

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Crónica de no-proliferación y desarme nuclear¹

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 de 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 estadounidense rechazó 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 con ello 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 idóneo 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.

¹ En el número 69 de la revista salió nuevamente reproducida (a partir de la página 130) la *Crónica de no-proliferación y desarme nuclear* ya publicada en el número 68. Por ese motivo se reproduce en este número la crónica actualizada que debía haber aparecido en el número anterior de la revista –con su respectiva bibliografía– y cuyo tema central era la no ratificación del CTBT por el Senado estadounidense. Pedimos disculpas a nuestros lectores por el error.

Vicente Garrido 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.

Pulso entre el Presidente y el Senado

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 relación a un acuerdo internacional: el Tratado de Versalles, rechazado en noviembre de 1919. En los más de dos siglos de historia, el Senado sólo ha rechazado 20 tratados internacionales negociados por sus presidentes (y ninguno 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 había sido una piedra angular de la política exterior estadounidense desde que Eisenhower propusiera 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 de última hora para retirar el Tratado del Senado (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 (el hecho de que Clinton escapase 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 la piedra angular del 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.

Los republicanos, y especialmente Lott, no han salido bien parados en los medios de comunicación, nacionales y extranjeros, que les han tratado con una dureza inusitada. Calificativos como "actitud revanchista" (*Time*), "senadores parroquianos" (*The New York Times*), "irresponsables" (*The International Herald Tribune*) o "desafiantes" (*Le Monde*) se han unido a las propias críticas del presidente (que ha tildado a los republicanos de "partisanos temerarios"). Clinton ha amenazado incluso con adoptar represalias en contra de la decisión republicana, tales como vetar cinco de las trece leyes de acompañamiento a los presupuestos del Estado para el año 2000 o simplemente, no conceder al Senado una prórroga adicional para que complete el presupuesto de 2000 (produciéndose de ese modo una situación similar a la de los años 1995 y 1996). Ello acentuaría aún más el distanciamiento entre la Casa Blanca y el Senado, aunque el debate no es más

que un anticipo de lo que se avecina en la ya iniciada campaña electoral. El candidato a suceder a Clinton, Al Gore, ya ha anunciado que convertirá la ratificación del Tratado en uno de los asuntos centrales de la campaña.

En el ámbito internacional, también han arreciado las críticas. En un intento por evitar lo que sólo unos pocos se atrevían a considerar como una remota hipótesis, en una carta abierta sin precedentes, el primer ministro británico, Tony Blair, el presidente de la república francesa, Jacques Chirac y el canciller alemán, Gerhard Schröder, hicieron un llamamiento al Senado para que ratificase el CTBT y reconsiderase los peligros que su negativa supondría para la no-proliferación de armas de destrucción masiva. Además, los tres dirigentes hicieron hincapié en el gran daño que la negativa infligiría a los esfuerzos realizados hasta la fecha por los países occidentales en materia de control de armamentos.²

Tras la negativa del Senado, Jacques Chirac manifestó sentirse “consternado” por la “forma arrogante” en la que éste había desoído sus peticiones, adoptando una decisión que tendrá consecuencias negativas para el proceso de no-proliferación y desarme. Otros Estados no tardaron en unirse a las críticas. China instó a EE UU a que predicase con el ejemplo ratificando el Tratado, en lugar de cuestionar la política de armamento de terceros Estados. Rusia advirtió a EE UU que su actitud podría afectar a todo el sistema legal de tratados en vigor sobre el control de armamentos nucleares, especialmente el Tratado START II y el de Misiles Anti-Balísticos (ABM) de 1972. Por su parte, el Secretario General de la OTAN, Lord Roberston, expresó su deseo de que el Senado reconsiderase su decisión tras las elecciones del presente año.

Las razones del rechazo

Se ha producido por vez primera una disociación entre los objetivos presidenciales y los del Senado estadounidense en materia de desarme y control de armamentos por la cuestión del CTBT, no así en otras cuestiones dentro del mismo ámbito, en dónde existen algunos síntomas preocupantes de la nueva actitud de EE UU. Sirva como ejemplo su posición poco entusiasta con respecto a las disposiciones de verificación de la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas (en vigor desde 1997) o bien, su escasa contribución a las negociaciones para la adopción del protocolo de verificación de la Convención de Armas Biológicas (CAB). Esta nueva política de negarse a someterse a las verificaciones internacionales de sus actividades es también evidente en otros ámbitos, como los de las minas antipersonas (conviene recordar que Washington no ha ratificado aún la Convención de Ottawa), o el Protocolo de Kioto sobre reducción de la emisión de gases con efecto invernadero acerca del cual, el propio vicepresidente Al Gore ha declarado que no impone ningún tipo de obligación para su país.³

² Tony Blair, Jacques Chirac y Gerhard Schröder, “A Treaty we all need”, *The New York Times*, 8 de octubre de 1999.

³ Véase al respecto Vicente Garrido Rebolledo, “EE UU y el desarme nuclear. ¿Regreso al pasado?” en *Política Exterior*, N° 74, marzo-abril de 2000, pp. 21-30.

Los republicanos consideran que el CTBT no garantiza al cien por cien la seguridad de EE UU, especialmente, en un período en el que muchos Estados con capacidad nuclear, como Corea del Norte, India o Pakistán, se están dotando con misiles balísticos de largo alcance capaces de llegar al territorio estadounidense. Otro de los argumentos es que no se puede verificar el cumplimiento del CTBT de forma satisfactoria, ni que otros Estados puedan realizar ensayos nucleares —con relación a los ensayos subcríticos en los que no se produce ninguna reacción de fisión y que precisamente, debido a la insistencia de EE UU durante la negociación del Tratado, no fueron expresamente prohibidos por este—. Por último, la cuestión más controvertida: el CTBT dificulta la modernización del arsenal nuclear estadounidense sobre todo, teniendo en cuenta que aún son necesarios de 5 a 10 años para conseguir un sistema de simulación fiable que acabe con la necesidad de realización de ensayos nucleares convencionales. A dicho programa de simulación EE UU ya ha dedicado 4.500 millones de dólares. Por todo ello, los máximos detractores del CTBT (entre los que se encuentran seis ex secretarios de Defensa estadounidenses) afirman que, de ratificarse el CTBT, EE UU se encontraría “desarmado unilateralmente, por voluntad de su presidente, frente a Estados como China, Rusia, Irak, Irán o incluso, India y Pakistán (en dónde la coincidencia del golpe militar del día 12 de octubre y el debate subsiguiente acerca del futuro de su arsenal nuclear fue utilizado por los republicanos para reforzar la tesis contraria al Tratado). Finalmente, los republicanos han acusado al presidente de no haber discutido suficientemente el Tratado en el Senado, y de haberle pedido su apoyo sin que éste tuviera el tiempo de conocerlo ya que tuvo acceso al texto sólo diez días antes de la celebración del debate en la Cámara.

En el lado contrario, los demócratas y el propio presidente consideran que ninguno de los argumentos esgrimidos por la mayoría republicana en el Senado justifican suficientemente el rechazo del CTBT. La tesis central de la defensa del Tratado está basada en su filosofía, en que es tiempo de abandonar la estrategia de la disuasión nuclear, más propia de la Guerra Fría, y ofrecer al resto de los Estados con capacidad nuclear un nuevo marco de diálogo. De ese modo, la mejor forma de crear las condiciones propicias para que se produzca un desarme nuclear multilateral es ratificando los tratados de control de armamentos y desarme. Por su parte, Francia y el Reino Unido consideran que hoy la seguridad internacional depende más de la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva que de la disuasión. Una lucha en la que no caben excepciones para ningún Estado, ni siquiera, para la máxima potencia mundial.

En el plano técnico, los demócratas, respaldados por 32 Premios Nobel de física, sostienen que el CTBT no acabará con la enorme superioridad técnica de EE UU en el terreno nuclear. Por otra parte, junto al Comité de Servicios Armados del Senado, militares de la Junta de Jefes de Estado Mayor y los directores de los laboratorios nucleares de EE UU, cuestionan que sea necesaria la realización adicional de ensayos nucleares para verificar la efectividad del arsenal estadounidense. Si ni Francia ni el Reino Unido necesitan obtener más información acerca de su armamento nuclear ¿por qué iba a necesitarla EE UU? Hasta la fecha, Washington ha realizado 1.030 ensayos nucleares, es decir, más de los realizados conjuntamente por las restantes cuatro potencias atómicas más India

y Pakistán. Las razones para seguir ensayando nuevas armas nucleares son más políticas que objetivas. Están estrechamente relacionadas con el deseo de la mayoría republicana en el Senado de revisar el Tratado ABM de 1972 y permitir de ese modo que EE UU pueda desarrollar un sistema nacional de defensa anti-misiles (NMD), considerado como inoperante e innecesario cuando el presidente Clinton llegó a la Casa Blanca. La decisión de desarrollar dicho sistema, con una inversión estimada de 11.000 millones de dólares, deberá ser tomada el 22 de julio de este año de acuerdo con cuatro criterios: predisposición tecnológica, madurez de la amenaza con ICBMs por parte de los llamados Estados “parias”, los costes y las consideraciones relacionadas con la política internacional de control de armamentos. El rechazo del CTBT por parte de los republicanos debe ser entendido dentro del cuarto criterio mencionado. Si no existen consideraciones de política internacional en materia de control de armamentos que hagan imposible el desarrollo de dicho sistema (es decir, primero el CTBT y después el Tratado ABM), desaparece un obstáculo adicional para su puesta en marcha.

Poco parece importarles a la política exterior y de seguridad estadounidense general y los republicanos en particular que países como Francia hayan advertido a EE UU de los peligros que implicaría para el inicio de una nueva carrera de armamentos la puesta en marcha del NMD. Tampoco parece ser un obstáculo que, en contra de la voluntad de Rusia, se pretenda modificar el contenido del Tratado ABM y, en concreto sus artículos 1 y 3, para permitir la defensa del territorio de EE UU con misiles balísticos y el aumento en el despliegue de los interceptores de misiles permitidos (hasta ahora cien), concentrados en una única base, en los alrededores de una capital de un Estado o área de misiles ICBMs. Además, el Tratado ABM es la base de todos los acuerdos de desarme actualmente en vigor e incluso de otros actualmente en negociación, como el Tratado START II, aún no ratificado por la Duma rusa.

Por todo ello resulta inaceptable que EE UU, país que ha venido exigiendo a otros Estados el estricto cumplimiento de los tratados de control de armamentos y desarme, señale ahora, a través de una minoría de senadores republicanos intransigentes, que no merece la pena ratificar un Tratado que consideran tiene problemas de verificación de sus disposiciones. Precisamente EE UU, con 240 millones de dólares, ha sido el país que más ha invertido en la puesta en marcha de un Sistema Internacional de Vigilancia (IMS), compuesto por 321 estaciones y 16 laboratorios radionucléicos, capaces de detectar una explosión nuclear en cualquier punto del planeta, incluso aquellas con una potencia muy inferior al kilotón. Dicho sistema, será totalmente operativo en el año 2003.

En definitiva, como señaló el diario *Washington Post* al día siguiente del rechazo del CTBT por parte del Senado “no se pueden imponer a otros Estados reglas que uno mismo no está dispuesto a aplicarse”. Esto no parece haberlo entendido la mayoría republicana, más preocupada en su votación por la política interna que por las consecuencias internacionales de su actuación. Es más, los republicanos han votado de espaldas a la opinión pública estadounidense. Días antes de celebrarse el debate en el Senado, éste se mostraba a favor de la ratificación del CTBT en un 82% (de estos, el 86% se declararon republicanos).

“No se pueden imponer a otros Estados reglas que uno mismo no está dispuesto a aplicarse”

Repercusiones internacionales

EE UU está dispuesto a explotar su superioridad nuclear tecnológica hasta el último momento, sin tener en cuenta que el proceso ya ha llegado a su fin. Aunque Clinton no ha descartado la posibilidad de que el CTBT pueda volver a ser discutido en el Senado antes del fin de su mandato presidencial, políticamente, el CTBT no tiene posibilidades en la Cámara. Sería necesario contar con 67 votos y convencer a 19 senadores para que cambien de opinión. Además, Trent Lott ha exigido al presidente que antes del reenvío al Senado del CTBT, debe enviarse solicitud por escrito a la Cámara para que reconsidere una nueva votación del texto (con el objetivo de poder introducir demoras indefinidas de cara a una segunda votación).

El voto negativo del Senado se ha producido en un momento especialmente delicado para el Tratado. A tres años de su apertura a la firma, el 24 de septiembre de 1996, y habiéndose alcanzado tan sólo 26 de las 44 ratificaciones necesarias para que el CTBT entre en vigor (154 Estados ya lo han firmado), se celebró en Viena una Conferencia de los Estados Partes para decidir las medidas a adoptar de cara a la pronta entrada en vigor del mismo. Sin embargo, sin la ratificación de EE UU el CTBT es papel mojado.

Clinton ha descrito la situación como un asunto de política interna que no tiene nada que ver con las obligaciones que EE UU tiene para con el Tratado que ha declarado, está dispuesto a rendir honor no realizando pruebas nucleares adicionales. A su vez, ha solicitado a Rusia, China, Francia y Reino Unido a continuar con la moratoria nuclear. Jurídicamente se podría decir que la declaración unilateral de un presidente de EE UU contiene una obligación cuyo cumplimiento puede ser exigido por parte de cualquier Estado, aunque, desafortunadamente, no es así. El Senado ha restado definitivamente legitimidad a la política estadounidense de desarme y control de armamentos de destrucción masiva. La declaración unilateral del presidente sólo obliga a no realizar pruebas nucleares sobre una base libre y unilateral, durante lo que resta de su mandato, pero no a futuros presidentes. De hecho, George W. Bush ha declarado que lo sucedido con el CTBT es sólo la antesala de lo que ocurrirá con el Tratado ABM, acuerdo al que considera obsoleto y que hay que abandonar por ser contrario a los intereses estadounidenses.

En noviembre se celebrarán elecciones en EE UU. Tanto el CTBT, como el futuro papel de las armas nucleares en la estrategia estadounidense, serán asuntos de debate durante la larga campaña electoral. Hasta que no se clarifique la situación, todos los acuerdos de desarme y no-prolifерación, así como los foros de negociación de los mismos estarán paralizados. Tampoco cabe esperar que la Duma rusa ratifique antes del 2001 el Tratado START II, sobre todo, teniendo en cuenta el deseo de EE UU de revisar el Tratado ABM. Más difícil será también convencer a China que ratifique el CTBT y que ponga fin a sus exportaciones de tecnología sensible a terceros Estados. La prioridad a corto plazo es conseguir que se mantenga la moratoria sobre la realización de nuevos ensayos nucleares, tarea que no va a resultar fácil sobre todo, si se asume que EE UU no está dispuesto a realizar reducciones adicionales en su arsenal nuclear con vistas a alcanzar el desarme. Compromiso que por otra parte, está expresamente recogido en el artículo VI del TNP.

Bibliografía

- Asher Arian, *Israeli Public Opinion on national Security 1999*, Memorandum N° 53, Jaffe Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, agosto de 1999.
- Michael Barletta y Amy Sands (eds.), *Nonproliferation Regimes At Risk*, Monterey Nonproliferation Strategy Group, Occasional Paper N° 3, Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, noviembre de 1999.
- George Bunn, Rebecca Johnson y Daryl Kimball, *Accelerating Entry into Force of the Comprehensive Test Ban Treaty: The Article XIV Special Conference*, Coalition to Reduce Nuclear Dangers, Washington, D.C, 1999.
- Centre for European Security Disarmament, *The 1999 NPT PrepCom: Towards the 2000 Review Conference*, Seminar Briefing, Ginebra, 24 de marzo de 1999.
- Roy E. Horton III, *Out of (South) Africa: Pretoria's Nuclear Weapons Experience*, USAEF Institute for national Security Studies, Occasional Paper, N° 27, agosto de 1999.
- Jonathan Medalia, *Nuclear Weapons: Comprehensive Test Ban Treaty*, Congressional Research Service Issue Brief, 1999.
- Tom Milne y Henrietta Wilson, *Verifying the Transition from Low Levels of Nuclear Weapons to a Nuclear Weapon-Free World*, Research Paper N° 2, VERTIC, Londres, 1999.
- Suzanna van Moyland, *Sustaining a Verification Regime in a Nuclear Weapon-Free World*, Research Report, N° 4, Londres, 1999.
- George Perkovich, *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation*, University of California Press, noviembre de 1999.
- Alexander A. Pikayev, *The Rise and Fall of START II. The Russian View*, Carnegie Endowment for International Peace, Global Policy program, N° 6, Washington, septiembre de 1999.
- Gaurav Rajen, *Cooperative Environmental Monitoring in the Coastal Regions of India and Pakistan*, CMC Occasional Papers, N° 11, Sandia National Laboratories, 1999.
- Robert L. Rinne, *An Alternative Framework for the Control of Nuclear Materials*, Center for International Security and Cooperation, Stanford University, 1999.
- Fred Roberts, *60 Years of Nuclear History: Britain's Hidden Agenda*, Jon Carpenter (ed.), Oxfordshire, 1999.
- Annete Schaper y Katja Frank, *A Nuclear Weapon Free World-Can li Be Verified?*, PRIF Reports, N° 53, Peace Research Institute Frankfurt, Frankfurt am Main noviembre de 1999.
- United Nations, *U.N. Institute for Disarmament Research 1997-1998 Report*, U.N.O., 1999.
- William Walker, *Nuclear Entrapment - THORP and the politics of commitment*, Institute for Public Policy Research, Londres, 1999.
- Amy F. Woolf, *Nuclear Weapons in Russia: Safety, Security and Control Issues*, Congressional Research Service Issue Brief, 1999.
- John Ziman, *On the Road to "Zero"? A Long Term Perspective on UK Nuclear Weapons Policy*, Special Briefing Series on UK Nuclear Weapons Policy, International Security Information Service, N° 1, julio de 1999.

- Bob Van der Zwaan, L'énergie nucléaire au XXI-e-siècle: enjeu de sécurité, Les Cahiers de l'IFRI, N° 29, Institute Francais des Relation Internationales (IFRI), Paris, 1999.
- VV.AA., *Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación*, Monografías del CESEDEN, N° 30, Centro Superior de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, 1999.