iniciar un diálogo sobre cómo se podría lograr la reestructuración de sus fuerzas militares hacia una orientación defensiva mediante negociaciones. Las Naciones Unidas, por conducto de la Oficina de Asuntos de Desarme deben contribuir a este diálogo convocando a reuniones periódicas, seminarios y conferencias de expertos gubernamentales y no gubernamentales con objeto de estudiar esta cuestión con mayor detalle.

D. Hacia la seguridad con fines defensivos

277. Un estudio del estado de seguridad en el mundo revela que hay algunas situaciones en que la seguridad con fines defensivos está más cerca de hacerse realidad, otras en que las perspectivas parecen prometedoras y, por último, otras en que las relaciones están marcadas por tensiones y controversias y en las que predomina un concepto de seguridad basado en el poderío militar. Aunque las modalidades de aplicación de la seguridad con fines defensivos podrían variar, la estricta adhesión a los principios y fines de la Carta de las Naciones Unidas y el respeto al derecho internacional constituyen una base necesaria. En la medida de lo posible, también es necesaria una mayor veracidad y transparencia en asuntos políticos y militares. En el presente estudio se han determinado también otras medidas. Sobre todo, sin embargo, los Estados deben comprometerse a tener un diálogo a nivel regional y de otra índole a fin de determinar las medidas que podrían tomar individual o concertadamente para avanzar hacia la seguridad con fines defensivos. De esta manera, todos los Estados podrían con el transcurso del tiempo llegar, si bien por caminos distintos, a una situación en que predominara la seguridad con fines defensivos.

278. La Asamblea General, en su resolución 45/58 O, invitó a "los Estados Miembros a que inicien o intensifiquen el diálogo sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos a nivel bilateral, particularmente a nivel regional, y, allí donde fuera oportuno, a nivel multilateral". Para ello, los Estados Miembros podrían:

- a) Expresar sus opiniones sobre el concepto y el objetivo de la seguridad con fines defensivos, definida en el presente estudio;
- b) Examinar su situación actual en relación con los aspectos políticos y militares de la seguridad con fines defensivos;
- c) Determinar en qué medida sus relaciones internacionales, sus compromisos en materia de seguridad y su situación regional les permitirían considerar la posibilidad de adoptar medidas, sobre la base de la reciprocidad,

para lograr una situación de seguridad con fines defensivos a nivel bilateral, regional o multilateral. Los Estados que tienen una base común de intereses en materia de seguridad a nivel regional o de otra índole podrían considerar la posibilidad de celebrar consultas entre ellos;

d) Examinar, individual o conjuntamente, los problemas relativos a los recursos necesarios para cumplir los compromisos de seguridad colectiva en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas;

e) Mantener informado al Secretario General de los avances o las iniciativas en la esfera de la seguridad con fines defensivos.

279. Habida cuenta de lo anterior, la Asamblea General tal vez desee mantenerse informada del estado de la cuestión de la seguridad con fines defensivos y los avances logrados a ese respecto.

Notas

1/ Véase, por ejemplo, la Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 1 (A/46/1), págs. 6 y 7.

2/ Rome Declaration on Peace and Cooperation (Bruselas: NATO Press Service, 8 de noviembre de 1991), pág. 2.

3/ "Documentos de la Conferencia sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad y sobre el Desarme en Europa", Estocolmo, 19 de septiembre de 1986.

4/ "Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa", París, 19 de noviembre de 1990 (CD/1064).

5/ "Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la eliminación de sus misiles de alcance intermedio y de menor alcance", Washington, 7 de diciembre de 1987 (CD/798 y CD/800).

6/ Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la reducción y la limitación de armas estratégicas ofensivas, Moscú, julio de 1991.

7/ Para detalles sobre la ONUVEN, véanse los documentos A/44/642 y Corr.1; A/44/834; A/44/917; A/44/921 y A/44/927.

8/ Véase el documento S/22031.

9/ Véase el documento S/23402 y Add.1.

10/ Véase Informe del Secretario General sobre los conflictos en África: propuestas para un mecanismo para la prevención y solución de conflictos, Consejo de Ministros, Organización de la Unidad Africana (OUA), 56º período ordinario de sesiones, 22 a 27 de junio de 1992, Dakar, Senegal, CM/1710 (LVI).

Notas (continuación)

11/ Véase "Plan para la vigilancia y verificación permanentes en el futuro del cumplimiento por el Iraq de las disposiciones pertinentes de la sección C de la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad", informe del Secretario General (S/22871 y Rev.1); y nota del Secretario General en que transmite al Consejo de Seguridad el plan preparado por el Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica en cumplimiento del párrafo 13 de la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad (S/22872 y Rev.1 y Rev.1/Corr.1).

12/ Véase el informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 721 (1991) del Consejo de Seguridad (S/23280, anexo III) y sus informes adicionales al Consejo de Seguridad sobre el tema (S/23363 y Add.1; S/23513; S/23592; S/23836 y S/23844).

13/ Véanse, entre otros, Lawrence Freedman, Strategic Defence in the Nuclear Age, Adelphi Paper No. 224 (Londres: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, 1987), pág. 3; Marion W. Boggs, Attempts to Define and Limit "Aggressive" Armaments in Diplomacy and Strategy, University of Missouri Studies, Vol. 16, No. 1 (Columbia, Missouri: Universidad de Missouri, 1941); y George Quester, Offense and Defense in the International System (Nueva York, John Wiley and Sons, 1977).

14/ Sociedad de las Naciones, Documentos de la Conferencia sobre la Reducción y Limitación de Armamentos, Serie B, Minutas de la Comisión General (Ginebra, 1932 a 1936), págs. 113 y 116.

15/ Véase Albretch von Müller y Andrzej Karkoszka, An East-West Negotiating Proposal, en Anders Boserup y Robert Neild, eds., The Foundations of Defensive Defence (Nueva York, St. Martin's Press, 1990), pág. 138.

16/ On the Military Doctrine of the USSR (borrador), Voyennaya Mysl, 30 de noviembre de 1990.

17/ On the Military Doctrine of the States Parties to the Warsaw Treaty, declaración emitida durante el período de sesiones del Comité Consultivo Político de los Estados Partes en el Tratado de Varsovia, Berlín, 28 y 29 de mayo de 1987.

18/ The Military Doctrine of Russia (borrador) Military Thought, mayo de 1992, pág. 10.

19/ Marlies ter Borg y Wim Smit, Non-Provocative Defence as a Principle in Arms Reduction (Amsterdam, Vrije Universiteit, 1989), pág. 1.

20/ Alvin M. Saperstein, Primer on Non-Provocative Defense, Arms Control, Vol. 9 No. 1, 1988, pág. 65.

21/ Egbert Boeker y Lutz Unterseher, Emphasizing Defence en Frank Barnaby y Marlies ter Borg, eds., Emerging Technologies and Military Doctrine: A Political Assessment (Nueva York, San Martin's Press, 1986), pág. 89.

Notas (continuación)

22/ Véanse, entre otros, Stephen J. Flanagan, Non-Provocative and Civilian-Based Defenses", en Joseph S. Nye, Jr., Graham T. Allison y Albert Carnesale, eds., Fateful Visions: Avoiding Nuclear Catastrophes (Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Co., 1988), pág. 98; Non Offensive Defense, edición especial del Bulletin of the Atomic Scientists, septiembre de 1988; Anders Boserup y Robert Neild, eds., The Foundations of Defensive Defence (New York, St. Martin's Press, 1990) y Jonathan Dean, "Alternative Defence: Answer to NATO's Central Front Problems", International Affairs, Vol. 64, No. 1, 1987-1988.

23/ Véanse, por ejemplo, Klaus Naumann, "Doctrine and Force Structures", en Ian Cuthbertson y Peter Volten, eds., The Guns Fall Silent: The End of the Cold War and the Future of Conventional Disarmament (Nueva York, Institute for East-West Security Studies, 1990).

24/ Carl von Clausewitz, On War, editado y traducido por Michael Howard y Peter Paret (Princeton, Princeton University Press, 1984), pág. 357.

25/ Freedman, Strategic Defence in the Nuclear Age, op.cit., pág. 43.

26/ Véase el informe de la Mesa del Comité Especial sobre Armas Químicas y Bacteriológicas, en Sociedad de las Naciones, Conferencia sobre la Reducción y la Limitación de Armamentos, Documentos de la Conferencia, Vol. I (Ginebra, diciembre de 1932).

27/ S/C.3/30, 13 de agosto de 1948.

28/ John Mearsheimer, Conventional Deterrence (Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1983), pág. 26.

29/ Véase Tomohisa Sakanaka, "International Relations in Asia", en Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), Nonoffensive Defence: A Global Perspective (Nueva York, Taylor y Francis, 1990), en especial las págs. 121 a 123.

30/ S/23500.

31/ Véase J. Soedjati Djiwandono, Nonprovocative Defence Strategy, en UNIDIR, Nonoffensive Defence: A Global Perspective (Londres, Taylor and Francis, 1990), págs. 113 a 117.

32/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimoquinto período extraordinario de sesiones, Suplemento No. 3 (A/S-15/3, párr. 60) (párr. 6 del texto citado).

33/ Richard E. Darilek, Have Arms Control, Will Travel: Exporting Confidence-Building and Other Measures from Europe" (Documento inédito, 1991).

Notas (continuación)

34/ Véase Rolf Berg, Military Confidence-Building in Europe, en Allen Lynch, ed., Building Security in Europe: Confidence-Building Measures and the CSCE, East-West Monograph Series No. 2 (Nueva York, Institute for East-West Security Studies, 1986), págs. 15 a 20.

35/ Darileck, Have Arms Control, Will Travel, op. cit., pág. 20.

36/ "Informe presentado por el Grupo de Trabajo I en relación con el tema 4 del programa", período de sesiones sustantivo de 1992 de la Comisión de Desarme (A/CN.10/1992/CRP.3), 8 de mayo de 1992.

37/ Plan for Arms Control and Disarmament (Embajada de Francia, Washington, D.C., 3 de junio de 1991).

38/ Communiqué from the Paris Meeting of the Five on Arms Transfers and Non-Proliferation, París, 8 y 9 de julio de 1991.

39/ Para detalles sobre el sistema de verificación y enlace en este acuerdo y otros acuerdos posteriores, véase Itshak Lederman, The Arab-Israeli Experience in Verification and Its Relevance in Conventional Arms Control in Europe, Occasional Paper No. 2 (College Park, Maryland: Center for International Security Studies at Maryland, 1989); y Brian S. Mandell, The Sinai Model: Lessons in Multimethod Arms Control Verification, en Mandell, ed., Back to the Future: Lessons from Experience in Regional Arms Control and Verification (Ottawa, Carleton University, 1989), págs. 51 a 80.

40/ Henry A. Kissinger, Years of Upheaval (Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1982), pág. 1.251; y Lederman, op. cit., págs. 7 y 8.

41/ Segunda Conferencia de las Partes para el examen de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, BWC/CONF.II/13/II, septiembre de 1986, págs. 3, 5 y 6.

42/ Tercera Conferencia de las Partes para el examen de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, BWC/CONF.III/23/II, septiembre de 1991, págs. 13 a 18.

43/ La resolución 46/30 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 1991, es la resolución más reciente que la Asamblea ha aprobado en relación con este tema.

44/ "Address by H. E. Moshe Arens, Minister of Foreign Affairs of Israel", París, Conferencia de los Estados Partes en el Protocolo de Ginebra de 1925 y otros Estados interesados, sesión plenaria celebrada el 9 de enero de 1991.

45/ Conferencia de Desarme, CD/989, 20 de abril de 1990.

Notas (continuación)

46/ Los 29 Estados signatarios son: Alemania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Kazajstán, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Moldova, Rumania, Federación de Rusia, Turquía y Ucrania.

47/ Fact Sheet on Middle East Arms Control Initiative, (Washington, D.C., Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa, 29 de mayo de 1991), pág. 2.
