

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

# Crónica de no-proliferación y desarme nuclear

*El rechazo por parte del Senado estadounidense a la ratificación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT) ha ensombrecido los progresos realizados en materia de desarme y no proliferación nuclear desde que en 1995 fuese prorrogado indefinidamente el TNP. Independientemente de las consecuencias que tenga la no ratificación del Tratado para el proceso global de desarme, la autoridad moral y política de EE UU, como principal valedor del CTBT, ha quedado en entredicho.*

El 13 de octubre del pasado año, el Senado de EE UU votó la ratificación del CTBT. La votación arrojó un resultado de 51 votos en contra, 48 a favor y una abstención (demócrata), muy lejos por lo tanto de los dos tercios necesarios para que el CTBT obtuviese la confianza de la Cámara. La fracción más conservadora de los republicanos, junto a sus aliados (sólo cuatro senadores votaron a favor del tratado), encabezados por el presidente del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara, Jesse Helms, antepuso su batalla política particular contra el presidente Clinton, al interés general de la mayoría de los Estados e incluso, al de su propia opinión pública, tirando por la borda años de negociaciones de control de armamentos. Todo ello precisamente un día después de producirse un golpe militar en Pakistán. Tanto Islamabad como Nueva Delhi se pueden dar un respiro tras esta decisión ya que, a partir de ahora, EE UU no es precisamente el país más adecuado para criticar las pruebas nucleares realizadas por ambos Estados en mayo de 1998 o sus reticencias a la hora de firmar el Tratado, pese a que ello sea un requisito para que el CTBT pueda entrar en vigor.

Sólo existe un precedente importante en la política exterior estadounidense que iguale la humillación a la que el Senado ha sometido a un presidente de EE UU con respecto a un acuerdo internacional: el Tratado de Versalles, rechazado en noviembre de 1919. En más de dos siglos de historia, el Senado sólo ha rechazado 20 tratados internacionales negociados por sus presidentes (y ninguno

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

de ellos de la magnitud del CTBT) mientras que, por otra parte, ha aprobado un total de 1.523. Además, el control de las armas nucleares ha sido una piedra angular de la política exterior estadounidense desde que Eisenhower propuso en 1958 la prohibición total de todos los ensayos nucleares. Con la negativa del Senado a ratificar el Tratado se rompe una larga tradición de más de cuatro décadas (avalada por ocho presidentes) representativa del apoyo de EE UU a los acuerdos multilaterales de control de armamentos nucleares.

Los intentos para retirar el Tratado del Senado a última hora (como ya hiciera el ex-presidente James Carter en 1979 con el acuerdo bilateral SALT-2, tras la invasión soviética de Afganistán, y que fue finalmente ratificado en 1996) tampoco han dado resultado. Ello hubiera permitido a Clinton someter a consideración de la Cámara el CTBT en un momento más propicio, quizás al final de su mandato. Sin embargo el líder de los republicanos en el Senado, Trent Lott, no tenía por qué conceder esa pleitesía al presidente, sobre todo, teniendo en cuenta que cuando Clinton le solicitó la retirada del Tratado, sólo noventa minutos antes de la votación, ambos líderes llevaban sin tener una conversación directa desde el mes de julio. Por ese motivo, por más que el senador Lott se haya esforzado en afirmar que el voto en contra de los republicanos no ha tenido nada que ver con los asuntos de política interna estadounidense (el hecho que Clinton saliera airoso de su destitución por el asunto Lewinsky) sino, más bien, con el contenido del Tratado (firmado sin problemas por el presidente en septiembre de 1996), pocos le han creído. Al contrario, el debate, tanto interno como internacional, no se ha centrado en cuestionar el Tratado, que todos, incluso el Senado, consideran clave en el desarme (su lema principal es: "si no se prueban las armas nucleares se acaba también con la necesidad de inventar otras nuevas y a la vez, se acelera el proceso de destrucción de las ya existentes, con el tiempo inoperativas"), sino en clarificar las razones de fondo que han llevado a la Cámara a su no ratificación.

### **START II, CTBT y Convención Cut-off**

El Tratado START II, piedra angular del desarme en estos momentos, parece haber 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. Conviene recordar que 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 éste pueda entrar en vigor (entre ellos Francia y Reino Unido).

Con respecto a la Convención para la prohibición de la producción de materiales fisionables 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 cuenta las cantidades almacenadas.

El problema actual de todos los acuerdos a los que nos hemos referido 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. 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 a ingresar 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 había seguido facilitando tecnología nuclear relevante a muchos países acusados de estar desarrollando programas militares. Este clima se ha reflejado también 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 del 26 de julio al 8 de septiembre.

Pese a que en agosto de 1998 se acordó vincular la adopción de la Convención Cut-off a la Conferencia de Desarme, a través de la creación de un Comité 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 porqué de su inoperancia. Las divisiones en su

seno, acerca de 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 (propuestas por los países nucleares, a excepción de China), es lo que origina que año tras año se bloquee o 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, sólo ha podido adoptar directrices sobre los dos primeros asuntos en su tercera sesión de abril de 1999, 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 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 Estados Unidos 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 Estados Unidos, 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 N° 30, mayo de 1999.
- M. Edenburn, L. C. Trost, L. W. Connell y S. K. Fraley, *De-Alerting Strategic Ballistic Missile*, CMC Occasional Papers, N° 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 N° 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 DC, marzo de 1999.
- Ashai Shimbun, *The Road to the Abolition of Nuclear Weapons*, Tokio, 1999.
- Bruno Tertrais, *Nuclear Policies in Europe*, Adelphi Paper, N° 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, N° 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 DC, 1999.