

## ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN SOVIÉTICA, PAISES ESTRATEGICAMENTE FRONTERIZOS

*Análisis e interpretación de los acuerdos SALT \**

### INTRODUCCIÓN

Estados Unidos y la Unión Soviética negocian desde el 21 de noviembre de 1972, es decir, hace más de seis años, sobre un acuerdo SALT II. Entre tanto, el 3 de octubre de 1977 caducó el acuerdo provisional SALT I, de 26 de mayo de 1972, si bien sigue aplicándose sobre una base recíproca en virtud de declaraciones unilaterales de Estados Unidos y la Unión Soviética. A pesar de ser incierta la conclusión definitiva de un acuerdo SALT II, Estados Unidos ya está celebrando consultas con sus aliados europeos sobre el marco de las conversaciones para un acuerdo SALT III. De esta manera, los acuerdos SALT, al exceder la estrecha materia de los acuerdos de limitación de armamentos, han llegado a ser un elemento estructural del orden internacional, con repercusiones en el desarrollo del Derecho internacional. Para subrayar la fundamental importancia de los acuerdos SALT, podemos señalar la declaración final de la sesión extraordinaria de la ONU sobre el desarme de 30 de junio de 1978<sup>1</sup>, que insta a la pronta conclusión de los SALT II y recomienda apremiantemente la prosecución de las negociaciones sobre limitaciones «cualitativas» del armamento estratégico.

Nuestro planteamiento excede la calificación jurídica de los acuerdos singulares, conduciendo a los fundamentos de las relaciones entre las superpotencias y su lugar en el *orden público* internacional. Así, pues, interpretaremos los acuerdos singulares basándonos en las ideas de las superpotencias sobre el orden. Centrando así el problema, no nos basta comprobar que las superpotencias se sirven del Derecho como mecanismo fundamental de regulación. Se trata de la forzosidad de la inclusión en el *orden público* internacional. Con este rodeo metódico encontraremos un nuevo acceso a los acuerdos SALT. La funda-

\* Redacción revisada de «SALT I. Die strategische Grenznachbarschaft von USA und UdSSR», *Friedens-Warte* 60 (1977), Berlin Verlag, Berlin, 1977, monografía agotada.

<sup>1</sup> *UN Monthly Chronicle*, octubre 1978, A (RES) S-10/2; párr. 52.

mentación de las SALT como nuevo problema estructural sólo puede hacerse con nuevos métodos (sociológicos) de interpretación.

Si, en consecuencia, se entiende el «Derecho internacional como orden jurídico»<sup>2</sup>, para analizar los acuerdos SALT será preciso incluirlos en la estructura de la actual sociedad internacional, que se define como «sociedad universal»<sup>3</sup> de acuerdo con la interpretación teórico-sistemática de Luhmann. Siguiendo este planteamiento, nuestro trabajo perfila primeramente la peculiaridad de las relaciones como superpotencias entre Estados Unidos y la Unión Soviética (I), expone después los documentos jurídicos de las SALT I (II) y atiende a las ideas de orden y a los principios jurídicos en que se basan las SALT I (III), terminando con un vistazo a las SALT II (IV).

## I. LAS SUPERPOTENCIAS, COMO PAÍSES FRONTERIZOS

### 1. El fenómeno de la vecindad estratégica

Las armas estratégicas han hecho limitrofes a países que hasta ahora, en todo caso, sólo por causa de sus alianzas podían entrar en directo enfrentamiento armado. Esta nueva forma de vecindad se caracteriza porque, además de las fronteras territoriales entre las potencias, han aparecido ahora, sobre todo como formas sociales, las fronteras estratégicas. Los submarinos atómicos con SLBM, las centrales volantes de mando y los satélites militares de mando y observación las han situado en un espacio geográfico variable que escapa al tradicional entendimiento visual del mapa y las han desplazado de la clásica forma territorial<sup>4</sup>, incorporándolas a un sistema de referencia con magnitudes estratégicas. Esta «minimización del tiempo y del espacio en el entramado de los armamentos estratégicos» señala la sociedad universal que exponemos<sup>5</sup>. Esta vecindad estratégica es universal: se produce en todo el mundo.

La caracterización de la relación entre las superpotencias como vecindad estratégica, que empleamos por primera vez, tuvo una previa formulación teórica en 1971 por parte de Luhmann en su trabajo *Die*

<sup>2</sup> H. MOSLER: «Völkerrecht als Rechtsordnung», *ZaöRV* (Zeitschrift für ausländische öffentliches Recht und Völkerrecht), 1976, núm. 36, pp. 6-49, y «The International society as a legal community», *RdC* (Recueil de Cours de l'Académie de Droit International, La Haya), 1974/V, núm. 140, pp. 1-320.

<sup>3</sup> N. LUHMANN: «Die Weltgesellschaft», *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, 1971, núm. 57, pp. 1-35, y *Rechtssoziologie*, Rimbeque, 1972.

<sup>4</sup> Igualmente, pero en otro contexto. LUHMANN: *Rechtssoziologie*, nota 3, p. 335.

<sup>5</sup> LUHMANN al autor, 17-V-1977.

*Weltgesellschaft*, como el «abandono del principio espacial»<sup>6</sup>, señalan- do la conciencia de que «la misma sociedad limita con posibilidades» y contraponiendo a la («sugestiva») identificación entre la frontera social y territorial a la («contexto funcional»<sup>7</sup>. Esta sociedad universal<sup>8</sup>, caracterizada socio-jurídicamente como «nuevo fenómeno evolutivo»<sup>9</sup>, se convierte en un problema de teoría del Derecho bajo la cuestión fundamental del «Derecho internacional como orden jurí- dico», en cuanto se atiende a la sociedad que se constituye «en comuni- dad jurídica»<sup>10</sup>. Situaremos en este contexto la calificación jurídica de los acuerdos SALT I.

Afirmando la vecindad estratégica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, hallaremos un acceso a la hipótesis de que no es la indepen- dencia de los Estados, sino su mutua dependencia, la garantía de la seguridad de cada uno de ellos<sup>11</sup>.

La política de defensa en Derecho internacional reacciona a este cambio del medio tecno-militar, pudiéndose reconocer algunos deter- minantes esenciales: el incremento de la precisión de tiro y del peso lanzado de los cohetes intercontinentales, la difuminación del límite entre la misión nuclear y la tradicional, por ejemplo, en los llamados cohetes crucero, con un alcance de hasta 3.700 kilómetros<sup>12</sup> y la capa- cidad de transformar para empleo estratégico los cohetes de alcance medio (IRBM), como el móvil SS-20 soviético, que en poquísimo tiempo puede convertirse en un SS-16 poniéndole una tercera fase<sup>13</sup> y, por último, la creación de pequeñísimas armas nucleares para uso táctico (las *mini-nukes*). Esta situación ha tenido que obligar a las dos super- potencias con armas estratégicas a definir su relación de modo que no sean arrastradas a la peligrosa zona de vecindad directa con todos sus sistemas de armas estratégicas.

<sup>6</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft*, nota 3, p. 22. Recientemente, *Weltkongress für Politische Wissenschaft*, Edimburgo, 1976; «Zeit, Raum und Politik», *Universitas 1976*, pp. 1101 y ss. (D. Frei, Zurich).

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>9</sup> Naturalmente no un «Estado universal» que nace del enfoque teórico de categorías erróneas. LUHMANN: *Weltgesellschaft*, nota 3, p. 4.

<sup>10</sup> MOSLER: *ZaöRV*, 1976, núm. 38, p. 33.

<sup>11</sup> Así ya en 1963 el profesor SCHULMAN (EE. UU.), cit. por F. FISCHER: *La non-prolifération des armes nucléaires*, Paris, 1969, p. 15.

<sup>12</sup> R. BURT: «The Cruise missile and arms control», *Survival* (IISS), Londres, 1976, pp. 10-17; Iklé, conferencia de prensa de 27-II-1976, cit. por I. M. LODAL: «Verifying SALT», *Foreign Policy* (febrero), 1976, pp. 40-64 (42). Revisión de tipos de los cohetes crucero: SIPRI, 1976, pp. 11 y ss., y 1978, pp. 445-454. Los cohetes crucero de largo alcance (SLCM) podrían desplazarse en submarinos «Polaris» sin caer bajo el límite superior señalado por las SALT I (SIPRI: *Yearbook*, 1975, p. 328). «The SALT process and its use in regulating mobile ICBM's», *The Yale Law Journal* 84, 1975, pp. 1078-1100 (1079, nota 8). Véase también A. WINSTEIN: «Die Sowjets und das Atom», *FAZ* (Frankfurter Allgemeine Zeitung), núm. 7, de 10-I-1977, p. 1.

<sup>13</sup> IISS: *Strategic Survey 1976*, p. 111.

## 2. ¿Cálculo en vez de decisión?

Esta evolución ha hecho que Estados Unidos y la Unión Soviética entrasen en una estrecha relación contractual, debida enteramente al factor estratégico de la vecindad, que se entiende fundamental, y se ha manifestado en los acuerdos SALT de 26 de mayo de 1972. Entre tanto, la creación de armas ofensivas, con la nueva serie de cohetes crucero de largo alcance<sup>14</sup>, nos lleva a un sistema tan perfecto técnicamente que en el futuro—para mantener la capacidad de empleo de las armas—la decisión humana tendría que ser sustituida por la computadora para poder conservarse la capacidad de reacción<sup>15</sup>. Se espera que las cabezas explosivas múltiples (MIRV) para el cohete Minuteman III, creadas dentro del programa estadounidense «12A», sean transportadas a partir de 1979 y puedan explotar independientemente. Así, con diez MIRV podrían destruirse veinte silos de cohetes frente a los seis de ahora<sup>16</sup>. Además una precisión de tiro intercontinental de 30 a 50 metros de rad.o, con las cabezas explosivas MARV (*manœuvrable reentry vehicle*)<sup>17</sup>, junto con el incremento del peso lanzado, podría destruir cualquier silo de cohetes<sup>18</sup>. Incluso ahora, una cabeza explosiva nuclear corriente, de 200 kt., con una precisión de puntería de 500 m. CEP conseguiría los mismos efectos destructivos en un blanco puntiforme que un explosivo de la misma potencia y una precisión de 30 a 50 metros<sup>19</sup>. Como además pueden cambiarse pronto con calculadoras simultáneas el rumbo y el blanco de los cohetes intercontinentales<sup>20</sup>, la reacción deja ya de ser previsible por muy posible que sea apartar a tiempo el «señuelo» y el explosivo. Para que el atacado pueda reaccionar o tendrá que interceptar los cohetes en vuelo antes de que alcancen el blanco o haber reaccionado antes de su llegada. Ahora bien, esta orden sólo pueden darla las calculadoras electrónicas por causa del corto lapso entre la identificación y

<sup>14</sup> SIPRI, 1978, p. 453.

<sup>15</sup> SIPRI, 1973, p. 17.

<sup>16</sup> NZZ (Neue Zürcher Zeitung), núm. 127, de 3-VI-1977, p. 2.

<sup>17</sup> SIPRI, 1976, p. 4. En la actualidad, los SS-17, 18 y 19 soviéticos: 500 m. CEP; el Minuteman III norteamericano, hasta 200 ms. CEP; C. S. GRAY: «The MX debate», *Survival* 1978, pp. 105-112 (106 y ss.).

<sup>18</sup> SIPRI: *Offensive Missiles* (Stockholm Paper 5, 1974), pp. 27 y ss.; por ejemplo, una cabeza explosiva «Poseidón» (50 kt.), con un CEP (probable error circular, es decir, radio de un círculo que alcanza la granada con una seguridad del 50 por 100) de 50 ms. de silos superfortificados de 1.000 psi. (libras por pulgada al cuadrado) destruiría, con una probabilidad del 97 por 100, un CEP de 30 ms. Los silos Minuteman tienen 3.000 psi. (rectificados a 1.000 psi.). LEGAULT y LINDSEY: *Op. cit.*, p. 152.

<sup>19</sup> «Offensive Missiles» (de la nota 16, p. 32).

<sup>20</sup> FAZ, núm. 115, de 18-V-1977, p. 1; hasta diez mil millones de operaciones de cálculo por segundo.

la llegada al blanco. De esta manera, en una crisis el estado de la técnica y la estrategia provocan precisamente la iniciativa del ataque<sup>21</sup> para poder sobrevivir.

En el sentido del tema, de la cuestión de la calificación jurídica de las SALT, el cálculo sustituiría a la decisión. Las consideraciones estratégicas militares, convertidas a *soft-ware*, darían al complejo fenómeno social de la vecindad fronteriza tal parcialidad antisocial que precisamente sólo el conflicto militar podría devolver al eje de un entramado social complejo, una textura social desplazada hacia la técnica en sentido lato<sup>22</sup>. Estas son justamente las ineludibles consecuencias que deben contrarrestar los acuerdos SALT.

### 3. Las SALT y el orden público internacional

Por consiguiente, la conducta social del adversario, que por causa de la técnica (estratégicamente: disuasión) no es ya previsible, tiene que volver a ser previsible por otros medios para que pueda quedar garantizada la seguridad de los Estados. Al equilibrio del terror», que no puede garantizar ya por sí sólo la seguridad, ha sustituido la búsqueda de un orden basado en el Derecho<sup>23</sup>. El Derecho se confirma como un fenómeno social<sup>24</sup> que contribuye a realizar el imperativo de paz, sosten de la comunidad jurídica internacional<sup>25</sup>. De esta manera, el Derecho devuelve a la sociedad la libertad de acción que le había quitado la técnica. Aquí está la necesidad de la vinculación de las relaciones entre las superpotencias al *orden público* internacional. En este proceso corresponde a las superpotencias un papel clave por su predominio, pues tienen la capacidad de destruir todo el orden en su conjunto<sup>26</sup>.

Así, pues, la cuestión de los principios jurídicos sustentadores de las SALT se amplía a la cuestión del *orden público* de la comunidad internacional<sup>27</sup>. La vinculación de las superpotencias al orden jurídico<sup>28</sup> representa a la vez funcionalmente un paso hacia la integración del orden social y de la paz en una «sociedad universal».

<sup>21</sup> PH. NOEL-BAKER: «Rüstungen oder politische Lösungen der Probleme der Gegenwart?», *Universitas* 1973, pp. 113-118 (117).

<sup>22</sup> En la misma perspectiva, E. G. JÜNGER: *Die Perfektion der Technik*, 1946.

<sup>23</sup> FISCHER: *Non-proliferation*, nota 11, p. 30. El «equilibrio» no se entiende numéricamente como igualdad, sino estratégicamente, es decir, por ejemplo, en función de la conservación de una capacidad de reacción. Igualmente, KISSINGER: *FAZ* núm. 9, de 12-I-1977, p. 2 (discurso ante el Club de Prensa de Washington).

<sup>24</sup> Igualmente, MOSLER: *ZaöRV*, 1976, núm. 36, p. 34.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 33. Vale la pena leer todavía L. QUIDDE: «Sicherheit und Abrüstung» (Deutschland, 1927), en A. HARTUNG (ed.): *Der Friedens-Nobelpreis* (Berlin Verlag), pp. 41 y ss.

<sup>26</sup> MOSLER: *Ibid.*, p. 29.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 29.

## II. LOS DOCUMENTOS DE LAS SALT

Los acuerdos SALT I, firmados por Estados Unidos y la Unión Soviética el 26 de mayo de 1972, entraron en vigor el 3 de octubre de 1972. Comprenden el tratado sobre sistemas de defensa contra los cohetes balísticos (*tratado ABM*)<sup>29</sup>, complementado por un protocolo el 3 de julio de 1974<sup>30</sup> y un acuerdo provisional sobre la limitación de las armas ofensivas estratégicas (Acuerdo Provisional)<sup>31</sup>, más protocolo<sup>32</sup>. Estos textos van acompañados de «interpretaciones»<sup>33</sup> y los completa el 21 de diciembre de 1972 un memorándum sobre la creación de una Comisión Consultiva Permanente<sup>34</sup>. Existe, además, una Resolución Conjunta del Congreso norteamericano de 30 de septiembre de 1972<sup>35</sup>. El Acuerdo Provisional, limitado a cinco años, vencidos el 3 de octubre de 1977, sigue aplicándose en reciprocidad en virtud de las unilaterales y paralelas declaraciones de intención de Estados Unidos y la Unión Soviética, de 23 y 24 de septiembre de 1977, hasta que se concluya un acuerdo SALT II<sup>36</sup>. Estos acuerdos se hallan en estrecha relación temporal y real con los tratados y declaraciones sobre las llamadas medidas para establecer la confianza y con el transcurso de las negociaciones sobre el acuerdo SALT II, todavía pendiente, y cuyos rasgos básicos se han dado ya a conocer.

## 1. El conjunto de tratados de las SALT

Un rápido vistazo a los acuerdos revela ya la variedad de los medios jurídicos empleados<sup>37</sup>:

Hay variedad en la forma, la entrada en vigor y el periodo de vigencia de los acuerdos, comprendiendo casi toda la escala de las declaraciones estatales de voluntad, desde el clásico tratado internacional hasta la resolución parlamentaria<sup>38</sup>.

<sup>29</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.2.1.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 8.2.2.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 8.2.3.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 8.2.4.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 8.3.1.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 8.3.2.

<sup>35</sup> U. S. Arms Control Disarmament Agency, Documents on Disarmament: Congressional Joint Resolution on the Interim Strategic Offensive Arms Limitation Agreement, 30-IX-1972 (publ. núm. 69), Washington, 1974, pp. 681-683. Publ. Law 92-448 (86 Stat. 746).

<sup>36</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.3.3.5.1 y 8.3.3.5.2.

<sup>37</sup> W. WENGLER: «Rechtsvertrag, Konsensus und Absichtserklärung im Völkerrecht», *JZ* (Juristenzeitung), 1976, pp. 193-197.

<sup>38</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.3.1.1 (4/21-XI-1977).

a) Desde el punto de vista dogmático, el *tratado ABM* está en el centro de este conjunto de textos. Es un tratado internacional en el sentido clásico, que necesita de ratificación por las partes contratantes y que debe ser registrado en la ONU, en conformidad con el artículo 102 de su Carta (art. XVII). Su vigencia es limitada (art. XV, párr. 1). El tratado ABM deberá ser revisado cada cinco años (art. XIV), como lo hizo ya por vez primera en noviembre de 1977 la Comisión Consultiva Permanente sovieto-americana. El *Acuerdo Provisional* se presenta primeramente —igual que el tratado ABM— como un tratado en su forma clásica, con preámbulo, subdivisión de artículos, disposiciones finales y firmas de las «partes contratantes», pero su peculiaridad formal está en su relación con el tratado ABM, que se establece de triple mara: por una parte, sustancialmente, mediante una referencia mutua en los preámbulos de ambos acuerdos y, después, formalmente, a través de la forma —reducida respecto del tratado ABM— de entrar en vigor, a saber, una nota escrita de aprobación que se intercambia junto con los instrumentos de ratificación del tratado ABM (art. VIII, párr. 1); es decir, que la entrada en vigor del Acuerdo Provisional supone la entrada en vigor del tratado ABM y, en tercer lugar, procesalmente (artículo VI), por la utilización de la Comisión Consultiva Permanente prevista en el tratado ABM (art. XIII) y creada en virtud de un memorándum de 21 de diciembre de 1972. A diferencia del tratado ABM, de vigencia indefinida, el Acuerdo Provisional se concertó para cinco años, hasta octubre de 1977 (art. VIII, párr. 2). Por último, al Acuerdo Provisional se añadió un breve *protocolo* no articulado, que se considera «parte integrante».

Otra conexión formal de estos tres convenios se deriva de la «Interpretación» de la cláusula derogatoria por Estados Unidos, según la cual verá un peligro para sus «supremos intereses» en que antes de expirar el acuerdo provisional no se hubiere concluido un tratado complementario<sup>39</sup>, aunque esta interpretación ha quedado suspendida de momento por la declaración sobre la ulterior aplicación del Acuerdo Provisional.

b) Además de estos tres textos (tratado ABM, Acuerdo Provisional y protocolo), en mutua referencia formal, claramente independientes como documentos y, sin embargo, estrechamente relacionados por la misma fecha de expiración y de entrada en vigor, así como por la plena firma de las partes contratantes, están las «Interpretaciones», que se distinguen muy bien de los tres instrumentos citados: son las

<sup>39</sup> Declaración Unilateral A, de 9-V-1972; cfr. también *Joint Resolution*, capítulo 3 (arriba, nota 35), p. 482. «Eso podría perjudicar a los supremos intereses nacionales.»

«Interpretaciones concertadas», que además de las «Anotaciones» rubricadas por ambos jefes de delegación el día de la conclusión de los acuerdos SALT I, contienen las llamadas «Declaraciones Conjuntas de Inteligencia» sobre el tratado ABM (apartados A-G) y el acuerdo provisional (apartados H-L). Se añaden también «Declaraciones Unilaterales» de parte estadounidense, sin reproducirse, no obstante, la respuesta soviética. A estas declaraciones acompaña una declaración soviética unilateral, con una protesta aneja estadounidense. Estas interpretaciones parecen un fragmento de acta, pero por su publicación son declaraciones estatales de voluntad formalizadas, aunque de diversa importancia jurídica.

c) El Congreso estadounidense ha añadido a estos documentos internacionales una «Resolución Conjunta»<sup>40</sup>, que en su artículo 3 define el interés de la seguridad norteamericana, representando una interpretación del derecho de denuncia concedido a las partes (artículo VIII, párr. 3, del Acuerdo Provisional).

## 2. El contexto funcional de los documentos SALT

La revisión de este conjunto de variados y engranados textos ofrece ya la posibilidad de valorar el aspecto formal de las SALT.

La yuxtaposición y concurrencia de varios textos, en mutua dependencia, tanto formal como sustancial, no es fenómeno desconocido al moderno Derecho internacional: reflejan —como en los arreglos de Berlín<sup>41</sup> y Vietnam<sup>42</sup>— una realidad que es también políticamente complicada. Sin embargo, es dudoso que dé en el blanco del problema caracterizar esta nueva estructuración de los convenios internacionales como «menoscabo del Derecho internacional de los tratados»<sup>43</sup>. Más bien parece tratarse de un reflejo del orden jurídico-internacional como sistema social, que ha de corresponder a necesidades específicas<sup>3</sup> entre las que se cuenta, por ejemplo, la mayor posibilidad de modificación mediante ajustes intergubernamentales, que —dentro del marco de los convenios básicos aprobados en el Parlamento— permiten una adaptación más fácil a la evolución. La crítica a la teoría de las fuentes del Derecho Internacional que se pregunta por el sen-

<sup>40</sup> Véase la nota 35.

<sup>41</sup> Detalladamente, E. R. ZIVIER: *Der Rechtsstatus des Landes Berlin*, Berlín, 3.ª ed., 1977, y K. DOERING y G. RESS: *Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Berlin-Regelung*, Frankfurt M., 1972.

<sup>42</sup> P. ISOART: «L'accord de Paris sur la cessation de la guerre et le rétablissement de la paix au Sud Vietnam», *AFDI* (Annuaire Français de Droit International), 1972, pp. 101-121.

<sup>43</sup> WENGLER: *JZ*, 1976, p. 197.

tido de los distinción entre «lo jurídico y lo no jurídico» es de enfoque certero, pero sólo se justifica si incluye en su consideración como nuevo fenómeno la «sociedad universal». En este sentido parecen ir los razonamientos que acertadamente se preguntan si el orden jurídico-internacional ha de tener forzosamente una «gradación ordenada según las fuentes del Derecho»<sup>44</sup>. Podemos prescindir aquí de hasta qué punto el procedimiento de aprobación interna tendría que extenderse entonces para que le quedasen sometidos algo más que los tratados.

También la distinción de Virally<sup>45</sup>, según el grado de la obligación jurídica, moral o política, es más bien una consideración *ex post*, si esta diferenciación gradual ha de ser determinada por la manera como una parte contratante puede desligarse de los compromisos adquiridos, a saber, a través de procedimiento jurídico, bajo consideración del principio de la buena fe o atendiendo a su crédito político. La variedad de los convenios SALT, unidos en un conjunto, puede cumplir su función social en la sociedad universal sólo porque los textos —en diversa ponderación— aluden a estas tres características, que más bien son esferas de acción para la conducta social.

### 3. Los factores socio-sistemáticos de orden

a) Esta aparición, unánimemente apreciada, de diversos textos conexos debe entenderse en relación con la modificación continua del orden internacional<sup>46</sup>. El Derecho y la sociedad (universal) se complementan mutuamente<sup>47</sup>, debiéndose considerar en especial la equiparación de los Estados como últimas «unidades de acción indivisibles en la comunidad jurídica internacional»<sup>48</sup>, que tiene un doble efecto: los Estados, primeramente en su función de creadores del Derecho y, después, como miembros del orden jurídico por ellos creados, son sus ejecutores. Esta falta de diferenciación funcional<sup>49</sup> acarrea la falta de más abstracción<sup>50</sup>, situación insostenible en el fondo para un medio sumamente tecnificado, y remediada por la complejidad de las formas de las esferas de acción estatal, que establece la referencia directa entre las formas sociales.

44 MOSLER: *ZaöRV*, 1976, núm. 36, p. 46.

45 M. VIRALLY: «La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement. Essai d'interprétation para-juridique», *AFDI*, 1970, pp. 9-33 (29 y ss.).

46 MOSLER: *ZaöRV*, 1976, núm. 36, pp. 8 y 15.

47 LUHMANN: *Weltgesellschaft*, nota 3, p. 11.

48 MOSLER: *ZaöRV*, 1976, núm. 36, p. 16.

49 LUHMANN: *Rechtsoziologie*, nota 3, p. 144.

50 *Ibid.*, p. 161.

Los Estados, perfilados como formas sociales, crean modos de correspondencia social que no puede simplificarse a la relación de sujetos jurídicos formulados en abstracto. Así, en la esfera de interacción de los Estados como formas sociales<sup>51</sup>, se manifiesta una realidad variada, que —por decirlo con Virally<sup>52</sup>— exige una comprensión «parajurídica». Estas últimas ideas pueden emplearse para la interpretación formal de los textos SALT.

b) La atención se dirige primeramente a la mutua relación de los documentos SALT I, pues, según la declaración unilateral estadounidense de 9 de mayo de 1972, que es parte de las «Interpretaciones», la vigencia (cláusula derogatoria) del tratado ABM, indefinido, dependerá de que el Acuerdo Provisional, concluido para un plazo de cinco años, se continúe en un nuevo convenio<sup>53</sup>, con lo cual suceden dos cosas: primero, la regulación de rango formalmente superior —formalizada en el intercambio de instrumentos de ratificación— llega a depender de la formalmente menos exigente, que entra en vigor mediante «nota de aceptación»; pero, después, el matiz subjetivo de los «supremos intereses» de la cláusula derogatoria (art. VIII, párrafo 3) otorga virtud normativa a la expectativa<sup>54</sup> como conducta social típica. La denuncia, que tiene «respaldo» jurídico-formal, no se reintroduce en el Derecho por violación, sino por una conducta social irregular, que se estima incorrecta<sup>55</sup> en el sentido de la expectativa formalizada. Ahí está —también en las SALT— la función social del Derecho, tan frecuentemente destacada.

Sobre este fondo puede desprenderse de qué poco servirá una pura búsqueda «internacional»-positivista de Derecho formalizado para comprender los numerosos documentos de las SALT<sup>56</sup>. Así, los acuerdos SALT I no reproducen «normas jurídicas», pero sí normas sociales, a las que se han obligado estas dos poderosas formas sociales, Estados Unidos y la Unión Soviética, pero los documentos SALT no existen sino en función de esta relación mutua, y de ella reciben su rango jurídico-internacional, no de su calificación<sup>57</sup> formal como «Derecho». La fundamental importancia de los contextos funcionales, que se transparenta ya en el terreno formal, aumenta posibilidades al análisis de contenido de los textos, pues con él pueden conocerse las

<sup>51</sup> MOSLER: *ZaöRV*, 1976, núm. 36, p. 16.

<sup>52</sup> Véase la nota 45.

<sup>53</sup> Véase la nota 39.

<sup>54</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft*, nota 3, p. 39.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>56</sup> Sobre la forma de pensar «situativa», TH. VIEHWEG: *Topik und Jurisprudenz*, Munich, 1954, 5.ª ed., 1974, p. 115.

<sup>57</sup> WENGLER: *JZ*, 1976, p. 195.

expectativas de las partes contratantes<sup>58</sup>. Lo decisivo para la interpretación de las SALT es, por tanto, la esfera de acción social que abra el texto singular a las partes contratantes. La función mediadora del Derecho está en la propia vinculación<sup>59</sup> de ambas superpotencias al orden jurídico.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS SALT

#### 1. La mediación pacificadora del Derecho

Ni el tratado ABM ni el Acuerdo Provisional contienen ninguna alusión expresa a los principios jurídicos en que se basan. Ni siquiera se encuentra una mención de la Carta de la ONU. Esta laguna resulta tanto más sorprendente por cuanto los acuerdos de 1972 no son los que se llama ajustes técnicos, sino tratados sumamente políticos, concluidos por primera vez entre las superpotencias sobre medidas restrictivas del armamento estratégico<sup>60</sup>.

a) La fundamental importancia<sup>61</sup> de los acuerdos de 1972 no obedece solamente a las negociaciones<sup>62</sup>, que duraron desde 1969, en las que se redactaron los textos SALT en 127 sesiones a puerta cerrada, sino que se deriva también del propio entendimiento de ambas partes contratantes, reflejado en los preámbulos y las negociaciones sobre un acuerdo SALT II, comenzadas inmediatamente después de entrar en vigor el Acuerdo Provisional. El silencio de los documentos sobre los principios jurídicos fundamentales, por un lado, y la fundamental importancia que atribuyan las partes a los acuerdos, por otro, conduce a la cuestión de las ideas de orden por las que se han guiado Estados Unidos y la Unión Soviética al concluir los tratados.

b) Los preámbulos del tratado ABM y del Acuerdo Provisional —además de la escueta alusión, más bien formal, al artículo VI del

<sup>58</sup> B. SIMMA: «Völkerrecht und Friedensforschung», *Friedenswarte* 57, 1974, pp. 65 y ss. (81), de todas maneras, sin la rigurosa deducción de LUHMANN.

<sup>59</sup> MOSLER: *ZaöRV*, 1976, núm. 38, p. 29.

<sup>60</sup> FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 83; *SIPRI*, 1973, p. 59.

<sup>61</sup> LODAL: *Foreign Policy* (febrero), 1976, p. 40; véase también el comunicado conjunto sovieto-estadounidense de 3-VII-1974, en FAHL: *Rüstungsbeschränkung* (8.3.3.3), «fundamental agreements»; Vladivostok, «great significance».

<sup>62</sup> R. R. BOWIE: «The bargaining aspects of arms control: the SALT experience»; KINTER y PFALZGRAFF, JR.: *SALT. Implications for Arms control in the 1970s*, Pittsburgh, 1973, pp. 127 y ss.

tratado de no proliferación<sup>63</sup>—contienen una descripción de la situación internacional y citan objetivos: el tratado ABM establece en su preámbulo una relación entre los armamentos y el peligro de que estalle una guerra nuclear, que «tendría consecuencias devastadoras para toda la Humanidad». Como en el preámbulo del Acuerdo Provisional, se cita expresamente la creación de «condiciones favorables para ulteriores negociaciones sobre la limitación de las armas estratégicas». El Acuerdo Provisional extiende a toda la comunidad internacional la caracterización de este ambiente, que concierne a la mutua relación de ambos Estados. Pues, en idea de las partes contratantes, ambos tratados «contribuirán a la distensión y al fortalecimiento de la confianza entre los Estados».

La inclusión de las relaciones entre las superpotencias en el orden jurídico, al servirse de él por medio de los tratados, produce «distensión» y crea «confianza»<sup>64</sup>. En el protocolo del tratado sobre los sistemas ABM concluido entre Estados Unidos y la Unión Soviética en 1974, así como en la Declaración de Vladivostok, esta idea se centra en la «paz internacional» y en la «seguridad internacional». Así, pues, la vinculación de las relaciones entre las superpotencias al orden jurídico, origina paz, consideración fundamental que hace reconocer dos cosas: por una parte, mediante un régimen contractual de la estrategia nuclear, otorga prioridad<sup>65</sup> al ámbito político; por otra, este determinante de las relaciones internacionales se aprovecha para la paz, y no para una conducta belicosa.

En ello creemos ver una idea determinada de lo que es el Derecho: es, primeramente, una conducta que se entiende correcta y se «conforma como real-normativa, es decir, como jurídica»<sup>66</sup>. Las normas jurídicas (de tratados) se entienden como preceptos de conducta<sup>67</sup>. Prescriben la conducta (correcta). Ahora es cuando cobra importancia la relación con Luhmann. Pues la conducta no está «pre-normada», sino que se hace real en el campo de interacción de ambas partes contratantes, es consecuencia de una «expectativa cognoscitiva», que encuentra apoyo en una normación<sup>68</sup>. Esta relación de in-

<sup>63</sup> Sólo deber de negociar, FISCHER: *Non-prolifération*, nota 11, p. 162, y «La conférence des parties chargées de l'examen du Traité sur la Non-prolifération des armes nucléaires», *AFDI*, 1975, pp. 9 y ss. (38).

<sup>64</sup> LUHMANN: *Rechtssoziologie*, nota 3, p. 336.

<sup>65</sup> Igualmente, C. A. COLLIARD: *Institutions des relations internationales*, Paris, 6.<sup>a</sup> ed., 1974, p. XI.

<sup>66</sup> H. RYFFEL: *Grundprobleme der Rechts- und Staatsphilosophie*, Neuwied, 1969, pp. 228 y 402.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 399.

<sup>68</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft*, nota 3, p. 26. Quizá también *Yale Law Journal* (como la nota 13), p. 1079.

teracción (estimación del antagonista-preceptos de conducta por normación) significa paz en el sentido jurídico. Así, la paz es un proceso dinámico<sup>69</sup> que sólo puede definirse en situaciones de conducta recíproca.

Estas consideraciones se ven confirmadas en las declaraciones unilaterales concordantes de Estados Unidos y de la URSS de 20 de mayo de 1971<sup>70</sup>: en estas concisas declaraciones extienden el objeto de las negociaciones a las armas, tanto defensivas como ofensivas. El acuerdo logrado significa un paso ideal hacia una común actitud estratégica fundamental<sup>71</sup>. El cambio precedente de la idea estratégica soviética puede definirse, con Luhmann, como «condición estructural de la capacidad de aprendizaje»<sup>72</sup>.

Los contratantes entienden la declaración como medio para las negociaciones «sobre todos» los armamentos estratégicos y Estados Unidos establece el 9 de mayo de 1972 la conexión política de seguridad entre el tratado ABM y el Acuerdo Provisional. Mediante el convenio de mayo de 1971, se proyecta hacia el futuro «al más alto nivel» una idea estratégica común, haciéndoselo aplicable con los medios del Derecho como directrices de conducta (*Ryffel*). Formalmente, la notificación es la manifestación de una convergencia de ajuste preliminar y contractual.

## 2. Regulación del «statu quo»

El análisis de contenido de los acuerdos SALT I de 1972 tiene que considerar la idea anterior sobre la relación de Estados Unidos y la Unión Soviética como de vecindad estratégica, constituyendo la estrategia aquel elemento que en el caso de las fronteras geográficas es el territorio. Sobre esta base se conforma un nuevo *statu quo*, cuya sustancia específica no se define sin embargo territorialmente, es decir, en gran parte de manera estática, sino técnicamente—como función de la investigación y el desarrollo—es decir, en gran parte,

<sup>69</sup> Igualmente, S. D. BAILEY: *The procedure of the S. C.*, Oxford, 1975, p. 9. Cfr. el reciente US Department of State: *The SALT process*, Washington, junio 1978.

<sup>70</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.3.3.1.

<sup>71</sup> Sobre el cambio de la idea soviética, FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 30. Sobre la estrategia soviética, R. W. BARNETT: «Trans-SALT: Soviet Strategic doctrine», *Orbis*, 1975, pp. 533-561; L. GOURÉ, F. D. KOHLER y M. L. HARVEY: *The role of nuclear forces in current soviet strategy*, Univ. de Miami, 1974, y S. B. PAYNE, JR.: «The Soviet debate on strategic arms limitation: 1968-1972», *Soviet studies*, Oxford, 1975, núm. 27, pp. 27-45. Cfr. también L. T. CALDWELL: «Soviet attitudes to SALT», *IISS*, Londres, Adelphi Papers, núm. 75, 1971.

<sup>72</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft*, nota 3, p. 28. Este cambio de la idea estratégica soviética quizá haya sido influido también por el «estilo cognitivo de expectativas» de la técnica: *ibid.*, p. 16.

de modo dinámico. Semejante *statu quo* determinado funcionalmente necesita de definición jurídica en medida mucho mayor que la vecindad territorial, cuestión de la que tratamos en el epígrafe 3, centrándonos en el concepto de la proscripción de la fuerza en especial manifestación a través de la relación de vecindad estratégica entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Esta clasificación de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética en «*statu quo* y proscripción de la fuerza» halla su adecuada correspondencia en la terminología politológica en la idea de una «igualdad nuclear estratégica» (*statu quo*) y de un «equilibrio político estratégico» (proscripción de la fuerza)<sup>73</sup>, observación que puede hacer valer su necesidad como contraprueba, aunque presentada sólo en síntesis, de la licitud de nuestra clasificación.

a) *La «vecindad», como comunidad de peligro*

Los acuerdos SALT I de 1972 regulan la limitación de los sistemas conductores estratégicos —es decir, no de las cabezas nucleares<sup>74</sup>—, pero sólo en medida reducida. El acuerdo ABM, con el protocolo de 1974, afecta sólo a las instalaciones de radar y de interceptar cohetes, es decir, no a la defensa antiaérea, por ejemplo, SAM-D; y el acuerdo provisional comprende solamente los ICBM de instalación fija y los SLBM de submarinos atómicos.

En cambio, han quedado sin considerar los ICBM móviles, los bombarderos estratégicos, los cohetes de medio y corto alcance en bases militares adelantadas y los cohetes de naves oceánicas o caza-submarinos<sup>75</sup>.

En el aspecto del *statu quo* de que tratamos, merece atención primeramente la distinción, destacada ya en el análisis formal, entre los armamentos defensivos y ofensivos<sup>76</sup>, que refleja el básico acuerdo entre ambas superpotencias, no logrado sino después de años de discusión, sobre el contenido fundamentalmente estratégico de sus relaciones<sup>77</sup>.

aa) Sin hacer más que señalar ahora la amplia discusión sobre una estrategia disuasoria (eficaz) en sus sucesivas variantes<sup>78</sup>, resu-

<sup>73</sup> A. WEINSTEIN: «Kissinger -Vision und Wirklichkeit», *FAZ* núm. 26, de 31-I-1976, p. 1.

<sup>74</sup> Cfr. FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.3.7.2.

<sup>75</sup> FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 60.

<sup>76</sup> Igualmente, FISCHER: *Ibid.*, p. 37.

<sup>77</sup> El ministro estadounidense de Exteriores (KISSINGER), cit. por FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 32.

<sup>78</sup> Una buena revisión en *SIPRI*, 1974, pp. 55-71; cfr., además, L. E. DAVIS: «Limited nuclear Options. Deterrence and new American doctrine», *IJSS*, Adelphi Papers núm. 121, Londres, 1976; F. CH. IKLÉ: «Can nuclear deterrence last out the century?», *Foreign Affairs* 51, 1973, pp. 267-285; R. ROSECRANCE: «Strategic deterrence reconsodered», *IJSS*, Adelphi Papers

mamos la común actitud fundamental<sup>79</sup> de Estados Unidos y la Unión Soviética, como los dos adversarios estratégicos, que ha conducido a la conexión, singular en la historia de las conversaciones sobre la limitación de armamentos, entre los sistemas de armas defensivas y ofensivas<sup>80</sup>. Esta novedad de principio se explica por el efecto desestabilizador de los sistemas ABM, es decir, por su peculiaridad, en el fondo, ofensiva. Ya por su existencia, no aumentan, sino que reducen, la seguridad de quien los posee<sup>81</sup>.

El adversario tiene dos posibilidades de reacción: o se ve provocado a dar el primer golpe para causar tanto perjuicio como pueda al adversario—antes de hacerse víctima indefensa de éste—, pudiendo compensar de esta manera su pérdida de capacidad de contraataque, que con la estrategia disuasoria le garantizaba, como primer atacado, la posibilidad de provocar todavía al adversario un daño insoportable; o escoge la alternativa de recurrir a la construcción de un propio sistema ABM todavía más perfecto, medio por el que optó Estados Unidos en 1968<sup>82</sup>. Ambas posibilidades acaban en potenciar cada vez más rápidamente el peligro de una guerra nuclear.

Hoy, los expertos condenan la construcción de sistemas ABM como uno de los errores más considerables de la moderna política de seguridad<sup>83</sup>, idea que ha tenido como consecuencia el protocolo del tratado ABM de 1974<sup>84</sup>, en virtud del cual ambos complejos ABM admitidos se reducen a los respectivamente existentes<sup>85</sup>. Quizá se haya prescindido del desmontaje total, esencialmente, por motivos de apariencia.

bb) Aparte del efecto desestabilizador de los sistemas ABM, se reconoce en general que la estrategia de disuasión, apoyada por la hipótesis de una *mutual assured destruction* en todo instante, se basa en convicciones subjetivas de peligro<sup>86</sup> y en la firme decisión del adversario a asestar en todo momento un efectivo contragolpe nu-

núm. 116, Londres, 1975; LEGAULT y LINDSEY: *The dynamics of the nuclear balance*, Itaca, 2.ª ed., 1976, y L. MARTIN: «Changes in American strategic doctrine, an initial interpretation», *Survival*, 1974, pp. 158-164.

<sup>79</sup> FISCHER: *AFDI*, 1972, pp. 47 y 76.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>81</sup> Ya en 1963 HERBERT YORK, cit. por FISCHER: *Non-prolifération*, nota 11, p. 14. K. CARSTENS: *Politische Führung*, Estugarda, 1971, pp. 256 y ss.

<sup>82</sup> Sentinel y Safeguard Programm, FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 47; fue consecuencia —aunque comenzada antes (*ibid.*, nota 195)— el programa MIRV, que debía superar los sistemas ABM, pero que entre tanto es de efecto sumamente desestabilizador. Por ejemplo, *SIPRI*, 1973, p. 19.

<sup>83</sup> FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 77.

<sup>84</sup> *SIPRI*, 1975, pp. 416-418.

<sup>85</sup> FAHL: *Rüstungsbechränkung*, 8.3.7.2, notas 3 y 4. FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 54.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 11. (Los jefes de Estado Mayor norteamericanos ante el Senado.) Como introducción al estudio del conflicto en el ámbito de las relaciones internacionales, M. NICHOLSON: *Konfliktanalyse*, trad. del inglés por H. ENGELHARDT, Düsseldorf, 1973, y J. BELLANY: «Peace research: means and ends», *Survival*, 1976, pp. 118-122.

clear. Esta teoría—dejando de momento aparte la limitación (eliminación) de los sistemas ABM—tiene que mantener el potencial de destrucción del adversario en el primer ataque bajo el límite en el que podría poner fuera de combate a las propias armas ofensivas. Esta consideración establece la relación entre los acuerdos ABM y provisional. Ilustra hasta qué punto dependen uno de otros todos los documentos SALT.

Con referencia al tema, la conexión citada entre la limitación de armamentos defensivos y ofensivos hace ver que la seguridad de una superpotencia se establece únicamente en relación con la otra, en su interacción. Esta comunidad de peligro<sup>87</sup> es un elemento de su relación de vecindad estratégica. Así, la posesión de sistemas de armas estratégicas se presenta como el factor común de las superpotencias y, su antagonismo mundial como el factor de desunión<sup>88</sup>. La cuestión del eslabón que proporciona el grado necesario de relativa seguridad nos orienta hacia el Derecho.

b) *El statu quo como esfera de acción de las normas jurídicas*

En el epígrafe siguiente atenderemos a la regulación específica del *statu quo* como fijación de la esfera de acción de las normas jurídicas<sup>89</sup> que rigen en la relación de vecindad estratégica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, basándonos en las disposiciones del tratado ABM y del Acuerdo Provisional.

aa) El Acuerdo ABM de 26 de mayo de 1972 termina de facto la competencia armamentista entre Estados Unidos y la Unión Soviética, comenzada en 1966 en el terreno de los sistemas ABM<sup>90</sup>. Este acuerdo se basa en el principio de la vulnerabilidad<sup>91</sup> del adversario, condición de la estrategia disuasoria<sup>92</sup>. El Acuerdo ABM regula únicamente sistemas que sirven «para atacar» a los cohetes estratégicos en vuelo o a «partes básicas suyas», quedando sin considerar la defensa aérea y la lucha contra los cohetes tácticos en vuelo<sup>93</sup>. De esta

<sup>87</sup> J. C. VENEZIA: *Stratégie nucléaire et relations internationales*, París, 1971, pp. 44 y ss.

<sup>88</sup> De modo semejante, FISCHER: *Non-prolifération*, nota 11, p. 15.

<sup>89</sup> Demasiado limitada a la protección de la integridad, LUHMANN: *Rechtssoziologie*, nota 3, p. 258, que pasa por alto el efecto reestabilizador de la prohibición de la fuerza.

<sup>90</sup> Noviembre 1966: descubrimiento del «Galosh» con 64 dispositivos de lanzamiento en los alrededores de Moscú; 18-IX-1967: McNamara propugna el «Sentinel», con 17 zonas ABM; 14-III-1969: el presidente Nixon anuncia el «Safeguard-System», con 12 zonas ABM. FISCHER: AFDI, 1972, p. 45.

<sup>91</sup> J. B. RHINELANDER: «The Salt I Agreements», en WILLRICH y RHINELANDER: *SALT-The Moscow Agreements and beyond*, Nueva York, 1974, pp. 125 y ss. (127).

<sup>92</sup> SIPRI, 1973, p. 19.

<sup>93</sup> Declaración Unilateral estadounidense E sobre las interpretaciones de las SALT. Las conversaciones sovieto-norteamericanas de febrero de 1975 sobre las pruebas soviéticas (1973-74), el nuevo radar antiaéreo SA-5 con cualidades ABM, que tuvieron como conse-

manera, el acuerdo se aplica única y exclusivamente a la vecindad estratégica entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

El *statu quo* numérico se guarda espacial y materialmente: Espacialmente, el acuerdo limita a dos posiciones respectivamente los terrenos ABM de ambas partes contratantes, cada una de las cuales tiene ya una instalación en funcionamiento o de pronta terminación; una posición se refiere a la capital respectiva y, la otra, a un terreno de lanzamiento ICBM. En conformidad con el artículo VIII, Estados Unidos tiene que desmontar una de las dos instalaciones en construcción<sup>94</sup>. Materialmente, el acuerdo ABM obliga a las partes contratantes a sistemas ABM fijos, terrestres, al prohibir en el artículo V, párrafo 1, la creación, prueba y transporte de sistemas «marinos, aéreos y espaciales» y terrestres móviles<sup>95</sup>.

En conformidad con la definición jurídica del artículo II, el acuerdo ABM comprende las partes esenciales de los sistemas ABM: cohetes de intercepción ABM (art. II, párr. 1a), dispositivos de lanzamiento ABM (art. II, párr. 1b) y aparatos de radar ABM (art. II, párrafo 1c). En cambio, no se incluyen las calculadoras electrónicas. El acuerdo establece, en su artículo I, una prohibición general de construir sistemas ABM—consecuencia del citado principio de vulnerabilidad—, definiendo jurídicamente los dos complejos ABM respectivos como regulación de excepción (art. III), con lo cual se fija su interpretación restrictiva. De esta manera se allana también jurídicamente el camino—como sucedió en 1974 en el protocolo—a la limitación de los sistemas ABM a sólo un complejo.

α El acuerdo ABM se presenta espacial y materialmente como la descripción de una situación y la adición de las ideas de ambas partes contratantes sobre la seguridad<sup>96</sup>. Esta regulación de *statu quo* se reduce en el protocolo de 1974 a la situación real, con posibilidad de opción por la otra posición ABM en cada caso.

La precisa fijación espacial de ambos sistemas ABM en el artículo III sirve para dejar libre el territorio del adversario a un contra-golpe con ICBM, o sea que es la transcripción literal del principio de disuasión a los sistemas ABM existentes. Según esta prescripción,

cuencia la cesación de las pruebas, indican las dificultades de una definición puramente técnica de ABM: Conferencia de prensa de Kissinger del 9-XII-1975, *Department of State Bulletin*, núm. 1906, 5-I-1976, pp. 1 y ss. (5).

<sup>94</sup> MALMSTROM (Montana): La instalación ABM de Grand Forks (Dakota del Norte), terminada en un 80-90 por 100 en 1972, comenzaría a funcionar en octubre de 1975: *SIPRI*, 1973, p. 8. En Grand Forks solamente está ya en servicio el sistema de radar de largo alcance PAR: *IJSS*, Milit. Balance, 1976-1977, p. 3.

<sup>95</sup> Parece ser que la URSS ha creado un sistema ABM móvil de tierra, con más de tres millones de unidades de servicio: *SIPRI*, 1975, p. 483.

<sup>96</sup> *SIPRI*, 1973, p. 8; y FISCHER: *AFDI*, 1972, pp. 52 y ss.

los sistemas ABM de una zona con un radio de 150 kilómetros (alrededor de la capital, de un terreno de lanzamiento ICBM) pueden estar equipados, a lo sumo, con 100 dispositivos de lanzamiento y 100 cohetes interceptadores. Alrededor de la capital se permiten a lo sumo seis complejos de radar ABM en disposición circular, con un máximo de tres kilómetros de diámetro. El sistema ABM protector de los silos de lanzamiento de ICBM puede comprender dos grandes aparatos de radar dirigidos por fases, con efecto direccional y un máximo de 18 aparatos de radar ABM, cuya potencia máxima ha de ser menor que la correspondiente a los menores de ambos aparatos grandes de radar dirigidos por fases con efectos direccionales (artículo III, *b*), núms. 2 y 3; notas rubricadas B del Protocolo)<sup>97</sup>. La distancia de ambos terrenos de desplazamiento ABM es de un mínimo de 1.300 kilómetros (notas rubricadas C del Protocolo). El sentido de esta regulación detallada es impedir una defensa territorial continua mediante sistemas ABM (el llamado principio de la vulnerabilidad)<sup>98</sup>.

Para la definición espacial de los sistemas ABM permitidos, cuentan también los terrenos de prueba. El acuerdo establece el estado real; sin embargo, la interpretación del artículo IV ha llevado a diferencias entre Estados Unidos y la Unión Soviética: el motivo podría estar en la sibilina respuesta de la Unión Soviética de 5 de mayo de 1972, de que es «suficientemente clara» la referencia del artículo IV a los terrenos de prueba «estipulados adicionalmente», a la declaración estadounidense de 26 de abril de 1972. En este artículo se indican los terrenos de prueba de Estados Unidos (White Sands, Nuevo Méjico, y Atolón Kuajalein) y de la Unión Soviética (Sary Shagan, al norte del lago Baljach, Kasakstán). Por tanto, al descubrir Estados Unidos en 1975 un (¿nuevo?) terreno soviético de prueba de radar ABM en Kamchatka, hubo un intento de aclaración; pero esta diferencia se estimó como «técnica» sobre el fondo de la «Declaración Conjunta de Inteligencia» de 1972, lo cual imposibilitaba la acusación de haberse violado el tratado<sup>99</sup>. El artículo IV establece para los terrenos de pruebas un límite superior de 15 dispositivos de lanzamiento en cada uno de ellos.

Tiene importancia el artículo IX, que Estados Unidos considera, muy deliberadamente, como «no prejudicial»<sup>100</sup> de ulteriores ajustes

<sup>97</sup> Sobre los sistemas de radar, FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 57.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>99</sup> Conferencia de prensa de KISSINGER el 9-XII-1975, *op. cit.* (nota 93), p. 11.

<sup>100</sup> Declaración Unilateral estadounidense F sobre las interpretaciones de las SALT, de 18-IV-1972.

sobre armamentos. El artículo IX abre el territorio nacional al espacio estratégico, al prohibir la transferencia y la creación de sistemas ABM fuera del propio ámbito estatal. (La nota rubricada G del protocolo lo hace extensivo a la transferencia de descripciones y dibujos técnicos).

Los arreglos de *statu quo* del acuerdo ABM, orientados por una estrategia común, se acusan también en las disposiciones sobre la limitación de los sistemas de radar, por cuanto a través de su detalle pretenden impedir una defensa que cubra todo el territorio. Así, la necesidad de los preceptos del artículo VI se deriva de la imposibilidad técnica de definir los elementos ABM de otra manera que por las funciones encomendadas. Es decir, únicamente su utilización hace de los cohetes, de los dispositivos de lanzamiento y de las instalaciones de radar elementos de un sistema ABM<sup>101</sup>. En consecuencia, el artículo VIa, por ejemplo, pretende impedir el equipamiento y la prueba de sistemas de defensa antiaérea para fines ABM.

Es esencial en este respecto el artículo VIb, que debe imposibilitar la construcción de nuevos sistemas de preaviso. En cambio, la lícita transferencia de dibujos y de descripciones técnicas a terceros Estados (*arg. e contrario*, art. IX, nota rubricada G del protocolo) ha sido considerada como una laguna del tratado ABM<sup>102</sup>, pero más bien podría entenderse como consecuencia de la relación de vecindad estratégica en su sentido estrictamente bilateral.

No obstante, pueden emplearse sistemas de radar en las fronteras nacionales, con orientación hacia el exterior y, en conformidad con la nota rubricada D del Protocolo, para la localización de objetos espaciales o como medio de verificación técnica. El límite (al menos, teórico) entre la estrategia y la táctica nucleares<sup>103</sup> lo traza un comunicado oficial estadounidense, según el cual se estima en concordancia con el artículo VIb la instalación de sistemas de defensa aérea del tipo SAM-D, aunque este sistema posee ciertas cualidades ABM<sup>104</sup>, interpretación que ilustra la esencial sustancia estratégica y menos «técnica» del acuerdo ABM. Sin embargo, Estados Unidos ve un elemento ABM<sup>105</sup> en el sistema de preaviso soviético dirigido por

<sup>101</sup> H. G. GELBER: «Technische und politische Ambivalenzen in den SALT-Abkommen», EA núm. 28, 1973, pp. 187 y ss (191).

<sup>102</sup> FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 52.

<sup>103</sup> Crítico: F. C. IKLÉ, director de la U. S. Arms Control and Disarmament Agency, cit. por LODAL, *op. cit.*, p. 42 (nota 12); así como el senador SYMINGTON, cit. por FISCHER, *AFDI*, 1972, p. 14.

<sup>104</sup> FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 60.

<sup>105</sup> Declaración Unilateral estadounidense G, de 28-VII-1970, sobre las interpretaciones de las SALT; igualmente, IISS (The International Institute for Strategic Studies), Londres, *Military Balance*, 1975-1976, p. 8.

fases Hen House y consideraría como una vulneración del artículo VIa su protección con cohetes tierra-aire.

β) El arreglo de *statu quo* citado podría describirse numérica y territorialmente. Se prolonga —técnicamente— en las disposiciones sobre creación, pruebas y transporte de nuevos sistemas ABM, siendo también en este respecto el acuerdo jurídico-internacional el que entiende la tecnología como parte de una estrategia común de disuasión. La creación, prueba y traslado de nuevos sistemas ABM (marinos, aéreos y espaciales) están prohibidos según el artículo V, párrafo 1, pero no quedan afectadas la investigación fundamental ni la aplicada<sup>106</sup>. Esta disposición merece atención dentro de nuestro planteamiento, por cuanto se cree global el espacio en que se encuentran ambas superpotencias (mar, aire y espac.o). La frontera que corre entre ellas sólo puede definirse estratégicamente (los sistemas ABM existentes y prohibidos).

El citado principio de la vulnerabilidad, que sustenta todo el tratado ABM, se manifiesta en el artículo V, párrafo 2. Este precepto prohíbe la creación, prueba y traslado de cuerpos de reentrada múltiples dirigibles independientemente (MIRV)<sup>107</sup>, lo que por cálculo habría incrementado el número de los cohetes interceptores. Se halla también en esta relación la limitación de la reserva de modernización del artículo VII bajo la forma de prohibición de creación, prueba y traslado de dispositivos automáticos o semiautomáticos de rápida recarga para sistemas ABM. En este sentido, la reserva de modernización del artículo VII se encuentra también bajo el imperativo de la vulnerabilidad establecido en el artículo I, párrafo 2.

En la nota rubricada E del Protocolo, la prohibición de innovaciones técnicas se extiende a los sistemas ABM que se basan en «otros principios físicos» (por ejemplo, láser). Para su empleo se exige una consulta previa y una modificación eventual del tratado, en conformidad con los artículos XIII y XIV<sup>108</sup>. Con tal acuerdo se confirma la prioridad de la estrategia de disuasión como motor fundamental del tratado ABM. Pero queda también de manifiesto que el progreso técnico sólo es limitadamente susceptible de regulación jurídica. El Derecho sólo puede asegurar un *statu quo* que se le «comunica» a través de una estrategia común. En noviembre de 1977, Estados Unidos y la Unión Soviética confirmaban, conjuntamente, la efectiva aplicación del tratado ABM<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 49.

<sup>107</sup> No están comprendidas las MRV (Multiple Re-entry Vehicle): *ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>109</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.3.1.1.

bb) El *Acuerdo Provisional más Protocolo de 26 de mayo de 1972* sobre limitación de las armas ofensivas estratégicas se concluye para cuatro años (art. VIII, párr. 1) y caduca en octubre de 1977, constituyendo—bajo la estrategia disuasoria—el complemento necesario del tratado ABM. Pero, mientras que éste fija la igualdad numérica, añadiendo las ideas de seguridad de las partes contratantes bajo el principio de la vulnerabilidad, el *Acuerdo Provisional*—al suponer este principio—refleja un *statu quo* que conserva a ambas partes contratantes su capacidad de reacción<sup>110</sup>. De lo cual se deriva una regulación de *statu quo modificado* que se manifiesta en el *Acuerdo Provisional*, con su *Protocolo*.

Este *statu quo* no se fija numéricamente<sup>111</sup>, sino en el plano de la seguridad. El artículo I prohíbe la instalación de más dispositivos de lanzamiento para ICBM con posterioridad al 1 de julio de 1972, fecha que se adelanta al día de la firma, de acuerdo con la Declaración Conjunta de Inteligencia F, de 6/20-5-1972. La construcción de más silos de mando soviéticos III-x, que parecían silos de cohetes, comenzaba después de ese año en los terrenos ICBM, provocó un intercambio de notas a partir de la estadounidense de 26 de junio de 1973 y la subsiguiente aclaración<sup>112</sup>. La nota rubricada H del *Protocolo* contiene una definición de los proyectiles balísticos estratégicos, según la cual deben tener un alcance mayor que la menor distancia entre la frontera nor-oriental y la noroccidental del territorio continental de ambas potencias, o sea, 5.500 kilómetros<sup>113</sup>. El *Acuerdo Provisional* no comprende expresamente los dispositivos de lanzamiento móviles de tierra, pero Estados Unidos, según la Declaración Unilateral B de 20 de mayo de 1972, considera que su transporte es incompatible con los fines del acuerdo<sup>114</sup>.

Hasta qué punto se busca el *statu quo* estratégicamente en función de la seguridad, y no en concordancia numérica, no sólo se desprende de la declaración de Kissinger, de que Estados Unidos reaccionaría ante cualquier transgresión importante, sino también de la prohibi-

110 R. PERLE: «Superpowers Postures in SALT: The Language of Arms Control», en M. A. KAPLAN: *SALT. Problems and Prospects*, Morristown, 1973, pp. 119 y ss. (126).

111 Cuando la conclusión del tratado, Estados Unidos partía de las siguientes cantidades: ICBM, para Estados Unidos/Unión Soviética, respectivamente, 1.054/1.618; SLBM, respectivamente, 656/740. La Unión Soviética no dio a conocer cantidades oficiales sino a principios de 1978.

112 LODAL: *Op. cit.* (nota 13), p. 46; conferencia de prensa de Kissinger del 9-XII-1975 (nota 85), p. 4; SIPRI, 1975, p. 483.

113 En opinión soviética, están comprendidos todos los cohetes con cabezas explosivas nucleares que alcanzan el territorio enemigo, lo cual regiría para los MRBM e IRBM norteamericanos, pero no para los soviéticos: FISCHER, AFDI, 1972, p. 15.

114 Cfr. informaciones sobre los ICBM móviles de tierra soviéticos, en SIPRI, 1975, pp. 483 y ss., así como en *Yale Law Journal*, *passim* (nota 3).

ción de convertir ICBM ligeros a «pesados» (art. III). Los dispositivos de lanzamiento de ICBM ligeros (de parte soviética: SS-11 y SS-13, sustituidos por SS-17 y SS-19; de parte estadounidense, *Minuteman* I-III) y los ICBM transportados antes de 1964 (de parte soviética, SS-7 y SS-8; de parte norteamericana: *Titán*) no pueden convertirse a «ICBM pesados».

Sin embargo, no ha habido un entendimiento sobre el concepto de «ICBM pesados». Aun la Declaración Unilateral estadounidense D, de 26 de mayo de 1972, que tuvo resuelta protesta soviética<sup>115</sup>, es vaga, considerando un «ICBM pesado» como un cohete balístico de «volumen muchísimo mayor que los mayores ICBM ligeros dispuestos actualmente en ambas partes». Lo cual provocaría una limitación para los SS-9 soviéticos<sup>116</sup>, que en la actualidad son sustituidos por los SS-18<sup>117</sup>. La definición norteamericana de un «ICBM pesado» se completa mediante el acuerdo de modernización, en su artículo IV y en la nota rubricada J del Protocolo (silos «no muy ampliados», *significantly*) y la Declaración Conjunta de Inteligencia A. Según estas disposiciones, la modernización se limitaría a una ampliación de los silos de cohetes en un 10 ó en un 15 por 100 de altura o de anchura, lo que acarrearía una elevación del volumen de un 30 por 100<sup>118</sup>. La discusión<sup>119</sup> sobre la violación del artículo II o la observancia del artículo IV ha surgido al sustituirse los SS-11 soviéticos por los SS-17, de un 15 a un 20 por 100 mayores, y por los SS-19, mayores aún, con un peso lanzado aproximadamente el triple y con cabezas explosivas MIRV<sup>120</sup>.

Lo difícil que es en el fondo la cuestión de trasladar el elemento dinámico de las innovaciones técnicas (lícitas) a un *statu quo* jurídico queda patente también en esta discusión sovieto-americana, porque no se consigue necesariamente mayor fuerza de empuje (con aumento del peso lanzado) ampliando el volumen de los cohetes, es decir, que puede producirse el mismo efecto bajo una observancia estricta del texto del tratado<sup>121</sup>. El ministro estadounidense de Exteriores ha caracterizado certeramente esta «situación fluida» como «proceso de cambio continuo»<sup>122</sup>.

<sup>115</sup> LODAL: *Op. cit.* (nota 12), p. 48.

<sup>116</sup> SIPRI, 1973, p. 10; FISCHER: AFDI, 1972, p. 63.

<sup>117</sup> Véase una revisión de tipos particulares de ICBM de la Unión Soviética en FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.3.7.1.1; y SIPRI, 1978, pp. 442 y ss.

<sup>118</sup> FISCHER: AFDI, 1972, p. 64.

<sup>119</sup> Conferencia de prensa de KISSINGER del 9-XII-1975 (nota 93), p. 8; SIPRI, 1975, p. 484.

<sup>120</sup> LODAL: *Op. cit.* (nota 13), p. 48.

<sup>121</sup> GILLESSEN: «Wettrüsten mit SALT», FAZ núm. 34, de 10-II-1975, p. 1.

<sup>122</sup> Conferencia de prensa de KISSINGER de 9-XII-1975 (nota 85), p. 1: «Proceso de cambio constante».

La relación de *statu quo* de ambas superpotencias se presenta menos también como fijación que como continuación de una situación estratégica en el futuro. La regulación de *statu quo* ha de entenderse, por tanto, como una variable, un valor aproximado que se orienta por una norma de comunes actitudes fundamentales estratégicas.

Esta tesis es confirmada por la disposición que permite cambiar por nuevos los viejos dispositivos de lanzamiento. El artículo III—precisamente por esta esencial importancia en el Acuerdo Provisional—es complementado por un protocolo que se considera como «parte integrante» del acuerdo. El precepto sobre el cambio incorporado al Acuerdo Provisional—con determinadas limitaciones—se deriva de la estrategia de disuasión aceptada por ambas partes contratantes: los SLBM transportados en submarinos son menos vulnerables que los ICBM fijos de tierra <sup>123</sup>. Así, pues, la conversión de ICBM (viejos) en SLBM nuevos incrementa la capacidad de reacción de la superpotencia correspondiente, lo que tiene un efecto global de estabilización. La frontera estratégica entre ambas superpotencias corre, pues, a lo largo de los sistemas de armamentos y existe en función de la capacidad de reacción. En este sensibilísimo terreno no basta una mera «congelación». Se deja a los particulares sistemas de armamentos un margen de convertibilidad que fortalece el crédito de la disuasión. El nexo con la citada actitud fundamental estratégica lo constituye el protocolo del Acuerdo Provisional.

cc) Las disposiciones del *Protocolo del Acuerdo Provisional de 26 de mayo de 1972* son bastante confusas. En particular, se establece lo siguiente: el límite cuantitativo de los SLBM en submarinos atómicos es, para Estados Unidos, de 656 y, para la URSS de 740 (apartado 2); no se incluyen los SLBM en «submarinos antiguos» (dos submarinos soviéticos diesel de la clase G, con 70 SRBM <sup>124</sup>). Este límite superior del primer grado puede elevarse al superior del segundo grado, sustituyendo un número igual de ICBM antiguos, transportados antes de 1964, o de dispositivos de lanzamiento en submarinos antiguos; a saber, para Estados Unidos a un máximo de 710 dispositivos de lanzamiento, y para la Unión Soviética a un máximo de 950 (apartado 1).

Hay otra limitación cuantitativa para los «submarinos modernos»: Estados Unidos puede tener un máximo de 44 submarinos modernos con SLBM, y la Unión Soviética un máximo de 62 (apartado 1). Esta cantidad corresponde, para la Unión Soviética, a los submarinos atómi-

<sup>123</sup> Igualmente, FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 67. Véase «Pläne von US-Präsident Carter», *FAZ* núm. 23, 23-1-1977, p. 1.

<sup>124</sup> *SIPRI*, 1974, p. 66. *SIPRI: Tactical and strategic antisubmarine warfare*, Estocolmo, 1974.

cos de la clase H y de la clase Y, así como a los más recientes, de la clase Delta. No se cuentan los submarinos por diesel de la clase H (Hotel), pero sí—según el apartado 3 del protocolo— si en ellos se transportan SLBM modernos<sup>125</sup>.

Esta regulación restrictiva del protocolo afecta sobre todo a la Unión Soviética: Estados Unidos ha declarado que no sustituirá sus 54 ICBM Titán (transportados antes de 1964); además, no tiene submarinos «antiguos», como los soviéticos de las clases G y H. La Unión Soviética utiliza, en cambio, las disposiciones del Protocolo: así, actualmente se desmontan los ICBM de los tipos SS-7 y SS-8, transportados en 1961 y 1963, respectivamente. Sin embargo, para llegar al límite superior de 62 submarinos de la clase Y (o de la clase Delta, más moderna), la Unión Soviética tendría que desmontar 30 SLBM, transportados en submarinos de la clase H.

Las condiciones de cambio del Protocolo han llevado a controversias entre Estados Unidos y la Unión Soviética, tratándose por una parte del concepto de «SLBM modernos»<sup>126</sup> y, por otra, del desmontaje de los ICBM de tipo antiguo<sup>127</sup>, sustituidos por SLBM.

Antes aún de entrar en vigor el acuerdo, hubo coincidencia el 24 de julio de 1972 sobre el concepto de los «SLBM modernos». En principio, los 70 SLBM de los 22 submarinos por diesel de la clase G (Golf) concedidos a la Unión Soviética no debían poder cambiarse. Como fecha, regía el año de 1965; era «moderno» todo SLBM que se transportase en submarinos atómicos puestos en servicio después de 1965. Los dispositivos de lanzamiento de este tipo quedaron incluidos en el límite superior de 950 SLBM, independientemente de si se encontrasen en submarinos por diesel o atómicos.

Quedaba pendiente la cuestión de si los cohetes nuevos de tipo diferente a los transportados en submarinos puestos en servicio después de 1965—según la definición de julio de 1972—caen también bajo el límite superior de los 950 SLBM siempre que sean transportados en submarinos por diesel (y no atómicos). Un acuerdo logrado finalmente en julio de 1974 definía los «SLBM modernos» como todos los cohetes construidos después de 1964, con independencia de qué tipo de submarinos los empleasen.

La otra controversia resuelta en la Comisión Consultiva Conjunta afecta a la obligación de desmontaje en conformidad con el artículo III del Acuerdo Provisional, que se precisa en la nota rubricada K del

<sup>125</sup> FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 65.

<sup>126</sup> *SIPRI*, 1975, pp. 482 y ss.

<sup>127</sup> LODAL: *Op. cit.* (nota 12), pp. 43-45.

Protocolo. En protocolo secreto firmado el 18 de julio de 1974 se había acordado un plazo de tres meses para desmontar los ICBM antiguos (los SS-7 y SS-8 soviéticos)<sup>128</sup>. La Unión Soviética hizo en septiembre la primera sustitución por SLBM en submarinos, y otras, seguidamente, sin desmontar los 51 dispositivos de lanzamiento ICBM entonces necesarios. La Unión Soviética lo confesó en la sesión de la Comisión Consultiva Conjunta de 29 de marzo de 1976 y suspendió —a instancia estadounidense— el transporte de SLBM hasta desmontar los ICBM antiguos. El 1 de junio de 1976 comunicó formalmente a Estados Unidos el cumplimiento.

Para ser completos, señalemos la reserva de modernización contenida en los acuerdos SALT (artículo IV del Acuerdo Provisional y artículo VII del Tratado ABM), que es al mismo tiempo una limitación del derecho de denuncia, y el procedimiento de intercambio acordado en la nota rubricada K del Protocolo para el Acuerdo Provisional. Estados Unidos ha rechazado la Declaración Unilateral soviética de 17 de mayo de 1972 sobre la extensión a los países de la OTAN de los límites superiores concedidos a Estados Unidos, con un total de 800 SLBM en 50 submarinos, pero puede incluirse, como definición de las ideas subjetivas de seguridad de la Unión Soviética, en la interpretación del concepto de «supremos intereses» (derecho de denuncia, art. VIII, párrafo 3).

dd) El Tratado ABM, en su artículo XII, y el Acuerdo Provisional en su artículo V contienen disposiciones idénticas sobre la *verificación* de los convenios, precepto que se corresponde con el hecho de haber renunciado ambas superpotencias —al entrar en un arreglo de *statu quo*— a una parte de su seguridad subjetiva, orientada por la estrategia. La verificación se convierte de esta manera en un procedimiento objetivo —prolongado en el acuerdo de consultas, arts. XIII y, respectivamente, VI, sobre una Comisión Consultiva Permanente (!)—, que compensa la seguridad subjetiva introducida en el arreglo de *statu quo*.

La verificación es, pues, algo más que inspección técnica: constituye un «procedimiento» para hacer concertar el *statu quo* y el desarrollo técnico. En realidad, este fenómeno es una manifestación típica de la importancia, que explica Luhmann, del «procedimiento» para la aplicación (interpretación) de la norma<sup>129</sup> y la conexión entre el procedimiento y el sistema social<sup>130</sup>, en el caso presente, la «sociedad uni-

<sup>128</sup> «Procedimientos de sustitución, desmantelamiento o destrucción y su notificación de las armas ofensivas estratégicas».

<sup>129</sup> LUHMANN: *Rechtssoziologie* (nota 3), p. 145.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 142.

versal», que es precisamente la que ha producido esta forma específica de vecindad estratégica.

Los procedimientos de verificación previstos en ambos acuerdos son —como las relaciones entre las superpotencias— globales. El método de verificación se sirve de «medios técn.cos de revisión intraestatales» (artículos V, párr. 1; XII, párr. 1) <sup>131</sup>.

La efectividad de la verificación nacional se garantiza mediante la prohibición de una intervención perturbadora (ambos, párrafo 2) y la prohibición de medidas de ocultación (párrafo 3). En la aplicación de estos preceptos ha habido impedimentos por parte de la Unión Soviética <sup>132</sup>, que, sin embargo, pudieron aclararse, no habiéndose estimado como intervención de principio <sup>133</sup>. Una interpretación demasiado legalista de los preceptos desconoce su sentido de política de defensa, pues sólo han de impedirse medidas esenciales que afecten a la seguridad de la otra superpotencia, mientras que la capacidad de reacción, basada en la presunción, ha de comprender, por definición, cierto grado de imprevisibilidad. Así, pues, la violación del derecho no es violación de la norma en sentido jurídico técnico <sup>134</sup>.

En cambio, las conversaciones confidenciales entre Estados Unidos y la Unión Soviética, de enero de 1979 en Berna, que prosiguen las negociaciones sobre los llamados satélites *Killer*, comenzadas en junio de 1978 en Helsinki <sup>135</sup>, muestran la necesidad de una verificación efectiva de los acuerdos SALT <sup>136</sup>, además de la garantía de invulnerabilidad de los sistemas de navegación para conservar la capacidad de reacción. Así el Derecho origina procedimientos objetivos para su propio cumplimiento.

El Derecho constituye solamente un sector de las relaciones entre las superpotencias, habiéndose transformado en una «estructura contingente de expectativas, sujeta a la decisión» <sup>137</sup>. Su interpretación y aplicación no es consecuencia de técnicas de calificación, sino la realización de la concertación fundamental estratégica en que se basan en último término los acuerdos SALT I. De esta manera volvemos a alu-

<sup>131</sup> Lo que se llama «cielo abierto». FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 74; esp. los satélites, pero también las medidas sísmicas y de radar: *Yale Law Journal* (nota 3), p. 1088, nota 76.

<sup>132</sup> *FAZ* núm. 293, de 18-XII-1975, p. 2; ocultación de satélites (*SIPRI*, 1975, p. 483; *FAZ* núm. 298, de 24-XII-1975, p. 1); parece ser que Estados Unidos ha descubierto silos de ICBM (*SIPRI*, 1975, p. 484; conferencia de prensa de Kissinger del 9-XII-1975, nota 83, p. 7).

<sup>133</sup> KISSINGER: *Ibíd.*, p. 10.

<sup>134</sup> Igualmente, KISSINGER, cit. por FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 74.

<sup>135</sup> *NZZ* núm. 10, de 14/15-I-1979, p. 4, y núm. 19, de 25-I-1979, p. 2.

<sup>136</sup> *SIPRI: Strategic Disarmament. Verification and National Security*, Londres, 1977, pp. 74-95.

<sup>137</sup> LUHMANN: *Rechtssoziologie* (nota 3), p. 259, dentro del marco del problema de la legitimidad.

dir al tema de este epígrafe: el *statu quo* es más que «equilibrio»; es el ofrecimiento, provocado por el estado de la técnica<sup>138</sup>, de una solución del problema<sup>139</sup>, que ha de crear la seguridad nacional con los medios del Derecho.

Estas ideas explican la tan citada ambigüedad de los acuerdos SALT I, la flexibilidad de sus ajustes<sup>140</sup>. El concepto de seguridad de los acuerdos SALT I, esencialmente dinámicos<sup>141</sup>, orientado por la técnica, introduce el *statu quo* registrado en una relación entre las superpotencias perfilada por el Derecho, pero abierta al futuro<sup>142</sup>. La seguridad nacional se vierte al Derecho y, a través de su reducción a los principios jurídicos, se inserta como conducta correcta en el «Orden real-normativo» (*Ryffel*), el orden público internacional. En el siguiente epígrafe entraremos en este fundamento jurídico.

### 3. La proscripción de la fuerza como complementaria del «*statu quo*»

La relación de interacción, destacada una y otra vez en el epígrafe anterior sobre el *statu quo*, la mutua dependencia de la seguridad nacional de ambas superpotencias y el último desequilibrio de sus relaciones recíprocas es una disposición básica de la presente «sociedad universal»<sup>143</sup>. Estas interacciones «se disponen como un sistema social»<sup>144</sup> y no es que sean sólo un reflejo de los elementos dinámicos de la «técnica» y la «sociedad». El Derecho intenta sustentar en normas la «ventaja de la investigación y de la técnica sobre la evolución de formas de vida correspondientes»<sup>145</sup>. Para ello recurre a los principios fundamentales, los emplea para consolidar la «sociedad universal» y los modifica<sup>146</sup>.

Lo complementario está en los instrumentos jurídicos simultáneos concertados entre Estados Unidos y la Unión Soviética—en los que entraremos seguidamente—, que, además de las expresas referencias cruzadas dejan ver su sustancial referencia complementaria a los

<sup>138</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft*, nota 3, p. 16: prioridad de la técnica.

<sup>139</sup> LUHMANN: *Rechtssoziologie* (nota 3), p. 342.

<sup>140</sup> P. ej., FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 83; *SIPRI*, 1975, 484.

<sup>141</sup> LUHMANN: *Rechtssoziologie* (nota 3), p. 258, en contexto general.

<sup>142</sup> Igualmente, FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 39; cfr. también LUHMANN: *Weltgesellschaft* (nota 3), p. 32. Resolución del Senado estadounidense del 30-IX-1972 (nota 35): «3 ... La consecución de acuerdos más permanentes y generales depende del mantenimiento, en las actuales condiciones mundiales, de una investigación y desarrollo profundos y de un programa de modernización».

<sup>143</sup> LUHMANN: *Rechtssoziologie* (nota 3), p. 341.

<sup>144</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft* (nota 3), p. 31.

<sup>145</sup> LUHMANN: *Rechtssoziologie* (nota 3), p. 336.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 341.

acuerdos SALT I. Esta evolución comienza en 1971, y conduce a una normación progresiva del terreno de la seguridad entre ambas superpotencias, que en virtud de su «monopolio» de la violencia garantizan la paz «mundial» en la sociedad universal.

a) Con las paralelas e idénticas *Declaraciones de Estados Unidos y la Unión Soviética de 20 de mayo de 1971*<sup>147</sup> se delimita el futuro terreno de interacción de ambas superpotencias: superficialmente, sucede mediante la unilateralidad de la Declaración con que se constituye el parcial sistema funcional; sustancialmente, la mutua referencia se logra mediante la igual redacción, la «vinculación» temática a la estrategia, incluyendo tanto las armas defensivas como las ofensivas, y se amplía por la referencia a «ulteriores negociaciones». Esta afirmación establece una especie de puente entre el fenómeno sociológico de la conducción «mediante la estructura cognoscitiva de las expectativas»<sup>148</sup> y el terreno de la fijación jurídica.

b) Del *Acuerdo sobre medidas para reducir el peligro de que estalle involuntariamente una guerra nuclear*, concluido entre Estados Unidos y la Unión Soviética el 30 de septiembre de 1971<sup>149</sup>, se desprende hasta qué punto la vecindad estratégica es una comunidad de peligro, la cual, en cuanto sistema social, se refleja jurídicamente en el mutuo deber de notificación (art. 2, frase 1; arts. 3 y 4), comprendido el derecho a presentar solicitudes de información (art. 5, frase 2) e incluso en las obligaciones de acción (art. 2, frase 2), especialmente para evitar interpretaciones erróneas (art. 5, frase 1). Hasta qué punto la relación entre las superpotencias se entiende como un sistema parcial<sup>150</sup> en función de la «sociedad universal», se desprende de aquellas formulaciones de los acuerdos en las cuales se alude a las consecuencias de una guerra nuclear para «toda la Humanidad» y para la «seguridad internacional» (Preámbulo).

La diferencia entre la constitución de un sistema social y una determinación puramente normativa queda clara al considerar que no ha habido una «proscripción» de la guerra nuclear, sino que se ha preceptuado una conducta mutua. El tratado internacional es un ins-

<sup>147</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.3.3.1.

<sup>148</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft* (nota 3), p. 34.

<sup>149</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 10.2.1; cuentan también al respecto: el acuerdo sobre prevención de incidentes en alta mar, de 25-V-1972 (*ibid.*, 10.2.2), y el protocolo (correspondiente), de 22-V-1973 (*ibid.*, 10.2.3). Cfr. el reciente: Francia-Unión Soviética: «Echange de lettres franco-soviétique concernant la prévention du déclenchement accidentel ou non autorisé d'armes nucléaires», de 16-VII-1976 (*ibid.*, 10.2.5.), e Inglaterra-Unión Soviética, de 10-X-1977 (*ibid.*, 10.2.6), que podría ser un indicio de la «aproximación» mutua de todos los países con armas nucleares en materia de comunidad de peligro y de responsabilidad colectiva (de modo semejante; FISCHER: *AFDI*, 1972, p. 77).

<sup>150</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft* (nota 3), p. 10.

trumento <sup>151</sup>, regula una conducta social, no estatuye principios jurídicos. Antes bien, en el artículo 7 se pretende la institucionalización de la conducta social en consultas <sup>152</sup>, que se destacan en una situación concreta de peligro.

Este precepto de consulta lo inicia la posterior creación de una Comisión Consultiva Permanente (*Standing Consultative Commission*, SCC) <sup>153</sup>, que se reúne por primera vez a fines de mayo de 1973, delibera en sesiones a puerta cerrada o en sesiones extraordinarias—como la celebrada para revisar la aplicación del tratado ABM—y asume—dentro también del cuadro de las SALT II—las misiones institucionalizadas para cumplir las expectativas cognoscitivas <sup>154</sup>, tanto en cuanto al acuerdo de prevención de la guerra de 1971 como a los acuerdos SALT I. Es notable que sólo se hayan impuesto los deberes de información para mantener la confianza—consignados en detalle en el artículo XIII del acuerdo ABM—, aparte de la cuestión de adaptar el acuerdo a un cambio de la situación (internacional), pero que (precisamente) no se hayan transferido a la Comisión misiones de resolución de conflictos. Justificaremos esta afirmación con el procedimiento de la solicitud y del deber de información: el procedimiento previsto en el artículo XIII delimita, por una parte, una situación de peligro surgida cognoscitivamente en (sólo) una parte contratante, en virtud de determinadas incidencias (cambio de expectativas), y legítima después la misma solicitud de información al no hacer de la demanda una situación de peligro. Pues, tal como las entiende el acuerdo, las situaciones de peligro no son «controversias», aunque éstas puedan producirlas. Por tanto, el acuerdo entra por completo institucionalmente dentro del cuadro del campo cognoscitivo. O sea, que esta «omisión» no se produce por la textura de igual coordinación de ambas superpotencias, sino que se debe al hecho de haberse constituido una sociedad universal a través del campo cognoscitivo. *Luhmann* considera que la creación de técnicas de destrucción es consecuencia del «adelanto del progreso y de la técnica» <sup>155</sup> respecto de la constitución de formas de vida que los compensen, ventaja muy agravada por una estructura jurídico-internacional «arcaica». Así la creación de la SCC es también un ejem-

<sup>151</sup> El lado técnico se reguló en un acuerdo especial sobre el «mejoramiento de la directa comunicación informativa», de 30-IX-1971 (FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 9.2.3), con referencia a un acuerdo del 20-VI-1963 (*Ibid.*, 9.2.1).

<sup>152</sup> LUHMANN: *Rechtssoziologie* (nota 3, p. 145: «Verfahren».

<sup>153</sup> Memorandum de 21-XII-1972, con el orden del día de 30-V-1973; FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.3.2 y 8.3.2.1.

<sup>154</sup> LUHMANN: *Rechtssoziologie* (nota 3), p. 340; de modo semejante, aunque centrándose en el efecto disuasorio: *Yale Law Journal* (nota 13), p. 1089. Cfr. «Kommuniqué über Anwendung des ABM-Vertrags (FAHL, 8.3.1.1): «Mutual understanding of the provisions».

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 336.

plo del «predominio de los mecanismos institucionalizadores»<sup>156</sup> sobre la abstracción de principios jurídicos fundamentales y sobre la formación de modelos de función. Desde este punto de vista, la Comisión Consultiva Permanente adquiere una importancia fundamental en el terreno de la interacción de ambas superpotencias, así como para la responsabilidad que reclaman sobre la paz mundial.

Con el acuerdo de prevención de la guerra de 30 de septiembre de 1971 ambos «socios», Estados Unidos y la Unión Soviética, se han preparado un alfabeto técnico para el proceso de aprendizaje cognoscitivo. No obstante, sería llegar demasiado lejos—y sería en el fondo inexacto—querer reconocer formas de gestión internacional de crisis en este acuerdo de 1971.

c) Con los *Principios para las Relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética de 29 de mayo de 1972*<sup>157</sup>—simultáneamente al arreglo de *statu quo* del acuerdo ABM y del Acuerdo Provisional<sup>158</sup>—, se hace acompañar a este «alfabeto» la «gramática» para el «estilo cognoscitivo de expectativas»<sup>159</sup>, ahora dominante. Las relaciones sociales se apoyan en el terreno normativo para servir, como sistema social parcial, al «refuerzo de la seguridad general» (Preámbulo, párr. 2) de la sociedad universal. Este cruce de elementos cognoscitivos y normativos<sup>160</sup> queda muy claro en el inciso 2, en cuyo párrafo I se definen expectativas de expectativas («Restricciones») y en cuyo párrafo II se transcribe la relación de *statu quo* establecida en la fórmula de la equiparación, emparejándola con la renuncia al empleo o amenaza de la fuerza. La inclusión de la proscripción de la fuerza en la definición de «situaciones» (inciso 2, párr. I) y asociación con los «intereses de seguridad» (párr. II) son lógicas en el sentido de la tesis que defendemos sobre la dependencia entre el *statu quo* y la proscripción de la fuerza.

En los principios de las relaciones sovieto-americanas, es nueva la alusión a la «coexistencia pacífica» (inciso 1). Pero con ello, Estados Unidos no ha adoptado un nuevo principio de Derecho internacional, como parece suponer la teoría soviética<sup>161</sup>. Antes bien, la expresión «Diferencias de ideología y de régimen social» señala la persistencia de una relación antagónica entre ambas superpotencias.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 341.

<sup>157</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 10.3.2.

<sup>158</sup> A ello se refiere el artículo 1 del preámbulo del protocolo del tratado ABM de 1974, que es «parte integrante» de este tratado.

<sup>159</sup> LURMANN: *Weltgesellschaft* (nota 3), p. 13.

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>161</sup> E. T. USENKO: «Princip Demokraticeskogo mira» (El principio de la Paz Democrática), *Sovetskij Eyegodnik Meshdunarodnogo Prava*, 1973, pp. 13-42 (34).

El sistema parcial sólo está plenamente descrito (por el momento) en el terreno de la vecindad estratégica<sup>162</sup>. En el enfoque de teoría de sistemas, significa la reducción<sup>163</sup> de la unidad de la sociedad universal al terreno funcional de interacción del mantenimiento de la «paz mundial». El inciso 4 hace entender con suma claridad cuánto necesita del Derecho este campo de referencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética: en él se anuncia la intención de ambas potencias de «ensanchar la base jurídica de sus mutuas relaciones». La delimitación de los sistemas sociales se cumple, pues, a través y por medio del Derecho<sup>164</sup>, condición que lo es del orden público internacional.

La sociedad universal sólo puede constituirse como «comunidad jurídica»<sup>165</sup>. Esta incorporación a un sistema social de la sociedad universal abierto al futuro y trazado sobre el aprendizaje cognoscitivo y el sostén normativo se caracteriza en el inciso 6, que, además de al objetivo de limitar los armamentos estratégicos por medio de «acuerdos concretos» (inciso 6, párr. I), alude a una posible institucionalización<sup>166</sup>, en conceptualidad todavía difusa («Creación de un sistema efectivo de seguridad internacional», párr. II).

d) Estados Unidos y la Unión Soviética dan un paso más al concluir el *acuerdo de Prevención de guerras nucleares de 22 de junio de 1973*<sup>167</sup>. La función de este acuerdo y de sus disposiciones (tanto de procedencia cognoscitiva como normativa<sup>168</sup> sólo son inteligibles en relación con los acuerdos SALT I por la fundamental idea de la reciprocidad entre la proscripción de la fuerza y el *statu quo*: En este acuerdo se dedica un artículo especial a la proscripción de la fuerza. El artículo II se refiere expresamente al artículo I, en el que se describe el *statu quo* de la seguridad.

El artículo II concreta el «peligroso empeoramiento» de las relaciones entre las superpotencias, a las que alude el artículo I, señalando las «situaciones que puedan poner en peligro la paz mundial y la seguridad internacional». En el caso preciso rige —normativamente— la proscripción de la fuerza y se espera —cognoscitivamente— una con-

<sup>162</sup> G. J. TUNKIN: «Sovetskaja Programma mira i nekotorye problemy meshdunarodnogo prava», *Sovetskij Eyegodnik Meshdunarodnogo Prava*, 1971, pp. 13-25 (14).

<sup>163</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft* (nota 3), p. 18.

<sup>164</sup> Sobre la universalidad del mandato de paz, MOSLER: *ZaöRV* núm. 36, 1976, p. 40.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>166</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft* (nota 3), p. 19.

<sup>167</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 10.2.4. Detalladamente, G. RESS: «Überlegungen zur Interpretation des Washingtoner Abkommens zur Verhütung von Atomkriegen vom 22. Juni 1973», *ZaöRV* núm. 34, 1974, pp. 207-248; además, U. NERLICH: «Die Einhegung des Nuklearkrieges», *EA* núm. 28, 1973, pp. 669-678; LEGAULT y LINDSEY (nota 78, pp. 227 y ss.), y P. N. EVSEEV: «Vaynyj sag k zapreseniju jadernoj vojny», *Sovestkoe Gosudarstvo i Pravo*, 1974, pp. 103-109.

<sup>168</sup> LUHMANN: *Rechtssoziologie* (nota 3), p. 340.

ducta determinada de las partes contratantes entre sí, hacia los aliados de la otra parte y hacia terceras potencias (art. II, frase 2), disposición que pretende impedir (art. II, primer período, y art. I, párr. 2, último período) estalle una guerra nuclear. Con ello, el deber de consulta consignado en el artículo IV adquiere importancia como medio de interacción cognoscitiva («entrarán de inmediato en urgentes consultas recíprocas»), referida a la existencia de una situación de peligro («peligro de conflicto nuclear»), pero no a una «disputa» en el sentido de los medios tradicionales de resolución pacífica de conflictos. Esta diferencia no es gradual, sino que se asocia estructuralmente a la vecindad estratégica mundial entre Estados Unidos y la Unión Soviética; pues la situación de peligro puede comprender también la «referencia a terceras potencias».

El destacar la prescripción de los artículos V y VI de la Carta de la ONU puede servir para caracterizar lo especial de la relación entre las superpotencias; el ámbito de seguridad de las superpotencias está distinguido de las normas generales de mantenimiento de la paz en el acuerdo de 1973. Así, pues, la necesidad del acuerdo puede deducirse únicamente de la peculiaridad de la relación entre las superpotencias como vecindad estratégica.

#### IV. CONTINUACIÓN CON LAS SALT II

##### 1. Declaraciones sobre un acuerdo SALT II

El acuerdo de Prevención de la guerra nuclear de 1973 se asoma a las SALT II<sup>169</sup> al separar del estricto contexto territorial la proscripción de la fuerza, trasladándola al *statu quo* de la seguridad. Con esta ampliación, dicho principio se convierte en elemento del orden público internacional en el que se han incluido las relaciones entre las superpotencias. Así, se da a este principio del Derecho una esfera de acción más amplia, extensión que se acompaña de un cambio sustancial del principio. Precisaremos a grandes trazos esta observación basándonos en las declaraciones emitidas por las superpotencias sobre las SALT II<sup>170</sup>, debiendo partir de que los acuerdos SALT I pretenden asegurar, fundamentalmente, un límite estratégico cuyo trazado se determina de mutua conformidad en procedimiento de consultas y, den-

<sup>169</sup> SIPRI: *World Armaments and Disarmament*, 1973, Estocolmo, pp. 40-59, y P. H. NITZE: «The Vladivostok accord and SALT II», *The Review of Politics*, Notre Dame núm. 37, 1975, p. 147-160.

<sup>170</sup> MOSLER: *ZaōRV* núm. 36, 1976, p. 44.

tro del marco de «situaciones», mediante recíproca expectativa cognoscitiva<sup>171</sup>.

En las tres declaraciones de principios sobre un acuerdo SALT II (de 21 de junio de 1973<sup>172</sup>, 3 de julio de 1974<sup>173</sup> y 24 de noviembre de 1974<sup>174</sup>; Vladivostok) se establece una referencia directa entre los futuros acuerdos y el fortalecimiento de la paz mundial. Esta no es frase vana. Antes bien, los acuerdos SALT I se hacen firme elemento del orden público internacional<sup>175</sup>, basado en el *statu quo* estratégico. Al recurrir ambas superpotencias al Derecho, ajustan sus normas al campo de interacción del que derivan su seguridad nacional.

## 2. Conjunto de tratados de las SALT II

De las declaraciones y noticias que ponen el aspecto del equilibrio numérico en el primer plano de la información, pueden desprenderse los rasgos básicos del nuevo acuerdo SALT II, que se ajustan al modelo básico de la vecindad estratégica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, hallando fundamento jurídico en el principio de la «igual seguridad». El desplazamiento de la proscripción de la fuerza, que ya hemos destacado en cuanto a las SALT I, al ámbito de seguridad de la limitación de armamentos, en sí dinámico, puede retenerse también en cuanto a las SALT II, aunque podamos reservarnos una postura definitiva hasta disponer del texto del tratado<sup>176</sup>.

### a) *El conjunto de tratados y el valor de las SALT II*

aa) El acuerdo de las SALT II, que comprende unas cincuenta páginas, se divide en *distintos documentos* de diferente vigencia y obligatoriedad<sup>177</sup>: como ya se preveía en la Declaración Conjunta de Vladivostok de 14 de noviembre de 1974, el *tratado principal* deberá estar en vigor hasta el 31 de diciembre de 1985, acompañándose de un *Protocolo Adicional* de tres años de vigencia y una *Declaración de*

<sup>171</sup> LUHMANN: *Weltgesellschaft* (nota 3), p. 26.

<sup>172</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.3.3.2.

<sup>173</sup> *Ibid.*, 8.3.3.3.

<sup>174</sup> *Ibid.*, 8.3.3.4. Para más detalle: SIPRI 1975, pp. 418-426; IISS: *Strategic Survey 1974*, pp. 62-68, y M. NACHT: «The Vladivostok accord and American technological options», *Survival*, 1975, pp. 106-113.

<sup>175</sup> MOSLER: *ZaōRV* núm. 36, 1976, p. 16, destacando los rasgos cuasifederativos del Derecho internacional.

<sup>176</sup> En cuanto a la discusión interna estadounidense, W. PORBZIK: «SALT II im Kreuzfeuer der Kritik», *EA* 33 (1978), pp. 517-526.

<sup>177</sup> Cfr., por ejemplo, IISS: *Strategic Survey 1977*, pp. 95-97; SIPRI: *Yearbook 1978*, pp. 436 y ss., y NZZ núm. 234, de 10-X-1978, p. 3, y de 8/9-X-1978.

*Intenciones* sobre un acuerdo SALT III. Por su parte, estos documentos, como ocurría con los SALT I, se complementan con *interpretaciones* unilaterales sobre puntos controvertidos del acuerdo SALT II. Basándonos en la Declaración de Vladivostok<sup>178</sup>, las negociaciones sobre un acuerdo SALT III tendrían que comenzar antes de 1980-1981. De esta manera, las SALT se presentan también formalmente como un «proceso» en las relaciones especiales entre Estados Unidos y la Unión Soviética en el terreno estratégico. Así como en los SALT I, también en los SALT II un complejo objeto de política de defensa se incluye en un marco de referencia de diversos documentos que, conjuntamente y en su concurrencia, se refieren a las esferas de acción «sociales» de las relaciones soviético-americanas.

bb) Las negociaciones SALT II, que se demoran desde fines de 1972, encontraron un primer marco en la Declaración Conjunta de Vladivostok, aunque entraron en una fase crítica con las nuevas propuestas del Gobierno Carter de 17 de marzo de 1977, que la Unión Soviética rechazó rigurosamente<sup>179</sup>. Sin embargo, no pudo establecerse un *acuerdo SALT II* ni a fines de 1977, ni tras las negociaciones entre los ministros de Exteriores en Ginebra de diciembre de 1978. El cuadro de la página siguiente informa de las diversas propuestas y el estado presente del armamento estratégico.

En el tratado principal se fija una limitación de sistemas de armas estratégicas, igual para Estados Unidos y la Unión Soviética, en 2.250 armas conductoras. La composición de la potencia máxima sigue el modelo de la Declaración de Vladivostok de noviembre de 1974, aunque para las SALT II se acordó una cantidad distinta. Los límites máximos proporcionales se escalonan hacia abajo por categorías singulares: del máximo de 2.250 sistemas conductores—cantidad que se remonta a una contrapropuesta soviética a las ideas estadounidenses de marzo de 1977<sup>180</sup>—pueden equiparse en total 1.320 con cabezas múltiples (MIRV). Sin embargo, también en las MIRV resultan proporciones de las singulares armas conductoras: pueden equiparse con cabezas MIRV un máximo de 1.200 SLBM más ICBM; pero quedando limitados éstos a un total de 820. El motivo está en la mayor precisión de puntería y la mayor facilidad de dirigir los ICBM. El resto de las 120 armas conductoras equipables con MIRV son los bombarderos artillados con cohetes crucero (ALCM, *air laun-*

<sup>178</sup> FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 8.3.3.4 (apartado 4).

<sup>179</sup> HISS: *Strategic Survey 1977*, pp. 93 y ss.; NZZ núm. 78, de 2-IV-1977, p 1, y FAZ número 87, de 15-IV-1977, p. 5.

<sup>180</sup> NZZ núm. 103, de 18-V-1978, p. 2.

SISTEMAS CONDUCTORES ESTRATEGICOS DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNION SOVIETICA  
Y PROPUESTAS PARA SU REDUCCION \*

SISTEMAS DE ARMAMENTO	SISTEMAS CONDUCTORES ESTRATEGICOS (MEDIADOS 1978)		Vladivostok — (24-XI-1974)	Gobierno Carter — (17-III-1977)	Salt II (Fines 1978)
	Estados Unidos	Unión Soviética			
ICBM pesados .....	54	300	308	54 (EE. UU) 150 (URSS)	308
Otros ICBM .....	1.000	1.100	—	—	—
SLBM .....	656	898	—	—	—
Bombarderos estratégicos .....	366	135	—	—	—
Sistemas conductores. Total .....	2.076	2.433	2.400	1.800-2.000	2.250
De ellos, con MIRV:					
SLBM .....	496	(SS-N-18) <sup>1</sup>	—	—	—
ICBM .....	550	230	—	550	820
SLBM + ICBM con MIRV. Total .....	1.046	230	1.320	1.100-1.200	1.200
SLBM + ICBM con MIRV + bombar- deros con ALCM. Total .....	—	—	—	—	1.320

\* Compuesto según IISS: *Military Balance 1978-1979*, pp. 5, 8 y 80-83. *Sipri Yearbook 1978*, pp. 430-436.

ICBM y SLBM: Intercontinental ballistic missile, Submarine launched b. m.; ALCM: Air launched cruise missile; MIRV: Multiple independently targetable reentry vehicle.

<sup>1</sup> No transportado todavía.

*ched cruise missile*). Dentro de estos límites máximos escalonados, cada parte contratante puede determinar puntos esenciales.

Además de estas cantidades totales, el acuerdo SALT II comprende más limitaciones: entre ellas, la prohibición de construir silos de lanzamiento múltiple con las que pudieran dispararse sucesivamente varios cohetes desde una rampa, para lo que hoy hacen falta unas veinticuatro horas. Además, está previsto lo que se llama distribución (*fractionation*): cada cohete no puede llevar más de diez MIRV. Los ICBM pesados<sup>181</sup>—como el SS-18 soviético y el Titán II norteamericano—están limitados también a una cantidad máxima de 308. Por último, el protocolo adicional de tres años prevé que se limite a un solo tipo la creación de nuevos ICBM (móviles de tierra)<sup>182</sup>. La verificación del número de ICBM equipados con MIRV se hace suponiendo que los tipos de ICBM correspondientemente probados se transportan también con MIRV.

cc) A fines de 1978 había todavía cuestiones *pendientes*, relativas más bien al terreno cualitativo que al cuantitativo de las SALT II. Se trata del máximo artillado de bombarderos con ALCM, para lo que se fijó una cantidad de veinte<sup>183</sup>; el cálculo del alcance de los ALCM, que se fijó en 2.500 kilómetros, por alcance absoluto o efectivo<sup>184</sup>; por último, quedaba pendiente la fecha en que la Unión Soviética deberá haber reducido sus sistemas conductores a la cantidad total de 2.250, según entiende Estados Unidos, en junio de 1981 y, según los soviéticos, a fines del mismo año.

dd) Con el acuerdo SALT II ha entrado en la discusión pública el traslado de cohetes móviles soviéticos de alcance medio (IRBM) a Rusia Blanca y Prusia Oriental, los SS-20 con cabezas múltiples y alcance de 4.000 a 5.000 kilómetros<sup>185</sup>, dentro del tema de las armas euroestratégicas (*las armas de las zonas grises*)<sup>186</sup>. En deseo de los europeos, estas armas debieran limitarse también en un acuerdo SALT III, así como los bombarderos *Backfire* soviéticos (Tupolev TU 22)<sup>187</sup>. Este objeto de negociación, no delimitado todavía, comprenderá

<sup>181</sup> IISS: *Military Balance 1978-1979*, p. 81; SIPRI, 1978, pp. 442 y ss.

<sup>182</sup> GRAY (nota 15), p. 112; Planes de desarrollo norteamericanos hasta 1985; SIPRI 1978, p. 443, y D. J. BALL y E. COLEMAN: «The Land-mobile system: a proposal», *Survival*, 1977, páginas 155-163.

<sup>183</sup> NZZ núm. 164, de 16-VII-1977, p. 3.

<sup>184</sup> IISS: *Strategic Survey 1977*, p. 96.

<sup>185</sup> FAZ núm. 39, de 15-II-1979, p. 3, y núm. 40, de 16-II-1979, p. 3.

<sup>186</sup> Todavía en 1972 se quejaba el senador estadounidense H. JACKSON sobre el desinterés europeo por las SALT: FAZ de 21-XI-1972; L. RUEHL: «The 'grey area' problem», *Adelphi papers* 141, Londres, 1978, pp. 25-34; R. BURR: «Reducing strategic arms at SALT: how difficult, how important?», *ibid.*, pp. 4-14 (11); y NZZ de 8/9-X-1978, p. 1.

<sup>187</sup> IISS: *Strategic Survey 1977*, p. 95.

también la cuestión de los conductores de armas nucleares estacionados fuera de Estados Unidos, los llamados sistemas adelantados (*forward based systems*), y podría extenderse a otros contextos en el terreno de los sistemas nucleares no centrales, periféricos, como los submarinos soviéticos del Báltico, equipados con cohetes atómicos<sup>188</sup>, y la colocación estratégica de MIG-23 en Cuba<sup>189</sup>. En este tema<sup>190</sup>, que hoy apenas se puede entrever, difícilmente podría prescindirse de una participación, del tipo que fuere, de Inglaterra y Francia, que de todas maneras han rechazado inmediatamente<sup>191</sup>. La Declaración de Intenciones de Estados Unidos y la Unión Soviética, de abordar «todo tema pertinente» a las conversaciones SALT III, en todo caso, deja un espacio suficientemente ancho para asegurar también un acuerdo de SALT III en el ámbito euroestratégico, por ejemplo, en acuerdos paralelos entre la Unión Soviética y Francia e Inglaterra.

b) *La misión de las armas como nuevo objeto de negociación*

Christoph Bertram<sup>192</sup> expuso en 1978 un nuevo enfoque de una futura limitación de armamentos para aligerar las crecientes dificultades de verificación<sup>193</sup> y facilitar que los acuerdos se acompasen al desarrollo de la técnica. Idea fundamental es pasar del equilibrio numérico al estratégico. La unidad de medida no sería entonces la cantidad de un género de armas, sino su *misión*, su cometido militar. Por ejemplo, podría concluirse un acuerdo para prohibir el incremento de la capacidad de ataque. Semejante tratado comprendería los llamados satélites *Killer*, ya en fase de prueba, pues tendrían como objetivo destruir los satélites de observación y navegación<sup>194</sup>, es decir, que afectarían a la capacidad de reacción. Tal idea estratégica concordaría con la realidad de la vecindad estratégica de Estados Unidos y la Unión Soviética, pues también Estados Unidos considera un ataque a satélites como ataque al propio país<sup>195</sup>. Así, pues, en el

<sup>188</sup> NZZ núm. 59, de 12/13-II-1978, p. 3.

<sup>189</sup> NZZ núm. 272, de 22-XI-1978, p. 3.

<sup>190</sup> «Westliches Gipfeltreffen auf Guadeloupe», NZZ núm. 3, de 6-I-1979, p. 3.

<sup>191</sup> NZZ núm. 8, de 12-I-1979, p. 2, y núm. 10, de 14/15-I-1979, p. 2, y FAZ núm. núm. 12, de 15-I-1979, p. 4, sobre las conversaciones franco-soviéticas de desarme.

<sup>192</sup> Ch. BERTRAM: «Arms Control and Technological Change: Elements of a new approach», IISS, *Adelphi Paper 146*, Londres, 1978, esp., pp. 17 y ss.

<sup>193</sup> R. PERRY: «Verifying SALT in the 1980s», IISS, *Adelphi papers 141*, Londres, 1978: «Beyond SALT II», pp. 15-24. Las SALT II comprenden una disposición que prohíbe las interferencias de los medios nacionales de verificación.

<sup>194</sup> FAZ núm. 37, de 15-II-1978, p. 27.

<sup>195</sup> FAZ núm. 233, de 21-X-1978, p. 12. Definición del ataque, FAHL: *Rüstungsbeschränkung*, 10.3.1.

fondo, el elemento territorial existe en función del problema estratégico de conservar la disuasión. Podría incluirse en un nuevo acuerdo de limitación de armamentos, siendo franca manifestación de aplicación del principio de la «igual seguridad».

### 3. El principio jurídico de la «igual seguridad»

El concepto de la *igual seguridad*, en que se basa el acuerdo SALT, tiene el sentido de impedir un ataque<sup>196</sup> cuyo objetivo tiene que ser desarmar al adversario todo lo posible. En los cálculos más recientes, para estimar este peligro se atiende a la capacidad de reacción que queda a la víctima después del ataque<sup>197</sup>. Así, la seguridad nacional llega a ser una variable, definida por el principio de la vulnerabilidad, calculable, y que se garantiza «recíprocamente»<sup>198</sup>.

Dicho de otra manera, la interdependencia de la vecindad estratégica llega a ser un marco social de referencia en que se realiza el Derecho<sup>199</sup>. La proscripción general de la fuerza puede realizarse en el concepto de la «igual seguridad». Se expresa en función de limitación de armamento y significa jurídicamente el derecho de negociaciones —o el derecho a contrasistemas<sup>200</sup>— en caso de surgir un desequilibrio en el terreno de la seguridad comprobado por una parte contratante. De esta manera, el principio de la «igual seguridad» es fundamento jurídico para aplicar el acuerdo concluido y, a la vez, causa legal suficiente para restablecer el equilibrio perturbado. Este marco de referencia fue definido ya en 1974 por la Declaración Conjunta de Vladivostok.

Jurídicamente, las superpotencias desplazan el «empleo o amenaza de la fuerza» al terreno del peligro subjetivo, asociándolo a actitudes circunscritas de expectativas cognoscitivas. En este proceso de asociar los SALT I y acuerdos paralelos, se marcha por la senda de una «sociedad universal» en constitución.

<sup>196</sup> Resolución estadounidense de 30-IX-1972 (nota 30): ni Estados Unidos ni la Unión Soviética «deben buscarse ventaja siendo los primeros en atacar».

<sup>197</sup> F. A. PAYNE: «The strategic nuclear balance. A new measure», *Survival*, 1977, páginas 107-110.

<sup>198</sup> Análogamente, *ibid.*, p. 110.

<sup>199</sup> Es especialmente penetrante la formulación del comunicado final sobre la revisión del tratado ABM de 21-XI-1977 (nota 154): «Mutua conformidad... al principio de la igual seguridad».

<sup>200</sup> Cfr. sobre los sistemas móviles de tierra, por ejemplo, BALL y COLEMAN (nota 182), y NZZ núm. 170, de 26-VII-1978.

CONCLUSIÓN

En este estudio hemos fundamentado las SALT en una sociedad universal en formación y hemos establecido la necesaria asociación entre los documentos de las SALT I y el acuerdo de Prevención de la Guerra, temporal y sustancialmente paralelo, verificando la conclusión en las SALT II.

Hemos definido como *vecindad estratégica* la relación entre ambos antagonistas, Estados Unidos y la Unión Soviética, determinada por los sistemas de armamentos estratégicos. Esta forma de vecindad mundial significa una comunidad de riesgo, que se ofrece a la calificación jurídica. Este sistema, conformado estructuralmente en el terreno de la seguridad, conduce a una inclusión, precisamente forzosa, de las relaciones entre las superpotencias en el orden público internacional. Un sistema parcial de la sociedad universal se constituye en comunidad jurídica.

La relación entre las superpotencias, definida funcionalmente, ha producido un *instrumentario* reticular de regulaciones jurídicas. Se sirve de conceptos jurídicos tradicionales, pero señala una conducta social. El «Derecho de las SALT» y la sociedad universal se complementa mutuamente, de lo cual nace formalmente, en directa correspondencia con el sistema social de referencia, la polifacética estructura correlacionada, separada de la clásica teoría de las fuentes del Derecho, de un espectro de documentos.

Para esclarecer la cuestión de los *fundamentos jurídicos* de las SALT nos hemos basado en la función pacificadora del Derecho, entendiéndolo, con *Ryffel*, como una conducta que reconoce correcta. Ambas superpotencias han trazado el ámbito de la seguridad en el *statu quo* delimitado por el principio jurídico de la proscripción de la fuerza, presentándose el *statu quo* como un límite de seguridad variable en el futuro, y la proscripción de la fuerza, como una norma jurídica desplazada hacia el terreno del peligro subjetivo.

*La proscripción de la fuerza y el statu quo*, en interacción constante, buscan su equilibrio en una situación «ideal», que se estabiliza mediante el principio jurídico de la «igual seguridad». Consideramos que la función complementaria de la proscripción de la fuerza y del *statu quo* es consecuencia esencial de este estudio, obtenida—remitamos al tema—mediante la nueva categoría de la vecindad estratégica, condición de la cual es la sociedad universal, actualmente en constitución.

GUNDOLF FAHL

Finalmente, la retrospectiva de estos axiomas permite una fundamental conclusión general, que se refiere a la apreciación de los acuerdos SALT y del acuerdo de prevención de la guerra, estrechamente relacionado con aquéllos. Pues, por una parte, estos convenios sólo son imaginables y explicables categóricamente bajo la condición de la «sociedad universal» (con el sistema parcial de la «vecindad estratégica»); por otra parte, sólo son ellos los que pueden cumplir la misión (mundial) de mantener la paz en esta situación (universal) concreta, nueva en la historia. En esto se basa, por su parte, la principal responsabilidad, pretendida una y otra vez por las superpotencias, sobre la paz mundial.

GUNDOLF FAHL

*(Traducción de Eloy Fuente.)*