

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Crónica de no-proliferación y desarme nuclear¹

En el primer trimestre de 1998, la atención estuvo centrada en la nueva crisis política y militar abierta en el Golfo Pérsico tras la permanente negativa del presidente iraquí, Saddam Hussein, de permitir el acceso a los palacios presidenciales a los inspectores de la Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM). Éstos tenían la misión de verificar el completo desmantelamiento del programa de armas de destrucción masiva de Irak. Se sucedieron varios meses de hostilidad y extrema tensión diplomática y militar, no sólo entre EE UU e Irak, sino también entre Washington y algunos de los países aliados, partidarios de una intervención automática en represalia al incumplimiento de los compromisos iraquíes. Contra todo pronóstico, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, logró finalmente el 23 de febrero llegar a un acuerdo con el régimen de Bagdad, que hacía posible una salida negociada al conflicto.

Sin embargo, se abrió al mismo tiempo una segunda crisis de una trascendencia mayor, en términos de la definición del liderazgo a nivel regional. El secretario general de la ONU había sido respaldado en su misión por tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Rusia, China y Francia), mostrándose desde el inicio de la crisis a favor de que fuese el propio Consejo el que adoptase cualquier tipo de medida. El éxito de esta misión puso de manifiesto que, en caso de conflicto, hay que acudir primero a la diplomacia y, sólo si está fracasada, a

Vicente Garrido Rebolledo es profesor de la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, miembro del Programa de No-Proliferación Nuclear del Peace Research Institute de Francfort e investigador del CIP.

¹ Este número de *Papeles* recoge de forma resumida las principales noticias y avances producidos en materia de control de armamentos nucleares, no-proliferación y desarme nuclear, durante el periodo que abarca del 1 de enero al 31 de marzo de 1998. Para consulta sobre acontecimientos anteriores véanse los números 58 a 63 de *Papeles*.

las armas. En definitiva, se demostró también que en un mundo que ha dejado de ser bipolar, el uso de la fuerza lo determina el Consejo de Seguridad (que, de paso, salió fortalecido de esta crisis) y no Estados Unidos, al que sin embargo (paradoja del nuevo Orden Internacional), se le sigue instando a que tome la iniciativa para relanzar el proceso de paz en Oriente Medio.

Durante el mismo período, reaparecieron algunos problemas ya clásicos de no-proliferación y desarme nuclear: la negativa de la Duma rusa a ratificar el Tratado START II, la gestión de las reservas de plutonio almacenadas en Estados Unidos y Rusia o la entrada en vigor definitiva del Tratado para la prohibición total de los ensayos nucleares (CTBT). Junto a estos problemas, destacan las acusaciones acerca de las ambiciones nucleares de Irán o el reavivamiento de la carrera nuclear indo-paquistaní.

Irak y las armas de destrucción masiva

El 15 de enero de 1998, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA/IAEA) envió al secretario general de la ONU el informe final que recogía los resultados de las inspecciones realizadas en Irak del 19 al 21 de diciembre de 1997 por parte de un equipo técnico del organismo, compuesto por seis expertos. En el mismo, se ponían de manifiesto, entre otras cosas, las dificultades encontradas por los inspectores a la hora de "investigar cualquier aspecto relacionado con el programa nuclear clandestino iraquí (...) especialmente, en lo que se refería a la fabricación y diseño de ese tipo de armamento". Según las pruebas documentales y las propias estimaciones del organismo, el programa nuclear iraquí se encontraba mucho más avanzado en 1991 de lo que este país había declarado en un primer momento, en especial en lo referente a la fabricación de una bomba nuclear. Los inspectores del OIEA mantuvieron desde el comienzo de la crisis que Irak podría haber ocultado componentes esenciales para la fabricación de dicha bomba (como uranio enriquecido), los que, incluso, el régimen de Saddam Hussein tendría previsto probar. En 1990, Irak podría haber fabricado un modelo exacto a escala de la bomba, algo que, sin embargo, los inspectores no encontraron. Los cálculos del organismo situaban a Irak a tan sólo un año de la fabricación de una bomba rudimentaria (lo que no quiere decir que ésta fuese totalmente operativa) antes de su ocupación de Kuwait. De allí parte la creencia de los inspectores acerca de que Irak había estado pasando al organismo información falsa de manera intencionada. Al mismo tiempo, el OIEA señalaba que Irak había estado intentando adquirir en otros países material fisionable, así como hacerse con documentos e información relevante para su programa nuclear, violando de ese modo las sanciones impuestas por Naciones Unidas en 1991 (en concreto, la parte C de la Resolución 687 del Consejo de Seguridad de 3 de abril, en la que se instaba a Irak a desmantelar y destruir sus armas de destrucción masiva, sistemas de lanzamiento asociados a éstas e instalaciones destinadas a su producción).

Sin embargo, la postura iraquí fue la de negar categóricamente todas las acusaciones de los técnicos de la UNSCOM, limitándose a señalar que las divergencias de materiales no encontrados se debían a un simple error contable de los inspectores de la ONU. Las acusaciones mutuas y la negativa iraquí de permitir el

acceso (por cuarta vez consecutiva en dos meses) a los inspectores de la Comisión Especial de la ONU (y en concreto a los componentes de nacionalidad estadounidense y británica) a uno de los edificios que forman parte de los “palacios presidenciales” (donde se centraban las sospechas de la UNSCOM), originaron una situación altamente conflictiva a mediados del mes de enero. El día 17 de ese mes, coincidiendo con el séptimo aniversario del comienzo de la Guerra del Golfo, el Presidente Saddam Hussein anunció que de no retirarse todas las acusaciones por parte de la UNSCOM y levantarse el embargo impuesto por la ONU a su país al término de la guerra, todos los inspectores serían expulsados de Bagdad en un plazo de seis meses. Mientras que la UNSCOM calificaba dicho ultimátum (que directamente vinculaba las inspecciones en Irak con una renegociación de las cantidades máximas permitidas de venta de petróleo) como “inaceptable”, el embajador Richard Butler, presidente de la UNSCOM y por entonces en Bagdad, se mostraba favorable a modificar la composición de los equipos de inspectores.

Al mismo tiempo, se estableció un calendario de misiones por parte de la UNSCOM, que comenzaría en el mes de febrero con la evaluación y análisis de los datos acerca del programa de misiles balísticos iraquíes (susceptibles de portar carga química y/o biológica), para continuar con el programa de producción de agentes nerviosos (VX). Sin embargo, esos acuerdos, lejos de poner fin a la controversia, llevaron a la desesperación de Estados Unidos. Desmarcándose de la postura oficial de la ONU, basada en negociar hasta el final con Irak, Washington comenzó a preparar su “máquina de guerra”, a pedir a sus ciudadanos que abandonasen lo antes posible el país y a buscar apoyos en otros países ante la eventualidad de un posible ataque militar contra Irak si éste seguía imponiendo condiciones y obstruyendo las inspecciones de la UNSCOM. Mientras los miembros permanentes del Consejo de Seguridad discutían sobre las consecuencias y conveniencia de una intervención militar, el primer Ministro iraquí, Tarek Aziz, propuso el 11 de febrero abrir ocho “palacios presidenciales” a inspección internacional durante sesenta días, señalando, entre otras condiciones (como la que se refería a que los miembros de los equipos de expertos fuesen elegidos directamente por el Consejo de Seguridad), que el informe final debía ser enviado directamente al Secretario General de la ONU, en lugar de a la UNSCOM. Nuevamente, la propuesta fue rechazada por el presidente estadounidense, que pedía el “libre acceso ilimitado y sin condiciones a cualquier instalación sospechosa”.

El 13 de febrero, Saddam Hussein invitó oficialmente al secretario general de la ONU para que visitase el país, prometiendo flexibilizar su postura en torno al acceso a los palacios y permitiendo así alcanzar una solución pacífica del conflicto. Apenas una semana más tarde, el día 19, Annan se entrevistó en París (en su única escala en camino a Irak) con el presidente francés Chirac, para asegurarse su apoyo a la labor de mediación de la ONU y, de paso, restar seguidores a la causa militar estadounidense. Pese al clima prebélico reinante y al escepticismo existente, el día 23 de febrero se logró un acuerdo entre Saddam Hussein y Kofi Annan, que dispuso por el momento el peligro de un ataque militar estadounidense y solucionó provisionalmente la cuestión del libre acceso de los inspectores de la UNSCOM a los ocho “palacios presidenciales” en Bagdad (un área de cerca de 31 kilómetros cuadrados). El llamado “Memorándum de Entendimiento entre Nacio-

nes Unidas e Irak” fue aprobado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por medio de la resolución 1154 (1998) de 2 de marzo.

En general, las reacciones a dicho acuerdo fueron positivas. Las críticas al mismo (sobre todo por parte de los miembros republicanos en el Congreso estadounidense) se han centrado en el párrafo 3 de la Resolución, que se refiere al “respeto de la seguridad nacional, soberanía y dignidad iraquí a la hora de aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad”. Se alegaba que dicha declaración podría ser interpretada como una restricción unilateral por parte de Irak a las inspecciones de la UNSCOM. Otra crítica hacia la UNSCOM fue que, con la negociación del Memorándum, sus funciones pueden haberse “politizado” o verse obstruidas (teniendo en cuenta que para llevar a cabo las inspecciones en los ocho “palacios presidenciales” se decide crear un “Grupo Especial” que trabajará junto con la UNSCOM y cuyo Presidente será nombrado directamente por el Secretario General de la ONU).

Sin embargo, dichos temores parecen haber desaparecido un mes más tarde. Desde el primer momento, Annan dejó claro que ni los trabajos de la UNSCOM ni la autoridad de su presidente, el embajador Butler, sería cuestionada por los diplomáticos componentes del Grupo Especial, presidido por el carismático diplomático de Sri Lanka Jayanta Dhanapala, Presidente de la última Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP y con amplia experiencia en este campo. Precisamente su nacionalidad hace que sea más difícil para Irak negarle información y tratarle como pro-estadounidense. Teniendo en cuenta además que ni EE UU ni el Reino Unido tienen misiones abiertas en Bagdad, es prácticamente imposible que estos dos países tengan algún tipo de participación en el Grupo Especial, lo que también puede representar un balance político positivo a la hora de llevar a cabo las inspecciones. El único riesgo que vemos es que quizás, en caso de conflicto, las autoridades iraquíes prefieran tratar con un grupo de diplomáticos más que con un grupo de expertos técnicos, y buscar así enfrentarlos (algo de lo que, no obstante, los dos equipos son conscientes). En cualquier caso, no hay que olvidar que el Grupo Especial está obligado a operar bajo las instrucciones y procedimientos establecidos por la UNSCOM y el OIEA y que el informe final de ambos grupos deberá ser remitido al Consejo de Seguridad, a través del presidente de la UNSCOM y del Secretario General de la ONU.

A finales del mes de marzo, Irak ya estaba cumpliendo con su compromiso de cooperación, eficiencia, efectividad y transparencia en el desarrollo de las inspecciones de la UNSCOM. La primera de las inspecciones comenzó el 26 de marzo en el “Palacio Presidencial de Radwaniya”. Sin embargo, no hay que olvidar que el acuerdo no añade nada nuevo a los ya vigentes compromisos iraquíes de destrucción de su programa nuclear, químico, biológico y de sistemas de lanzamiento. Es más, representa una dificultad técnica y política adicional a los trabajos que la UNSCOM venía realizando desde 1991 para evitar un ataque armado. Sin embargo, Estados Unidos, con o sin el beneplácito de la mayoría de los Estados miembros de la ONU, (de hecho, en la zona permanecen aún un número elevado de fuerzas militares anglo-estadounidenses) no ha descartado un ataque armado ante el caso de que el régimen de Saddam Hussein vuelva a obstruir las inspecciones, o a negar las evidencias de que Irak aún conserva material susceptible de ser utilizado para la fabricación de armas de destrucción masiva.

Desarme nuclear y no-proliferación

La ratificación del tratado START II por parte de la Duma rusa no se ha producido aún, pese a las crecientes expectativas en ese sentido tras la flexibilización de los plazos para su plena aplicación, acordada entre Estados Unidos y Rusia en la Cumbre de Helsinki en marzo de 1997. El hecho ha provocado que el presidente Bill Clinton haya hecho depender de dicha ratificación la fecha de su próximo viaje a Rusia (previsto para mediados del presente año), para celebrar la siguiente cumbre bilateral. De hecho, el 13 de marzo, Bill Clinton declaró que la visita no se produciría antes de la ratificación del START II. Una vez que el ministro de asuntos exteriores ruso (quien recientemente aseguró a Madeleine Albright que la política exterior rusa no experimentará cambios) ha sido confirmado en su cargo por el nuevo primer ministro, Sergei Kiriyenko, todo parece apuntar a que el asunto volverá a ser discutido por la Duma rusa en el mes de junio. La importancia del asunto reside precisamente en que uno de los objetivos de la siguiente cumbre bilateral es empezar a negociar el Tratado START III.

Mientras tanto, Rusia y Estados Unidos se encuentran a un año por delante en lo que se refiere a la aplicación del Tratado START I. Durante su tercer año de aplicación (5 de diciembre de 1997) fueron realizadas un total de 57 inspecciones.

Sin embargo, existen problemas en ambos países en la aplicación de los planes para la eliminación de los excedentes de plutonio de grado militar. La mayoría de ellos están relacionados con las propuestas para inmovilizar el armamento que lo contiene. El 14 de enero, la Oficina de Contabilidad General de EE UU (GAO) envió al Senado un informe en el que se enumeraban alguno de dichos problemas bajo el epígrafe "cuestiones sin resolver". Entre éstos, está el de determinar cómo reaccionará el plutonio a la inmovilización, o la dificultad de su recuperación, en caso necesario, para la fabricación de armamento nuclear. En Rusia se estima que la cantidad de plutonio duplica las reservas de EE UU. Para Moscú, el principal problema es el presupuestario. El informe de la GAO sugiere que las futuras demandas presupuestarias para gestionar la separación del plutonio de las cabezas nucleares deben depender de la conclusión de un acuerdo formal sobre la materia entre rusos y estadounidenses.

Durante el discurso sobre "El estado de la Unión" de 27 de enero de 1998, Bill Clinton anunció que darían comienzo de forma inmediata los preparativos para el envío al senado del CTBT (reacio en principio al Tratado), con vistas a su pronta ratificación. Esos preparativos incluyen una campaña para convencer a los senadores de que el CTBT es esencial para la seguridad del país y que se puede mantener la fiabilidad y capacidad del arsenal nuclear actual estadounidense sin necesidad de realizar pruebas nucleares adicionales (explosivas, pero no así las de laboratorio). No obstante, la estrategia de EE UU para convencer al senado podría estar basada en la posibilidad de reanudar las pruebas nucleares por motivos que pudieran poner en peligro el "supremo interés nacional".

Por último, el 19 de marzo entró en vigor el acuerdo bilateral entre China y EE UU sobre cooperación nuclear,² tras permanecer congelado desde 1985. Por

² Véase *Papeles* N° 63 (número especial sobre China).

medio del acuerdo, China se compromete, entre otras cosas, a poner fin a sus exportaciones de tecnología de doble uso y misiles de crucero a países como Irán o Pakistán. Precisamente, este último país acaba de probar con éxito un nuevo misil tierra-tierra de fabricación propia, que podría alcanzar los 1500 kilómetros.

Nota de última hora acerca de las pruebas nucleares de India

Apenas ocho semanas más tarde de que el líder del partido nacionalista hindú (BJP), Atal Behari Vajpayee, hiciese pública su "agenda nacional" en calidad de primer ministro indio (19 de marzo de 1998), destacando que "India no renunciaría a la opción nuclear como medio para proteger la seguridad y soberanía del país", las dudas acerca de cuáles serían las intenciones indias se despejaron. Así, se realizaron cinco pruebas nucleares (tres en una primera fase y dos más en menos de 48 horas) en el Desierto de Rajastán, a 150 kilómetros de la frontera con Pakistán.

Tras su independencia, ambos países se volvieron enemigos tradicionales y se encuentran enfrentados militarmente debido a la reivindicación de la soberanía sobre Cachemira. Tanto India como Pakistán están considerados "países nucleares no declarados", pese a que India ya realizó su primer ensayo nuclear en 1974. La diferencia entre la prueba realizada entonces y las explosiones llevadas a cabo los días 11 y 13 de mayo últimos reside en que, a diferencia de 1974 (cuando se hizo explotar una bomba de fisión o "bomba A"), en las últimas se ha admitido abiertamente la finalidad militar de las mismas. Además, de confirmarse que se ha probado un dispositivo termonuclear³ o "bomba H", significaría que la capacidad nuclear india es mucho más compleja de lo que se pensaba en un primer momento. Sobre todo, sería la confirmación oficial de que India ha dejado de ser un país "en el umbral nuclear" para convertirse en el sexto Estado *de facto* miembro del club atómico (aunque los P-5 nunca lo admitan *de iure*).⁴

Aún son inciertas las consecuencias regionales de la decisión india. Pakistán cumplió el 28 de mayo su intención de realizar pruebas nucleares, algo que la diplomacia de Estados Unidos trató de evitar a toda costa. Estas pruebas ocasionarán una gran inestabilidad regional y China podría replantearse sus recientes compromisos de no-prolifерación alcanzados con Estados Unidos como principal exportador de tecnología nuclear a Pakistán (sobre todo, de misiles balísticos). No obstante, el principal problema que representa en estos momentos la actitud del gobierno de Islamabad y de Nueva Delhi (que a diferencia de otros países, no ha violado ningún compromiso internacional de no-prolifерación al no ser parte ni del TNP, ni del CTBT, que aún no está en vigor) es que los últimos ensayos han sido realizados en un momento especialmente "delicado" para avalar la política de no-prolifерación estadounidense.

³ Algunos científicos lo ponen en duda. Véase *Financial Times*, 13 de mayo de 1998.

⁴ Acerca del programa nuclear indio y su actitud con respecto a las negociaciones de desarme y no-prolifерación nuclear, véase Vicente Garrido Rebolledo, "Guía para entender la política nuclear de India", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Nº 59-60, CIP, pp.37-42.

En efecto, el presidente Clinton tiene serias dificultades para conseguir que el senado estadounidense ratifique el CTBT. Además, podría ser utilizado como argumento de primer orden por la Duma rusa para posponer nuevamente la ratificación del Tratado START II. El único consuelo quizás sea que India (que se opuso en 1996 a la firma del CTBT al considerar que éste no se refería a la cuestión del desarme nuclear) declare ahora que está dispuesta a suscribir el tratado, una vez lograda una capacidad nuclear suficiente como para no necesitar seguir haciendo ensayos nucleares bajo tierra. Esto sería una actitud análoga a la adoptada por Francia en 1996. En ese aspecto, nadie consideraba realmente que India pudiese cambiar de actitud, por lo menos a corto plazo.

Bibliografía

- Joseph Albright y Kunstel Marcia, *Bombshell: The Secret Story of American's Unknown Atomic Conspiracy*, Times Books, Nueva York, 1997.
- Graham Allison, Owen Coté, Richard Falkenrath y Steven Miller, *Avoiding Nuclear Anarchy; Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Material*, MIT Press, 1998.
- Jennifer Anderson, "The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership", *Adelphi Paper*, Nº 315, Oxford University Press para el International Institute for Strategic Studies (IISS), Londres, 1997.
- James Brown (ed.), *Arms Control Issues for the Twenty-First Century*, Seventh Annual International Arms Control Conference proceedings, Sandia National Laboratories, Albuquerque, Nuevo México, SAND97-2619.
- John Downs, *Negotiating With the Russians: Lawyers Making a Difference*, University Press of America, Lanham, MD, 1997.
- Yair Evron, *Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, Henry L. Stimson Center, Occasional Paper, Nº 39, marzo de 1998.
- Pablo A. Fernández Sánchez (coord.), *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*, IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Universidad de Huelva, Universidad de Sevilla, Cruz Roja Española y Ministerio de Defensa (eds.), Sevilla, 1997.
- David Fischer, *History of the Atomic Energy Agency: The First Forty Years*, International Atomic Energy Agency (IAEA) / Monterrey Institute of International Studies, Viena, 1997.
- Pérciles Gasparini y Daiana Cipollone (eds.), *Nuclear-Weapon-Free Zones in the 21st Century*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Ginebra, 1997.
- Camille Grand, *A French Nuclear Exception?*, Henry L. Stimson Center, Occasional Paper, Nº 38, enero de 1998.
- Rebecca Johnson, "British Perspectives on the Future of Nuclear Weapons", Henry L. Stimson Center, Occasional Paper, Nº 37, enero de 1998.
- Mitsuru Kurosawa, "Basic Obligations of the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty", *Osaka University Law Review*, nº 45, febrero de 1998.
- Alexander Pikayev, Leonard Spector, Elina Kirichenko y Ryan Gibson, "Russia, the US and the Missile Technology Control Regime", *Adelphi*

Paper, Nº 317, Oxford University Press para el International Institute for Strategic Studies (IISS), Londres, 1998.

- Laura Rockwood, "Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the IAEA Safeguards System", OECD-NEA *Nuclear Law Journal*, enero de 1998.
- William Walker, *Britain's Policies on Fissile Materials: The Next Steps*, Special ISIS Report on the Future of UK Nuclear Weapons, Fissile Materials, Arms Control and Disarmament Policy, International Security Information Service, Nº 2, 1997.