

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Crónica de no-proliferación y desarme nuclear

El año 2000 ha sido contradictorio en materia de desarme y control de armamentos nucleares. La esperanza puesta en el documento final adoptado en el seno de la sexta Conferencia de Revisión del TNP (en Nueva York, del 24 de abril al 20 de mayo), a través del cual se establecía una “Nueva Agenda” de desarme nuclear para los próximos cinco años, no ha tenido continuidad en el único foro multilateral de desarme existente: la Conferencia de Desarme de Naciones Unidas (CD). Sus 66 Estados miembros han sido incapaces, un año más, de alcanzar el consenso necesario para establecer un programa de trabajo específico. Ese hecho sirve para que se empiece a cuestionar la parálisis de la CD y se plantee la necesidad de establecer foros alternativos de negociación y adopción de tratados sobre la materia. Además, el año se cerró con una incógnita aún sin despejar y que tendrá consecuencias decisivas para el futuro del régimen de no-proliferación nuclear: la decisión estadounidense acerca del despliegue de un sistema nacional de defensa antimisiles, que queda en manos del nuevo presidente, George W. Bush.

La Conferencia de Desarme, que se reúne en Ginebra a lo largo de varias semanas tres veces al año, lleva funcionando desde 1979 como único órgano de Naciones Unidas con capacidad para negociar tratados internacionales en materia de desarme nuclear. Sin embargo, desde 1966, fecha en que finalizó la negociación del Tratado para la Prohibición Total de las Pruebas Nucleares (CTBT), la CD ha sido prácticamente incapaz de adoptar un programa de trabajo específico que le permita seguir negociando nuevos acuerdos. En 1998 se creó un comité *ad hoc* sobre garantías negativas de seguridad y se iniciaron negociaciones, sin éxito, para la adopción de una Convención para la prohibición de la producción de materiales fisionables con propósitos militares (Convención Cut-off).¹ Pese a que, en la actuali-

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

¹ V. Garrido, “Crónica de no-proliferación y desarme nuclear”, en *Papeles* N° 68, otoño de 1999, pp. 147-152.

dad, todos los miembros de la CD apoyan la necesidad de adoptar dicha Convención, algunos Estados (principalmente China, Pakistán y Rusia) insisten en que las negociaciones sólo pueden tener lugar si, de forma paralela, se abre un proceso negociador sobre desarme bilateral (entre Estados Unidos y Rusia) pero, sobre todo, acerca de la prevención de la carrera de armamentos en el espacio. El hecho de que cualquier decisión relativa a la agenda de trabajo anual de la CD tenga que ser adoptada por unanimidad, junto a la oposición de Estados Unidos a la hora de vincular la Cut-off a cualquiera de las dos cuestiones citadas, explica la parálisis actual en que se encuentra este foro. Sin programa de trabajo, no se puede discutir ni adoptar acuerdos acerca de ninguno de los diez puntos que integran su agenda anual de trabajo, denominada “decálogo” y que, a diferencia de otros años, fue establecida en 2000.

Estados Unidos mantiene que puede haber un mayor acercamiento a la posición defendida por el grupo de países no-alineados en materia de desarme nuclear. Sin embargo, rechaza discutir esta cuestión en el seno de la CD con el resto de los Estados no-nucleares, por considerar que no se trata del foro adecuado. Con respecto a la segunda cuestión, Washington considera que el Tratado sobre el espacio exterior de 1967, por el que expresamente se prohíbe el emplazamiento de armas de destrucción masiva en el espacio, constituye una garantía suficiente de no-nuclearización de esta zona. Sin embargo, la postura de China (y, en menor medida, la de Rusia y Pakistán) es exigir a Estados Unidos que acepte negociar en el seno de la CD (a cambio de la Convención Cut-off) un tratado global que prohíba dicho despliegue. En opinión de China, esto constituiría una garantía adicional que evitaría que el NMD se utilice como excusa para emplazar armas nucleares en el espacio exterior, pese a que la Casa Blanca ha manifestado que se trata de una hipótesis totalmente descartable. Washington estaría dispuesto, en el año 2001, a establecer tres grupos de trabajo *ad hoc*, encargados de estudiar cada una de las cuestiones citadas, pero sólo negociaría un acuerdo sobre la Convención Cut-off.

El interés estadounidense por esta convención está justificado por el hecho de que la prohibición de producir materiales fisionables, para ser emplazados en las cabezas de misiles nucleares, no sólo afectaría a los arsenales de las cinco potencias nucleares *de iure*, sino también a los tres Estados nucleares *de ipso* que no son Partes en el TNP (India, Pakistán e Israel). Con respecto a India y Pakistán (verdadera preocupación de Washington), quedaría garantizado definitivamente el control de su producción futura de uranio enriquecido y plutonio reprocesado, sin afectar en cambio a las reservas almacenadas del resto de los Estados nucleares, incluidas las estadounidenses.

A la búsqueda de alternativas: la “Nueva Agenda de Desarme 2000-2005”

Existen, al menos, tres posibilidades de desbloqueo de las negociaciones para la adopción de nuevos acuerdos en materia de desarme nuclear. La primera pasa por un cambio del procedimiento de adopción de decisiones en el seno de la CD. Es decir, que la regla de la unanimidad quede desplazada por la del consenso. El problema reside en que, para cambiar cualquier regla de procedimiento, se necesi-

ta la unanimidad y no parece que en estos momentos exista acuerdo favorable al respecto. La segunda —y menos viable, ya que no logra satisfacer por completo a todos los Estados— sería el establecimiento de un régimen internacional global de desarme y control de armamentos. Finalmente, la tercera opción intentaría buscar foros complementarios (y, dependiendo del asunto, alternativos) para la negociación de dichos tratados, con la particularidad de que se aprovecharían los ya existentes (aquellos en los que la regla para la adopción de decisiones no es la unanimidad) en lugar de crear foros nuevos específicos. Éste sería el caso de las Conferencias de Revisión del TNP y, en concreto, de la iniciativa denominada “Nueva Agenda”.

La coalición de la “Nueva Agenda” fue lanzada formalmente en Dublín en junio de 1998, a través de una Declaración Conjunta de los ministros de Asuntos Exteriores de Brasil, Egipto, Eslovenia, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Suráfrica y Suecia. En la 54ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 1999, la propuesta fue adoptada como resolución, a propuesta del grupo de países no alineados, por 111 votos a favor, 13 en contra y 39 abstenciones.² La iniciativa obtuvo un éxito sin precedentes, al quedar incorporada en la Declaración Final de la sexta Conferencia de Revisión del TNP de 2000, como punto 15º, dentro de las medidas concretas a adoptar con relación al artículo VI del Tratado (desarme nuclear general y completo) y de los “Principios y Objetivos de No-Proliferación y Desarme Nuclear” adoptados en la Conferencia del TNP de 1995.³ Teniendo en cuenta que la Declaración Final de la Conferencia de 2000 fue adoptada por consenso (hay que remontarse a 1985 para hallar un precedente de este tipo y, aún así, el contenido de la declaración de la Tercera Conferencia de Revisión del TNP era mucho menos ambicioso), se puede decir que éste es un verdadero programa de acción quinquenal en materia de desarme nuclear, concretado en un total de 13 puntos.

Los aspectos más novedosos de dicho programa son los siguientes: el establecimiento de una moratoria sobre las pruebas nucleares hasta que entre en vigor definitivamente el CTBT; el inicio de negociaciones para la adopción de una Convención Cut-off en el seno de la CD y su conclusión en el plazo de cinco años; el establecimiento, en el seno de la CD, de un órgano subsidiario *ad hoc* encargado de la cuestión del desarme nuclear; la aplicación del principio de irreversibilidad a la cuestión del desarme nuclear, así como a cualquier otra medida relacionada con el control y la reducción de armamentos nucleares; el compromiso inequívoco, por parte de los Estados nucleares, acerca de la total eliminación de sus arsenales nucleares, tal y como establece el artículo VI del TNP; la entrada en vigor del Tratado START II y la conclusión del START III, tan pronto como sea posible, preservando la integridad del Tratado ABM, que se considera piedra angular de la estabilidad estratégica y

La coalición de la “Nueva Agenda” fue lanzada formalmente en Dublín en junio de 1998

² “Towards a Nuclear-Weapon-Free-World: the Need for a New Agenda” (res. 54/54 AG).

³ Para más información véase V. Garrido, “La agenda de las negociaciones sobre no-proliferación y desarme”, en *Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación*, Monografías del CESEDEN, Nº 30, Centro Superior de Estudios sobre la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, 1999, pp. 17-49.

base de futuras reducciones de armamento estratégico ofensivo; la conclusión y aplicación de la Iniciativa Trilateral en materia de salvaguardias nucleares entre Estados Unidos, la Federación Rusa y el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA); la adopción de medidas concretas por parte de los Estados nucleares con vistas a promover la estabilidad internacional, garantizando la seguridad a todos los Estados;⁴ la puesta a disposición del OIEA, mediante la firma de acuerdos por parte de todos los Estados nucleares, de los materiales fisionables específicos que hayan sido apartados de propósitos militares hacia los civiles, para que no puedan volver a ser utilizados en programas militares; la reafirmación de que el objetivo último de los esfuerzos de los Estados en el proceso de desarme debe ser el desarme general y completo, bajo un control internacional efectivo; el compromiso de elaboración de informes periódicos sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes en el TNP, en aplicación del artículo VI del Tratado y, por último, el desarrollo de sistemas de verificación adicionales que garanticen el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los acuerdos de desarme, con vistas a la consecución y mantenimiento de un mundo libre de armas nucleares.

Para muchos, sin embargo, la "Nueva Agenda" no deja de ser un documento de buenas intenciones. En los próximos cinco años, lo más difícil será la aplicación y concreción de los compromisos contenidos en el documento final de la Conferencia de Revisión del TNP de 2000. Es decir, pasar del pragmatismo a la realidad. Los aspectos que más reticencias suscitan entre los Estados nucleares son las medidas técnicas y operativas (verificación y salvaguardias) para la reducción de sus arsenales, así como una mayor transparencia en materia de intercambio de información y declaración de armamentos y excedentes acumulados de materiales fisionables.

Por otra parte, la "Nueva Agenda" constituye un éxito del concepto de desarme (defendido durante muchos años por el grupo de países no-alineados) frente al de control de armamentos, basado en que sólo se puede llegar al desarme a través de una política de pequeños pasos (ésta es la posición de Estados Unidos). El concepto que finalmente ha logrado imponerse es el del artículo VI del TNP: el desarme general y completo como último objetivo. Con ello, es de esperar que la opinión pública y los medios de comunicación ejerzan más presión sobre los Estados nucleares a la hora de exigirles el cumplimiento de sus compromisos.

El documento final de la sexta Conferencia de Revisión del TNP ha sido también la base de muchas de las resoluciones adoptadas, tanto en el Primer Comité sobre Desarme y Seguridad Internacional de la 55ª Sesión de la Asamblea General de la ONU (2 de octubre-1 de noviembre de 2000), como de la Asamblea General en sí. Por vez primera, Estados Unidos votó a favor de una resolución propuesta por la coalición de la "Nueva Agenda".⁵ Esto no significa que la intención de los Estados nucleares sea comenzar de inmediato negociaciones sobre un desar-

⁴ Entre dichas medidas se encuentran, la reducción unilateral de las armas nucleares no estratégicas sobre la base de iniciativas unilaterales, como parte del proceso de reducción de armas nucleares. También, una pérdida de peso de las armas nucleares en la formulación de las políticas de seguridad de todos los Estados.

⁵ Res. A. G. 55/33 C (L.4/Rev.1), adoptada el 20 de noviembre de 2000, a propuesta de Suecia, por 154 votos a favor, 3 en contra (India, Israel y Pakistán) y 8 abstenciones.

me nuclear. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad se opusieron de forma expresa, en la Declaración Final de la Cumbre del Milenio de la ONU (6-8 de septiembre de 2000) a la celebración de una Conferencia Internacional para tratar el problema específico de la reducción de los peligros nucleares y sobre la eliminación de armas de destrucción masiva.

NMD y futuras reducciones

El 13 de noviembre, el presidente ruso Vladimir Putin anunciaba que Moscú estaba dispuesto a realizar un “progreso radical” sobre desarme nuclear, basado en la reducción de su arsenal nuclear hasta las 1.500 cabezas (o incluso por debajo de esta cifra), para el año 2008. Putin señaló, a través de un comunicado del servicio presidencial de prensa, que esta reducción está dentro de los límites contemplados en los tratados START I y II y que, por ello, no sería necesaria una nueva negociación bilateral con EE UU. Por otra parte, el presidente ruso señaló que Rusia continúa oponiéndose a la modificación del Tratado ABM y, a cambio, propuso a EE UU una “amplia cooperación” en materia de defensa de misiles de teatro, toda vez que la creación y establecimiento en Moscú de un Centro Conjunto de Intercambio de Información sobre lanzamiento de misiles entre ambos Estados podría ser un componente esencial de dicha cooperación. La propuesta de Putin está directamente relacionada con su deseo de reestructurar las Fuerzas Armadas rusas, a través de una reducción progresiva de su ejército (que podría situarse en 365.000 efectivos frente a los 850.000 actuales) y la sustitución de algunos misiles antiguos por otros de nueva generación.

La iniciativa rusa tuvo una buena acogida por parte del entonces presidente estadounidense Bill Clinton que, no obstante, señaló (en una entrevista concedida a la CNN el 19 de noviembre) que no tenía capacidad para comprometer a su sucesor en la Casa Blanca sobre futuras reducciones de cabezas nucleares y sistemas de lanzamiento.

La modificación del Tratado ABM está directamente relacionada con la decisión acerca del despliegue de un sistema NMD por parte de Estados Unidos. Aunque es bien conocida la actitud entusiasta a favor del NMD del nuevo presidente republicano, George W. Bush (así como en contra del CTBT y a favor, llegado el caso, de la enmienda del Tratado ABM), la adopción de la decisión final no va a resultar fácil, sencillamente porque todavía no hay nada que desplegar. Queda por identificar la naturaleza del sistema, su arquitectura y las necesidades adicionales de investigación para que sea no sólo efectivo, sino mínimamente operacional, lo que probablemente no se conseguirá hasta dentro de una década. La oposición de Rusia, China e, incluso, los aliados de la OTAN la hora de modificar el Tratado ABM, tampoco ayudará a crear el consenso internacional necesario, un consenso del que también carece el presidente estadounidense en el ámbito interno. Su escasa mayoría de votos en el Congreso (y la falta de un mandato popular suficientemente amplio) tampoco le permitirán embarcarse en arriesgadas campañas en las que se pueda cuestionar su habilidad para llegar a un acuerdo con los demócratas, sin ningún interés en enmendar el tratado ABM y a favor de la ratificación del CTBT.

Bibliografía

- David Albright y Kevin O'Neill, *Solving the North Korean Nuclear Puzzle*, Institute for Science and International Security, noviembre de 2000.
- Michael Barletta, *Proliferation Challenges and Nonproliferation Opportunities for New Administrations*, Center for Nonproliferation Studies, septiembre de 2000.
- Center for Defense Information, *National Missile Defense; What Does It All Mean?*, Issue Brief, septiembre de 2000.
- Central Intelligence Agency, *Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 July 2000 Through 31 December 2000*.
- Joseph Cirincione, *The Case of the Missing Technology*, Carnegie Endowment for International Peace, octubre de 2000.
- Darryl Howlett et al, *Nuclear Weapons Policy at the Crossroads*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 2000.
- Martin Kalinowski (ed.), *Global Elimination of Nuclear Weapons*, NOMOS Verlag, Baden-Baden, 2000.
- Joachim Krause, *The New Crisis Over National Missile Defense*, Transatlantic Internationale Politik, verano de 2000.
- Harald Müller, *Nuclear Weapons and German Interests: An Attempt at Redefinition*, Peace Research Institute Frankfurt Reports, agosto de 2000.
- Vladimir Orlov y Nicolai Sokov (eds.), *Yadernoe Nerasprostranenie* (Nuclear Nonproliferation Handbook), PIR Center for Policy Studies in Russia, Moscú, 2000.
- Vladimir Orlov y Dmitry Evstafiev (eds.), *Export Controls in Russia: Policy and Practice*, PIR Center for Policy Studies in Russia, Moscú, 2000.
- Charles Pena, *Arms Control and Missile Defense Not Mutually Exclusive*, Cato Policy Analysis, 26 de julio de 2000.
- Tariq Rauf, Mary Beth Nikitin y Jenni Rissanen, *Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes 2000 Edition*, Center for Nonproliferation Studies, agosto de 2000.
- Ivan Safranchuk, *Strategic and Tactical Nuclear Weapons: An Attempt of Classification*, PIR Report Nº 20, PIR Center for Policy Studies in Russia, Moscú, 2000.
- Roland Timerbaev, *The Nuclear Suppliers Group: Why and How it was Created (1974-1978)*, PIR Center for Policy Studies in Russia, Moscú, 2000. John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures: The Role of Nuclear Weapons in the Post-Cold War World*, OUP, Oxford, 1999.