

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Crónica de no-proliferación y desarme nuclear

El último trimestre de 1998 se cerró con la crisis iraquí en su punto más candente, tras la decisión de Estados Unidos, con el apoyo del Reino Unido, de iniciar una oleada de ataques que, bajo el nombre "Operación Zorro del Desierto", tenían como propósito poner fin al programa de fabricación de armas de destrucción masiva iraquí. No obstante, la forma en la que estos se llevaron a cabo, sin consultar previamente a Naciones Unidas, para no tener que someterse a la autorización de su Consejo de Seguridad en un caso concreto de uso de la fuerza armada, despertó infinidad de reacciones en contra. Desde el punto de vista de política interior estadounidense la principal crítica se centró en que el primer ataque con misiles Tomahawk se produjo el 17 de diciembre, justo 24 horas antes del inicio en la Cámara de Representantes estadounidense de la votación sobre la destitución del presidente Bill Clinton (impeachment). Además, los ataques lograron volver a dividir a los países aliados respecto a la idoneidad de los mismos. En Europa, aparte del Reino Unido, sólo España consideró que la acción armada era necesaria, mientras Francia y Alemania rechazaron los ataques de lleno por las graves consecuencias que produciría para la población y por no haber optado por agotar la vía diplomática, como en ocasiones anteriores.

El polémico informe Butler

El desencadenante del ataque de 17 de diciembre fue el informe presentado por el embajador australiano Richard Butler, el jefe de la Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM) en Irak, encargada de verificar la destrucción del programa de fabricación de armas de destrucción masiva. El informe señalaba la falta de cooperación del régimen iraquí a la hora de permitir el libre acceso de los inspectores de la UNSCOM a las instalaciones sospechosas de contener armas de destruc-

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 Francfort (PRIF) e investigador del CIP.

ción masiva, y en consecuencia el no cumplimiento de los acuerdos del 14 de noviembre que habían conseguido solucionar parcialmente, con el escepticismo de Estados Unidos, la tercera de las cuatro crisis en Irak de 1998. En concreto, la negativa iraquí de permitir el acceso de los inspectores a las sedes del Partido Baaz, en el poder, argumentando que en ellas no existía nada relativo a su trabajo, ocasionó la retirada de los inspectores de la UNSCOM.

Sin embargo, el hecho de que Butler decidiese unilateralmente la retirada de los inspectores de la UNSCOM (después de concluir en su informe que “ya no se podía hacer nada en Irak”), sin consultar previamente a Naciones Unidas y en concreto al Consejo de Seguridad, fue muy criticado. Rusia acusó al embajador australiano de no poderse controlar y China de abuso de autoridad. Además, la retirada de inspectores del país dejaba el campo libre a Estados Unidos, que ya había advertido que, en caso de un nuevo incumplimiento de los compromisos por parte iraquí, los ataques se producirían “sin retrasos, sin diplomacia y sin advertencias”. Por último, el hecho de que Butler presentase su informe a Estados Unidos tres días antes de la fecha en que debía ser entregado formalmente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, provocó también algunas peticiones de dimisión del embajador al frente de la UNSCOM.

Por otra parte, en algunos medios se cuestionó el informe Butler ante su posible manipulación para que se acelerasen los ataques. El diario francés *Libération* señalaba en su edición del 18 de diciembre que el informe sólo mencionaba los incidentes entre los inspectores y los iraquíes, pero se refería a las más de 300 inspecciones realizadas con éxito. Igual de críticos se manifestaron los diarios *Le Monde* y *Le Figaro* que vieron la gestión de Butler al frente de la UNSCOM como un absoluto fracaso, comparada con los logros alcanzados por su antecesor, el sueco Rolf Ekeus.

Un día triste para Naciones Unidas y para el mundo

Esa fue la expresión que utilizó por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, para referirse al ataque conjunto de Estados Unidos y Reino Unido del 17 de diciembre. El debate no se centró desde luego en discutir si Irak estaba incumpliendo las resoluciones del Consejo de Seguridad que desde el año 1991 (con base en la 687, adoptada el 3 de abril) le obligaban a desmantelar y destruir sus armas NQB, los sistemas de lanzamiento asociados a éstas y las instalaciones destinadas a su producción. El incumplimiento había quedado demostrado y el Consejo de Seguridad expresó su descontento por ello. Ahora bien, constituye un error grave que dos Estados miembros de Naciones Unidas, organización basada en el principio de la igualdad soberana entre todos sus miembros, puedan sentirse legitimados para usar la fuerza armada, como garante de la seguridad y legalidad internacionales, y todo ello sin previa autorización del Consejo.

No han faltado argumentos a favor y en contra de la intervención, pero en cualquier caso, la Carta de Naciones Unidas (tantas veces violada, cuando no intencionadamente olvidada) no puede admitir interpretaciones unilaterales. La Carta establece, entre otras cosas, que “los miembros de la Organización arregla-

rán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia” y que “en sus relaciones internacionales los miembros se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”.

Tanto los inspectores de la UNSCOM como la misión de verificación en sí dependen directamente de un mandato específico de Naciones Unidas, y tienen como base un conjunto de resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad. Esta es por tanto la única organización que puede autorizar el uso de la fuerza en base al Derecho Internacional, si apreciase colectivamente que es necesario para restablecer la legalidad. Por ello, el mensaje televisado del presidente Bill Clinton (en la noche del 16 de diciembre), defendiendo que se sentía legitimado para intervenir por todas las resoluciones de Naciones Unidas, recibió la respuesta inmediata de Moscú, París y Pekín que hacían interpretaciones muy diferentes de dicho mandato.

Naciones Unidas ha preferido siempre la cooperación a la confrontación en cuanto al desarme iraquí. Buena muestra de ello fue el papel desempeñado por Kofi Annan cuando, en el mes de febrero, se evitó un ataque armado estadounidense sobre Irak.¹ Tampoco son del todo ciertas las críticas basadas en sostener que de poco o nada ha servido dicha mediación, o que la UNSCOM no ha logrado avances significativos en materia de desarme en Irak. Basta con repasar los logros de la UNSCOM en materia de verificación y destrucción de armamento NBQ y sistemas de lanzamiento desde 1991: 817 misiles, 30 cabezas y 75 lanzaderas de misiles y plataformas de lanzamiento, 38.537 municiones de armas químicas, 3.000 toneladas de percusores químicos, 690 toneladas de agentes de la misma naturaleza y 516 instalaciones de producción. Ello no significa en absoluto que Naciones Unidas se hayan sentido totalmente satisfecha con el trabajo realizado por los inspectores de la UNSCOM teniendo en cuenta que, antes de producirse los primeros ataques, aún faltaba verificar la existencia de importantes componentes del programa de fabricación de armas de destrucción masiva iraquí: 45 cabezas de misiles, algo más de 31.000 municiones destinadas a la fabricación de armas químicas, 139 toneladas de agentes químicos, más de 400 equipos de producción, etc. Irak alega que ya destruyó todo lo que tenía y que las divergencias en los materiales y componentes no encontrados se deben a un simple error en la contabilidad de la UNSCOM, pero lo cierto es que los hechos demuestran otra cosa.

Irak no ha suscrito la Convención de Armas Químicas, que entró en vigor el 29 de abril de 1997 (interesa destacar que esta Convención no contempla ningún sistema internacional de vigilancia). Sí es en cambio signatario de la Convención de Armas Biológicas de 1975 que mientras no se apruebe definitivamente su protocolo de verificación (en la actualidad en negociación) no deja de ser papel mojado. Buena muestra de ello es que Irak, pese a formar parte de la Convención desde 1991, ha mantenido su programa de producción de armas biológicas, cuyo arsenal podría ascender en la actualidad, según los inspectores de la UNSCOM, a 19.000 litros de la bacteria del botulismo, 8.500 litros de ántrax o 2.200 litros de

Naciones Unidas ha preferido siempre la cooperación a la confrontación en cuanto al desarme iraquí.

¹ A este respecto véase el número 64 de *Papeles*.

aflatoxin (causante directo de cáncer de hígado), por poner algunos ejemplos. Lo más preocupante es que la inversión total necesaria para su producción no sobrepasaría los 10.000 dólares y además, dichos componentes pueden ser fácilmente ocultados, transportados y multiplicados y, por tanto, difícilmente detectados.

Dicha controversia, junto a la negativa iraquí a declarar dónde están almacenadas sus armas biológicas (que en 1991 y a regañadientes admitió haber producido) y el resto de las químicas, fue la que originó la primera de las cuatro "crisis de los inspectores" del año que acabó en "tablas", al adoptarse la resolución 1154 (1998) del 2 de marzo. Sin embargo, ni entonces, ni en la resolución 1205 (1998) del 5 de noviembre se contemplaba una amenaza directa de utilizar la fuerza armada en contra de Irak por parte de la ONU, aunque algunos deducen dicha prerrogativa de la frase "cualquier violación tendría las más severas consecuencias". En ninguna de las resoluciones posteriores a la Guerra del Golfo, el Consejo autoriza expresamente el uso de la fuerza, aunque de forma muy genérica se aluda a posibles acciones bélicas, como tampoco se refiere a quién deberá realizar dichas acciones.

Consecuencias

El objetivo militar de los ataques estadounidenses ha sido destruir todas las instalaciones donde se sospechaba que Irak fabricaba armas químicas y biológicas y que debían haber sido abiertas a inspección internacional según lo acordado el pasado 21 de febrero en el "Memorándum de Entendimiento" entre Naciones Unidas y Bagdad. No obstante, todo parece apuntar a que los ataques no han tenido el efecto deseado: existen aún muchas instalaciones sospechosas que, pese a estar identificadas, no han podido aun ser destruidas y otras que ni siquiera se conoce su localización, por lo que va ser muy difícil determinar dónde dirigir los misiles, o por lo menos, que estos no alcancen objetivos equivocados. Si bien es cierto que se han destruido muchas instalaciones militares y de fabricación de sustancias químicas, no hay certeza acerca de si algunos componentes relevantes de su programa de fabricación de armas de destrucción masiva hubieran podido trasladarse antes de los ataques, lo que haría casi imposible su detención, dado que los misiles se dirigen hacia objetivos previamente identificados en base a los informes de los servicios de inteligencia. Esa es también la razón por la que el presidente y el Pentágono no se ponen del todo de acuerdo sobre cuando se dará por finalizada la operación "Zorro del Desierto". Para el Pentágono, la misión que se le encomendó era "la disminución, de modo sensible, de la capacidad iraquí de amenazar a sus vecinos con armas de destrucción masiva". Para la Casa Blanca, teniendo en cuenta que su objetivo es la destrucción total del arsenal y la capacidad de fabricación de ese tipo de armamento por parte de Irak, la operación deberá completarse en fases sucesivas, por lo que los ataques ya iniciados podrían prorrogarse todavía varios meses.

Además, a partir de ahora, la realización de nuevas inspecciones en Irak va a resultar mucho más difícil, por no decir casi imposible. El futuro de la UNSCOM es incierto, incluso sin Butler a la cabeza de la misma. Las cámaras instaladas por los inspectores en los diferentes puntos de Irak han sido destruidas por los sucesi-

vos ataques estadounidenses o inutilizadas por los propios iraquíes para que dejen de emitir. Para Naciones Unidas, los ataques significan el fin de su trabajo de verificación en la zona, en definitiva, reconocer el fracaso de su apuesta por la negociación. Además, en ausencia de dichas inspecciones, Irak podría perseguir ahora más que nunca la adquisición clandestina de material nuclear con el propósito de fabricar armamento de ese tipo, aprovechando su supuesto conocimiento científico y técnico.

Más allá del ámbito regional, la actitud unilateral de Estados Unidos y del Reino Unido ha sido la excusa perfecta para que muchos Estados no estén dispuestos a seguir adelante con la negociación de tratados de desarme bilateral como el START III, o incluso de nivel multilateral. Es más, la protesta rusa por no haberla tenido en cuenta a la hora de decidir los ataques en contra de Irak podría tener también consecuencias negativas de cara a la ratificación del tratado START II por parte de la Duma Rusa, en el que Estados Unidos tiene un interés directo y cuya consideración formaba parte de la agenda de la primera sesión de la Cámara Baja rusa, prevista para el 12 de enero de 1999.

Ante este panorama, no parece que otros tratados de desarme y no-proliferación constituyan de momento una prioridad para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. Entre ellos se encuentra la ratificación por parte de los cinco del Tratado para la Prohibición Total de las Pruebas Nucleares (CTBT), o la negociación de un tratado para la prohibición de los materiales fisio-nucleares con propósitos militares (Cut-off).² Dichos tratados necesitan el marco de la ONU para su aplicación y por tanto, de un enfoque cooperativo, lejos de los planteamientos actuales.

Bibliografía

- Samina Ahmed y David Cortright (eds.), *Pakistan and the Bomb*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1998.
- Asher Arian, “Public Opinion and Nuclear Weapons”, *Strategic Assessment*, Vol. 1, Nº 3, noviembre de 1998, pp. 8-11.
- J. Marshal Beier y Steve Mataija (eds.), *Arms Control and the Rule of the Law: A Framework for Peace and Security in Outer Space*, University of York, Toronto, Canadá, 1998.
- James Brown (ed.), *New Horizons and New Strategies in Arms Control, Eighth International Arms Control Conference*, Sandia National Laboratories, Albuquerque, Nuevo México, 1998.
- Martin Butcher, Nuclear Futures: “Western European Options for Nuclear Risk Reduction”, *BASIC-BITS Research Reports*, Nº 5/98.
- Stephen J. Cimbala, *The Past and Future of Nuclear Deterrence*, Londres, 1998.
- Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, Columbia University Press, Nueva York, 1998.

² Véase el número 62 de *Papeles*.

- Rebecca Johnson, "Reviewing the Non-Proliferation Treaty: Problems and Processes", A Report of the Second Preparatory Committee Meeting of the 2000 Review Conference of the NPT, Ginebra, 27 de abril - 8 de mayo de 1998, *ACRONYM*, Nº 12, septiembre de 1998.
- Michael Kraig, "The Bug in the Bomb: The Impact of the Year 2000 Problem on Nuclear Weapons", *Basic Research Reports*, Nº 98/6.
- Patricia Lewis, "Laying the Foundations for Getting to Zero: Verifying the Transition to Low Levels of Nuclear Weapons", *Research Reports, Verification Technology Information Centre*, Londres, Nº 1, septiembre de 1998.
- Oxford Research Group, "Managing Plutonium in Britain: Current Options", *Current Decisions Report*, Nº 21, septiembre de 1998.
- George Perkovich, "Nuclear Proliferation", *Foreign Policy*, Nº 112, Otoño de 1998, pp. 12-23.
- Ben Senders, "A Short History of Nuclear Non-Proliferation", *Nuclear Law Bulletin* Nº 62, NEA/OECD, diciembre de 1998, pp. 7-25.
- George L. Rueckert, *On-Site Inspection in Theory and Practice: A Primer on Modern Arms Control Regimes*, Edit. Praeger, Londres, 1998.
- Ramesh Thakur (ed.), *Keeping Proliferation at Bay*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 1998.