

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Crónica de no-proliferación y desarme nuclear

El 8 de julio fracasaba, por segunda vez, un ensayo del escudo antimisiles estadounidense. La prueba de interceptación de misiles intercontinentales era la última que realizaba el Pentágono antes de que la Casa Blanca adopte una decisión final sobre el despliegue de un sistema nacional de defensa contra misiles (NMD). El nuevo fracaso viene a añadir más dudas sobre la conveniencia de poner en marcha un programa en el que, aparte de Estados Unidos, pocos países confían. La mayoría considera que resucitar la iniciativa —que, bajo la presidencia de Ronald Reagan, fue bautizada con el nombre de “Guerra de las Galaxias”— puede tener consecuencias perjudiciales para el futuro de las negociaciones sobre control de armamentos de destrucción masiva, especialmente porque habría que revisar el Tratado ABM de 1972, incompatible, en su redacción actual, con los propósitos del NMD.

A principios del mes de agosto, el secretario de Defensa estadounidense envió un informe con sus recomendaciones a Bill Clinton, para decidir acerca del despliegue del sistema NMD. Clinton optó por retrasar el proyecto y dejarlo en manos de su sucesor en la Casa Blanca. Si gana Al Gore, el despliegue podría limitarse al emplazamiento de 100 interceptores de misiles en una única base. Pero si, por el contrario, gana las elecciones George Bush se revisaría el sistema NMD con el fin de permitir su ampliación a un segundo emplazamiento, con otros 125 interceptores adicionales que garantizaran, en palabras de éste, “la protección de EE UU y la de todos sus aliados frente a los misiles lanzados desde cualquier parte del mundo”. Si esto último sucede, asistiremos también a una revisión sin precedentes de los compromisos estadounidenses en materia de control de armamentos nucleares.

Las amenazas a Estados Unidos

La decisión final, por lo tanto, a cargo del futuro presidente de EE UU, acerca del despliegue del NMD —y no, como frecuentemente se señala, sobre su desarro-

Vicente Garrido Rebolledo es profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, miembro del Programa de No Proliferación del PRIF (Francfort) e investigador del CIP

llo— se basará en cuatro criterios: la amenaza con misiles balísticos intercontinentales (ICBMs) hacia el territorio de Estados Unidos por parte de los llamados Estados “gamberros” o “delincuentes”; el coste total del sistema; su efectividad operacional y, por último, el impacto de su despliegue en la seguridad internacional, incluyendo las consecuencias para las negociaciones de control de armamentos y desarme y para los países aliados. Hasta la fecha, especialmente tras el fracaso del último ensayo, ninguno de los cuatro criterios basta por sí solo para justificar una decisión favorable acerca del despliegue del sistema. Técnicamente, éste se encuentra todavía a años luz de ser efectivo al 100%. Además, la mayoría de los Estados pone cada vez más énfasis en el impacto negativo que tendría la puesta en marcha de un sistema de este tipo para el futuro de las negociaciones de control de armamentos nucleares.

Por lo que se refiere a las amenazas, se plantean más como hipótesis que como un hecho real. Desde hace poco más de un año, la justificación principal del NMD se basa en que existen ciertos Estados que —como Corea del Norte o Irán— podrían amenazar la seguridad de Estados Unidos a través del lanzamiento de misiles balísticos contra su territorio. Sin esta amenaza, no existiría la necesidad de desplegar un sistema NMD. El problema es que, fuera de Estados Unidos, no existe un convencimiento real de que Corea del Norte o Irán puedan amenazar la seguridad de la gran potencia o de cualquiera de sus aliados.¹ Por otra parte, tanto Rusia como China consideran que los verdaderos destinatarios del sistema NMD son ellos mismos, lo que contribuye a despertar las suspicacias de estos dos países acerca de la verdadera intención de Estados Unidos: revisar los acuerdos de control de armamentos nucleares en vigor, especialmente el tratado ABM.

En el seno de la OTAN tampoco existe acuerdo, sobre todo entre los miembros de la UE. Alemania y Reino Unido (que, junto a Dinamarca, debería acoger una de las cinco bases de radares que formarían parte del sistema) han manifestado su preocupación por el hecho de que el despliegue de un NMD establecería una defensa de dos categorías dentro del espacio Atlántico.

Los análisis que subrayan la peligrosa combinación existente entre la capacidad misilística de los Estados delincuentes y la nuclear, con vistas a justificar el despliegue del sistema NMD, se olvidan de un aspecto importante: que dicho sistema sólo está diseñado para repeler un hipotético ataque con misiles balísticos de largo alcance, mientras que el sistema Patriot, ya operativo, seguiría proporcionando un escudo defensivo efectivo contra los llamados misiles de teatro o de corto alcance —es decir, la inmensa mayoría—.

El secretario de Defensa estadounidense, William Cohen, declaró recientemente que “si en estos momentos no existe amenaza para el territorio de Estados Unidos, existirá en el futuro”. Hasta ahora, se consideraba que la amenaza de un eventual ataque con misiles balísticos por parte de un Estado se materializaba a los cinco años de haber realizado el ensayo del misil en cuestión. El Informe Welch, de noviembre de 1999, señalaba, sin embargo, que esta amenaza

¹ Acerca del debate sobre la amenaza véase, Vicente Garrido Rebolledo, “La Guerra de las Galaxias (II): ¿La amenaza fantasma?”, *El País*, 22 de mayo de 2000.

za comienza desde el mismo momento en que el misil se encuentra en estado experimental.² Para ello, se pone como ejemplo el ensayo del misil Taepo Dong por parte de Corea del Norte, el 31 de agosto de 1998. La CIA esperaba que, en 1999, Corea del Norte hiciese un ensayo de una versión modernizada de éste (el Taepo Dong-2) que podría alcanzar los 3.500 kilómetros, situando a Corea del Norte a la altura de Rusia y China en cuanto a capacidad misilística de largo alcance y con la posibilidad de que el misil pudiese llegar hasta Alaska o Hawai portando una carga química o biológica. En opinión del Pentágono, esto es razón suficiente para poner en marcha el NMD. Sin embargo, el Informe Welch no tiene en cuenta la evolución de la situación política interna de los Estados “delincuentes”, y presupone que regímenes como los de Corea del Norte o Irán permanecerán inalterables en los próximos diez años (el tiempo que se considera que transcurrirá para que la amenaza sea global y efectiva).

El último ensayo fallido del sistema NMD ha dejado en el Pentágono —aparte de decepción— una factura de 100 millones de dólares que vienen a sumarse a unos costes que, según los cálculos que se manejen, podrían ser de tres a cinco veces superiores a lo presupuestado inicialmente. El Departamento de Defensa reconoce que sus estimaciones cubren sólo la primera fase del programa, basada en una defensa limitada del territorio de Estados Unidos durante un periodo de 35 años. En este caso, los costes ascenderían a 30.200 millones de dólares (36.000 millones considerando la inflación). Por su parte, la Oficina Presupuestaria del Congreso estadounidense ha realizado cálculos en base a un proyecto que contempla el despliegue de 100 interceptores en una primera fase y 125 más en la segunda, instalados en una segunda base, además de 25 interceptores adicionales en la base de Alaska, que sería mejorada. El coste final del proyecto, hasta el año 2015, ascendería en este caso a 60.000 millones de dólares, en los que están incluidos los satélites de seguimiento y detección de las cabezas nucleares.

El futuro del control de armamentos

El 23 de mayo, el candidato presidencial George Bush señalaba, en el marco de una conferencia pronunciada en el Club Nacional de Prensa de Washington, que cualquier acuerdo con Rusia para limitar el despliegue de un sistema NMD sería revisado por la nueva Administración. El objetivo del NMD, en opinión de Bush, debe ser garantizar la protección de los 50 Estados de EE UU y de sus aliados de un ataque con misiles balísticos, accidental o intencionado, lanzado por un Estado delincuente. En ese sentido, añadía, el tratado ABM en su redacción actual “hace muy difícil para nosotros explorar todas las opciones disponibles”.

Las declaraciones de Bush auguran un momento difícil para el control de armamentos nucleares, en caso de que llegue a la Casa Blanca. Bush en particu-

² *Report of the National Missile Defense Review Committee* (the second “Welch report”), noviembre de 1999. Disponible en la página web de la Organización de Defensa de Misiles Balísticos, www.acq.osd.mil/bmdo/bmdolink/pfd/welch.pfd.

No parece probable que el Senado estadounidense esté dispuesto a aceptar ningún condicionante adicional

lar, y los republicanos en general, son partidarios de la revisión del tratado ABM, con o sin el consentimiento de Rusia (lo que equivaldría, en el segundo caso, a una retirada unilateral del mismo).

Estados Unidos ya entregó a Rusia en enero de 2000 un borrador de protocolo proponiendo una serie de enmiendas al tratado ABM, necesarias para el despliegue de un sistema NMD. La paradoja es que estas enmiendas tienen como objetivo legalizar lo que, precisamente, el tratado ABM trató de prohibir, e irían en contra de la declaración oficial realizada el 1 de mayo por los cinco Estados nucleares en el seno de la Conferencia de revisión del TNP: "el tratado ABM es la piedra angular de la estabilidad estratégica y la base de las futuras reducciones de las armas estratégicas ofensivas".

Las enmiendas propuestas permitirían sólo el despliegue de 100 interceptores de misiles y la construcción de un nuevo radar en Alaska, y se aplazaría el debate acerca de un despliegue adicional de interceptores a marzo del año 2001. Estados Unidos considera que la amenaza será cada vez mayor, por lo que el protocolo sugiere la necesidad de seguir negociando con Rusia para un despliegue más efectivo del sistema.³ Sin embargo, para Bush, las enmiendas propuestas son insuficientes porque limitan desde el principio el despliegue de un sistema NMD a su primera fase, y pone en manos de la diplomacia rusa cualquier decisión sobre el desarrollo futuro del sistema.

Por su parte, la Duma rusa dejó claro (durante la aprobación de la ratificación del tratado START II, el pasado 14 de abril) que la adhesión de Rusia a este tratado dependería de la adhesión de EE UU al tratado ABM. En segundo lugar, señaló que el cumplimiento por parte de Rusia de los compromisos de desarme contemplados en el START II dependería de la evolución de los arsenales nucleares estratégicos de terceros Estados (refiriéndose a China, Francia y el Reino Unido) y del no despliegue de armas nucleares estratégicas en los nuevos Estados miembros de la OTAN. En tercer lugar, la Duma vinculó los compromisos rusos con el START II al inicio de negociaciones para la conclusión del tratado START III a finales de 2003. Por último, otro requisito para la entrada en vigor del START II es la ratificación estadounidense de dos protocolos al tratado ABM, que establecen la distinción entre defensas de misiles de teatro (cuyo despliegue se permite) y sistemas de defensa antimisiles que, en cambio, están prohibidos. De este modo Estados Unidos, que durante tanto tiempo criticó la no ratificación del tratado START II por parte de Rusia, tiene ahora nuevamente la pelota sobre su tejado. En las condiciones actuales, no parece probable que el Senado estadounidense esté dispuesto a aceptar (tras haber rechazado en el mes de octubre el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares, CTBT) ningún condicionante adicional que impida a Estados Unidos desarrollar en el futuro su sistema NMD. Sólo existe una opción que permitiría la entrada en vigor del tratado START II: canjear todas las pretensiones rusas, con respecto a la no revisión del tratado ABM y a futuros despliegues de

³ Puede consultarse una versión no oficial del protocolo, así como del resto de los documentos relacionados con el tratado ABM y entregados a Rusia de forma simultánea en *Arms Control Today*, Vol. 30, Nº 4, mayo de 2000, pp. 16-25.

misiles balísticos, por una reducción adicional de los arsenales nucleares de Estados Unidos y Rusia bajo el tratado START III, hasta situar las cabezas nucleares de ambos países en torno a las 1.500-2.000. La propuesta mejoraría sensiblemente el punto de partida del START III (que contempla una reducción entre 2.000 y 2.500 cabezas nucleares) y satisfaría los intereses rusos con respecto a niveles máximos de armas nucleares estratégicas. Por otra parte, no supondría compromisos adicionales a corto plazo para Estados Unidos ya que, teniendo en cuenta que el sistema NMD no sería totalmente operativo hasta el año 2010, tampoco habría necesidad de llegar a los niveles de las 1.500-2.000 cabezas nucleares antes de esa fecha.

Existe también la posibilidad de que el tratado START II no pueda entrar en vigor porque el Senado no apruebe las enmiendas introducidas por la Duma rusa a su texto original (como, de hecho, ya ha anunciado el senador republicano y presidente del Comité de Asuntos Exteriores, Jesse Helms) o bien —y esto parece ser lo más probable— que la actual Administración decida esperar a que pasen las elecciones y que el nuevo Senado tome la última decisión. Esta opción crearía, no sólo una situación de parálisis en las negociaciones sobre el control de armamentos, sino también incertidumbre acerca del futuro del desarme nuclear.

Para convencer a Rusia de la necesidad de revisar el tratado ABM y poner en marcha un sistema NMD, Estados Unidos ha señalado que, en las condiciones actuales, ninguno de los dos Estados está capacitado para hacer frente a una атаque con misiles balísticos realizado por un tercero hacia sus respectivos territorios. Por otra parte, el Pentágono ha manifestado a sus colegas rusos que el despliegue de un sistema de 100 interceptores sólo garantizaría, en el mejor de los casos, la destrucción de 20 a 25 cabezas nucleares con una defensa de penetración muy primitiva. Sin embargo, Moscú sigue manteniendo que no tiene interés en modificar el tratado ABM y que prefiere cooperar con Estados Unidos en la puesta en marcha de un sistema no estratégico de defensa antimisiles, no prohibido por el tratado.

Putin señaló ante la Duma que, si Estados Unidos se retira del tratado ABM, Rusia lo hará no sólo del START II, sino de todos los tratados sobre control de armas estratégicas (incluyendo el CTBT, ratificado por la Duma el 21 de abril) y convencionales. Por ese motivo, el 18 de julio (en el marco de la visita oficial realizada por Putin a China) Moscú y Pekín suscribieron una declaración conjunta en la que solicitan a Washington que considerase las consecuencias del despliegue del NMD, para el tratado ABM en particular y para el régimen de no proliferación de armas nucleares en general. Cuando en septiembre el presidente Clinton anunció el retraso del NMD, Rusia alabó la decisión.

Bibliografía

- John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures: The Role of Nuclear Weapons in the Post-Cold War World*, OUP, Oxford, 1999.
- Joseph S. Bermudez Jr., *A History of Ballistic Missile Development in the DPRK*, Monterey Institute of International Studies, Occasional Paper, N° 2, 1999.

- Gary Bertsch y William C. Potter (eds.), *Dangerous Weapons, Desperate States: Russia, Belarus, Kazakstan, and Ukraine*, Routledge, 1999.
- Wyn Q. Bownen, *The Politics of Ballistic Missile Nonproliferation*, Southampton Studies in International Policy, 2000.
- Richard Butler, *The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction and the Growing Crisis in Global Security*, Public affairs, 2000.
- Joseph Cirincione (ed.), *Preparing the Regime. Preventing the Spread of Weapons of Mass Destruction*, Routledge y Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- Jerome M. Conley, *Indo-Russian Military and Nuclear Co-operation: Implications for U.S. Security Interests*, Institute for National Security Studies, Occasional Paper, Nº 31, febrero de 2000.
- Edwin Dorn y Howard D. Graves, *American Military Culture in the Twenty-First Century*, CSIS Press, febrero de 2000.
- Frances FitzGerald, *Way Out There in the Blue: Reagan and Star Wars and the End of the Cold War*, Simon & Schuster, 2000.
- John Lewis Gladdis, Philip H. Gordon, Ernest R. May y Jonathan Rosenberg (eds.), *Cold War Statesmen Confront the Bomb: Nuclear Diplomacy since 1945*, OUP, Oxford, 1999.
- Joan Johnson-Freese, *The Viability of U.S. Anti-Satellite (ASAT) Policy: Moving Towards Space Control*, Institute for National Security Studies, Occasional Paper, Nº 30, enero de 2000.
- V. N. Mikhailov (ed.), *Catalog of Worldwide Nuclear Testing*, Begell House Publishers, Nueva York, 2000.
- James Clay Moltz y Alexandre Y. Mansourov (eds.), *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy and New Perspective from Russia*, Routledge, 1999.
- David Mutimer, *The Weapons State: Proliferation and the Framing of Security*, Lynne Reiner Publishers, Boulder, Co., 1999.
- George Quester, *Nuclear Monopoly*, Transaction Publishers, marzo de 2000.
- Henry D. Sokolski (ed.), *Prevailing in a Well-Armed World: Devising Competitive Strategies Against Weapons Proliferation*, Nonproliferation Policy Education Center, marzo de 2000.
- Nicolai Sokov, *Russian Strategic Modernisation: The Past and Future*, Rowman and Littlefield Publishers, 2000.
- Stephen Twigge y Len Scott, *Planning Armageddon: Britain, the United States and the Command of Western Nuclear Forces, 1945-1964*, Harwood Academic Publishers, 2000.
- U.S. Department of State, *Background Briefing by Senior State Official on U.S. Strategic Arms Control*, 11 de mayo de 2000.
- Amy F. Wolf, *Nuclear Arms Control: The U.S.-Russian Agenda*, Congressional Research Service Issue Brief for Congress, 12 de enero de 2000.