

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Crónica de no-proliferación y desarme nuclear

A punto de concluir el año, se plantean aún muchas incertidumbres acerca del futuro del desarme nuclear en el próximo siglo. Teniendo además en cuenta la influencia negativa que ha tenido sobre las recientes negociaciones sobre no-proliferación y desarme nuclear algunos hechos concretos como la ampliación de la OTAN hacia el Este y su actuación en el conflicto yugoslavo o kosovar (enturbando las relaciones entre EE UU y Rusia), el panorama no parece alentador. El empeoramiento de las relaciones entre EE UU y China como consecuencia del escándalo de espionaje nuclear (al que nos referíamos en el último número de Papeles) y el bombardeo de la embajada china en Belgrado el 7 mayo de 1999 durante la guerra de Kosovo ha tenido también consecuencias negativas para la negociación de nuevos acuerdos. Es un buen momento pues para hacer un breve balance de los progresos realizados hasta la fecha en los diferentes foros de negociación del desarme y la no proliferación nuclear pero, sobre todo, para reflexionar acerca de las perspectivas de éxito o fracaso que ofrecen acuerdos como el START II, el Tratado para la Prohibición Total de las Pruebas Nucleares (CTBT) o la Convención para prohibir la producción de materiales fisionables con propósitos militares (Cut-off). La pregunta es en definitiva ¿existe realmente una Agenda 2000 para el desarme nuclear?

El proceso mejorado de revisión

En 1995 los Estados parte en el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) acordaron la prórroga indefinida del mismo. Junto a dicha decisión se adoptaron una serie de documentos entre los que se encontraba el denominado "Principios y objetivos de desarme y no-proliferación" que venía a definir cuál sería la

¹ Para un análisis más amplio sobre los resultados de la Conferencia véase, Vicente Garrido Rebolledo, "La Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP: el debate entre consenso o mayoría", *Meridiano CERI*, N° 3, Madrid, mayo de 1995, pp. 13-16; "El futuro del Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP): apuntes para el debate", en Mariano Aguirre (ed.), *Anuario CIP 1994-1995*, Icaria, Barcelona, julio de 1995, pp. 289-299; "Después de Nueva York: la fragilidad de la no-proliferación nuclear", *Papeles*, N° 55, CIP, Septiembre de 1995, pp. 81-87.

Vicente Garrido Rebolledo es profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid, miembro del Programa de No-Proliferación del Peace Research Institute de Frankfurt (PRIF) e investigador del CIP.

agenda futura de las negociaciones.¹ Dicha agenda abordaba asuntos como la univesalidad del TNP, la creación de nuevas zonas libres de armas nucleares (sobre todo en Oriente Medio), la firma de un documento jurídicamente vinculante sobre garantías de seguridad positivas y negativas por parte de los Estados nucleares hacia los no poseedores de ese tipo de armamentos o el fortalecimiento del sistema de salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) con el fin de evitar fracasos en la detección de programas nucleares con finalidad militar, como en el caso iraquí. No obstante, el punto básico y a la vez más problemático de las negociaciones se centraba en cómo enfocar el asunto del desarme nuclear. Mientras que para los países no alineados el desarme debía situarse en lo más alto de la agenda diplomática, los Estados nucleares consideraban que no se podía poner una fecha concreta al mismo y por lo tanto, era preferible adoptar una política de pequeños pasos basada en medidas concretas de no-proliferación, no aceptadas por otra parte por el grupo de países no alineados.²

Para articular el proceso de desarme (basado, entre otros, en la negociación y entrada en vigor del CTBT, la convención sobre los materiales fisionables o *cut-off*, la eliminación progresiva de los arsenales nucleares, comenzando con la ratificación del tratado START II, y la negociación del START III) se idea lo que se denominará el "Proceso mejorado de Revisión del TNP", basado en la convocatoria de unos Comités Preparatorios (PrepComs) de las conferencias quinquenales de revisión del Tratado. Dichos PrepComs, que tendrían lugar con carácter anual desde 1997 (tres años antes de la celebración de la Conferencia de Revisión del Tratado del año 2000), se encargarían de verificar los compromisos alcanzados por los Estados Parte en el TNP, en base a la citada declaración sobre "Principios y Objetivos". El principal problema es que si bien hasta la fecha se han producido avances significativos sobre acuerdos específicos, la mayoría de los Estados nucleares y sus aliados consideran la declaración sobre "Principios y Objetivos" sólo moral, pero no jurídicamente vinculante, con lo que la autoridad de los PrepComs a la hora de exigirles algún tipo de compromiso queda limitada al ámbito de las recomendaciones. Sin embargo, la paradoja es que, tanto los PrepComs como sobre todo, las conferencias de revisión del Tratado quieren utilizarse como vehículo para la negociación de la eliminación de las armas nucleares, algo que se ha convertido en un pulso entre las dos posturas comentadas.

El último PrepCom antes de la Conferencia de Revisión del TNP del año 2000 se celebró en Nueva York del 10 al 21 de mayo de 1999. Asistieron 107 de los hasta ahora 187 Estados Partes en el Tratado (frente a los 97 que asistieron al primero, pero los 147 del PrepCom de 1998). Israel, que sigue negándose a suscribir el Tratado, asistió como país observador (al igual que Cuba); Pakistán, que como India no es parte en el Tratado pero que en cambio, venía asistiendo al resto de los PrepCom como observador, no asistió a su tercera sesión.

Lo más preocupante para el futuro de las negociaciones sobre desarme es

² Véase a este respecto Vicente Garrido Rebolledo, "El debate entre la no-proliferación y el desarme nuclear" en Mariano Aguirre (ed.), *Anuario CIP 1998*, Icaria, Barcelona, 1998, pp. 161-176.

que existe una verdadera parálisis en la agenda. Uno de los pocos acuerdos alcanzados por el PrepCom de 1999 fue establecer la fecha para la celebración de la Conferencia del TNP del 2000 (del 24 de abril al 19 de mayo en Nueva York). Respecto a la universalidad del Tratado, no ha habido cambios sustantivos en la posición de Israel, que sigue opuesta a la idea de crear una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio. Por lo que se refiere a India y Pakistán, desde 1998 Estados nucleares *de facto*, no parecen dispuestas a suscribir el Tratado, al menos no hasta que se desarme el país vecino. Pese a todo, desde 1995, ha habido nueve países que han accedido al TNP.

El PrepCom de mayo 1999 ha adoptado un documento de debate de cara a la conferencia del 2000 que básicamente señala “estamos de acuerdo que no estamos de acuerdo”, que no significa “acordamos no estar de acuerdo” sino más bien no “estamos de acuerdo que, en materia de desarme, no nos podemos poner de acuerdo”.³ En realidad las discrepancias siempre han estado presentes. Todas han girado en torno al lenguaje empleado en los tratados y no sobre la adopción: “nada debe interpretarse en un sentido vinculante para los Estados nucleares que, en virtud del TNP, tienen derecho a retener sus arsenales”. Existen no obstante diferencias entre las cinco potencias nucleares. El Reino Unido revisó su Concepto Estratégico en 1998, lo que puso de manifiesto su deseo de reducir en los próximos años de forma considerable las cabezas nucleares de los misiles a bordo de los submarinos Trident, así como las reservas de materiales fisionables con propósitos militares (plutonio y uranio enriquecido). Francia por su parte ha realizado a lo largo de los últimos años reducciones importantes en sus arsenales. Sin embargo, no parece estar clara la postura de los otros tres países nucleares.

START II, CTBT y Convención *Cut-off*

El Tratado START II, piedra angular del desarme en estos momentos, ha entrado en un “proceso de enquistamiento”. Cada vez que está prevista la ratificación por parte de la Duma rusa algún acontecimiento vuelve a congelarlo. De hecho, en el mes de abril, antes de que estallase el conflicto en Kosovo, el Tratado START II estaba listo para ser debatido nuevamente en la Duma, con muchas posibilidades de ratificación ante las presiones del Presidente Yeltsin y la falta de razones de peso para seguir retrasando el proceso.

El principal problema es que con la no ratificación del Tratado START II (nuevamente en el “limbo”) se paraliza no sólo la negociación de futuras reducciones bilaterales (EE UU ha señalado que no quiere comenzar a negociar el Tratado START III hasta que la Duma ratifique primero el START II), sino que perjudica también otros acuerdos como el CTBT o la *Cut-off*. La ratificación del CTBT por parte del Senado estadounidense fue desde su apertura a la firma, en septiembre de 1996, un tema delicado para el presidente Clinton. Ahora nuevamente el Senado se opone a su ratificación, con ocasión de la celebración de una Conferencia especial en Viena que decidirá para quién y de que modo deberá entrar en vigor el

³ Acerca del PrepCom de 1999 véase Patricia Lewis, “The nuclear Non-Proliferation Treaty: dangerous Times or a Storm in Trecup?”, *Bulletin of Arms Control*, N° 34, Junio de 1999, pp. 19-26.

Tratado. Según el artículo XIV del CTBT, para que el Tratado entre en vigor es necesaria la ratificación de los cinco Estados nucleares, India, Pakistán e Israel, además de otros 36 Estados con capacidad nuclear o reactores de investigación. Hasta la fecha han firmado el tratado 152 Estados y ha sido ratificado por tan sólo 38, de los cuáles, sólo la mitad corresponde a Estados cuya ratificación se requiere para que este pueda entrar en vigor (entre ellos Francia y Reino Unido). Con respecto a la Convención para la prohibición de la producción de materiales fisio-nables con propósitos militares o *Fiss Ban Cut-off*, considerada, después del CTBT, como la segunda prioridad de desarme, tampoco parece existir predisposición para convertir su borrador en un instrumento jurídicamente vinculante. Su negociación actual, en el seno de la Conferencia de Desarme de Ginebra, se encuentra prácticamente bloqueada por la inoperancia de ese órgano. Uno de los principales escollos de la Convención es que sólo prevé su aplicación a las producciones futuras de materiales, sin tener en cambio en cuenta las cantidades almacenadas.

El problema actual de todos estos acuerdos es que caen dentro de un círculo vicioso. La ampliación de la OTAN hacia el Este, junto a la asunción de nuevas misiones en puntos geográficos cada vez más distantes por parte de la Alianza, ha enturbiado las relaciones bilaterales EE UU-Rusia. La acción de la OTAN en Yugoslavia, sin el beneplácito de Rusia, tampoco ha ayudado a la ratificación del Tratado START II (que ha vuelto a ser incluido en la agenda de la Duma para el nuevo curso político). El bombardeo por fuerzas de la OTAN de la embajada de China en Belgrado y los casos de espionaje nuclear chino tampoco han allanado el camino para que China se comprometa en el futuro a reducir sus arsenales nucleares o su ingreso en el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR). De hecho, tras el bombardeo, China pospuso indefinidamente las consultas ya iniciadas con EE UU en materia de prevención de la proliferación y control de armamentos, aunque también es cierto que China había seguido facilitando tecnología nuclear relevante a muchos países acusados de estar desarrollando programas militares. Ese clima, ha tenido también su reflejo en los escasos acuerdos específicos alcanzados en el último PrepCom, (que se ha limitado a reafirmar la necesidad de que los Estados lleguen a compromisos específicos de desarme) pero también en otros foros de negociación.

Parálisis de la Conferencia de Ginebra y en la Comisión de Desarme

La Conferencia de Desarme de Ginebra (CD), de la que forman parte 61 Estados, opera sobre la base de una agenda de diez puntos llamada "decálogo". Su importancia reside en que es el único foro internacional de desarme con capacidad para negociar tratados internacionales (los otros dos foros son la Comisión de Desarme de Naciones Unidas y el Primer Comité de la Asamblea General de Naciones Unidas). Celebra tres sesiones anuales de varias semanas de duración cada una. La última sesión de 1999 se celebró entre el 26 de julio al 8 de septiembre.

Pese a que en agosto de 1998 se acordase vincular la adopción de la Convención *Cut-off* a la Conferencia de Desarme, a través de la creación de un Comi-

té *ad-hoc* al respecto, en 1999 dicho comité no se ha podido reunir ni una sola vez, debido a la oposición de algunos de sus miembros. Si además se tiene en cuenta que cualquier decisión de la Conferencia de Desarme debe ser adoptada por consenso, se comprende fácilmente el por qué de su inoperancia. Las divisiones en su seno, es decir, si debe centrarse en la cuestión del desarme nuclear (como proponen los países no alineados), o en medidas concretas de no-proliferación, como la *Cut-off* (propuesto por los países nucleares, a excepción de China, es lo que sigue originando año tras año su bloqueo o que se busquen foros alternativos, como los PrepComs, para negociar futuros acuerdos.

Por lo que respecta a la Comisión de Desarme de la ONU, compuesta por todos los miembros de la Asamblea General, se ha centrado a lo largo de 1999 en debatir tres asuntos: el control de las armas convencionales, la creación de zonas libres de armas nucleares y los objetivos de adopción de una agenda sobre desarme. Sin embargo, en su tercera sesión de abril de 1999 sólo pudo adoptar directrices sobre los dos primeros asuntos, remitiendo de nuevo la cuestión del desarme nuclear al Primer Comité de la Asamblea General (denominado Desarme y Seguridad Internacional). No obstante, el principal problema del Primer Comité es precisamente también su incapacidad para adoptar acuerdos que después pasen a ser discutidos o aprobados por medio de resoluciones en la Asamblea General. Los Estados nucleares, especialmente EE UU y Rusia, no consideran ni a la Asamblea General, ni a la CD foros adecuados para negociar las reducciones de armamentos nucleares, prefiriendo el marco de las Conferencias de Revisión del TNP.

En conclusión, se puede decir que en estos momentos, la agenda de no-proliferación y desarme nuclear para el año 2000 sigue teniendo dos ejes. Primero, el bilateral, basado en las reducciones en los arsenales nucleares de las potencias nucleares (lo que inevitablemente pasa por la ratificación del Tratado START II por parte de Rusia para que se puedan seguir produciendo futuras reducciones). Segundo, el multilateral que, en vista de la inoperancia de la Conferencia y la Comisión de Desarme, junto a la del Primer Comité para adoptar acuerdos específicos por el ya tradicional enfrentamiento entre Estados nucleares y el grupo de Países No-Alineados, deberá tener como marco las Conferencias de Revisión del TNP (e incluso los PrepComs) para sacar adelante acuerdos globales como la Convención *Cut-off* o un instrumento jurídicamente vinculante sobre garantías de seguridad. Además, la ratificación del CTBT por parte de EE UU, Rusia y China debe constituir otra prioridad si se quiere un régimen de no-proliferación realmente universal y sobre todo, verificable.

Bibliografía

- David Albright y Kevin O'Neill (eds.), *The Challenges of Fissile Material Controls*, ISIS Reports, Washington DC, 1999.
- A. M. Babkina, *Nuclear Proliferation: An Annotated Bibliography*, Edit. Nova Science, Nueva York, 1999.
- Centre for European Security and Disarmament, *The 1999 NPT PrepCom: Towards the 2000 Review Conference*, A summary of the seminar briefing held in Geneva at the Hotel Président Wilson on 24 March (1999), Bruselas, 1999.

- Seongwhun Cheon, *Cooperative Enhancing Military Transparency on the Korean Peninsula: A Comprehensive Approach*, CMC Occasional Papers, Nº 10, Sandia National Laboratories, abril de 1999.
- V. D. Chopra, *Double Talk: On Weapons of Mass Destruction and Indian Security*, Edit. Gyan Publishing, Nueva Delhi, 1998.
- Zachary Davis, *Nuclear Weapons: Disposal of Surplus Weapons-Usable Plutonium*, CRS Report for Congress, 13 de mayo de 1999.
- William J. Durch, *Searching for National Security: Threat and Response in the Age of Vulnerability*, Henry L. Stimson Center, Report Nº 30, mayo de 1999.
- M. Edenburn, L. C. Trost, L. W. Connell y S. K. Fraley, *De-Alerting Strategic Ballistic Missile*, CMC Occasional Papers, Nº 9, Sandia National Laboratories, marzo de 1999.
- Cathleen S. Fisher, *Reformation and Resistance: Nongovernmental Organizations and the Future of Nuclear Weapons*, Henry L. Stimson Center, Report Nº 29, mayo de 1999.
- George Lewis y Andrea Gabbitas, *What Should be Done About Tactical Nuclear Weapons?*, The Atlantic Council of the United States, Washington D.C., marzo de 1999.
- Ashai Shimibun, *The Road to the Abolition of Nuclear Weapons*, Tokio, 1999.
- Bruno Tertrais, *Nuclear Policies in Europe*, Adelphi Paper, Nº 327, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, Londres, 1999.
- Dean A. Wilkening, *The Evolution of Russia's Strategic Nuclear Force*, Stanford University, California, 1998.
- David Yost, *The US and Nuclear Deterrence in Europe*, Adelphi Paper, Nº 326, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, Londres, 1999.
- Zou Yunhua, *Chinese Perspectives on the South Asian Nuclear Tests*, Center for International Security and Cooperation, Stanford, 1999.
- Ming Zhang, *China's Changing Nuclear Posture*, Carnegie Endowment, Washington D.C., 1999.