

CAPÍTULO TERCERO

NACIONES UNIDAS Y LA LUCHA CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA. LOGROS Y EXPECTATIVAS

NACIONES UNIDAS Y LA LUCHA CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA. LOGROS Y EXPECTATIVAS

Por JOSÉ RAMÓN QUEVEDO RUIZ

Introducción

Una vez analizado el fenómeno del terrorismo en el capítulo anterior, corresponde ahora analizar los esfuerzos y las posibilidades actuales de Naciones Unidas en la lucha contra la proliferación de las conocidas como Armas de Destrucción Masiva (ADM), Nucleares, incluyendo las Radiológicas, Químicas y Biológicas (NBQR) (1), ámbito éste eminentemente multilateral y estrechamente relacionado con el desarme, el control de armamento y las medidas de fomento de la confianza.

La Carta de Naciones Unidas en su artículo 26, concibió la posibilidad de un sistema de regulación de los armamentos que aseguraría la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos. La aparición de las armas nucleares ocurrió semanas después de la firma de la Carta y esto supuso un impulso inmediato en el desarrollo de la noción de control de armamento y de desarme. De hecho, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en su primera resolución (febrero de 1946), se refería ya a los usos pacíficos de la energía atómica y a la eliminación de ADM atómicas.

Con el tiempo, y en combinación con el fenómeno del terrorismo, la proliferación de ADM, se ha ido convirtiendo en la principal amenaza a la paz

(1) Naciones Unidas definen las ADM como «armas de explosión atómica, armas con material radiactivo y armas biológicas y químicas letales» (véase resolución que figura en el Documento S/C.3/30, 1948).

y seguridad internacionales, y aunque los tratados internacionales sobre no proliferación datan de mucho antes que los ataques terroristas de septiembre de 2001 y del descubrimiento de la red clandestina de Abdul Qadeer Khan (*AQ Khan*) (2), fueron estos incidentes los que hicieron reaccionar a la comunidad internacional hacia la necesidad de actuar de forma específica contra la amenaza de proliferación hacia, o por, agentes o actores no estatales.

Las ADM, concebidas no sólo para destruir, sino también para aterrorizar (3), no pueden desinventarse, pero sí pueden prohibirse y hacer que su uso sea impensable. Siendo este un ámbito multilateral por excelencia, la experiencia reciente ha levantado muchas dudas sobre la eficacia de los diferentes foros multilaterales para reducir la amenaza que supone la proliferación de tales armas y, especialmente, su adquisición y potencial empleo por parte de grupos terroristas.

La amenaza de la proliferación de las ADM

La resolución 1540 del año 2006 del Consejo de Seguridad (CS), aprobada por unanimidad, es suficientemente clara cuando en su primer párrafo afirma que «la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales» (4).

Dos años antes, el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (5) (GAN) establecido por el anterior secretario

(2) *AQ Khan*, doctor ingeniero metalúrgico paquistaní, considerado el padre del programa de armas nucleares de paquistaní y artífice de la red clandestina que permitió abastecer el programa de enriquecimiento de uranio paquistaní en los años setenta. La interceptación de un envío secreto de equipos de enriquecimiento de uranio hacia Libia en el año 2003, a bordo del buque, *BBC China*, destapó esta red clandestina de exportación de equipos y tecnologías nucleares (incluyendo diseños de armas atómicas), a otros países.

(3) A/60/934. «Las armas del terror. Librar al mundo de las armas nucleares, biológicas y químicas», resumen del Informe del mismo título elaborado por la Comisión Internacional independiente presidida por Hans Blix. Anexo a la carta de 29 de junio de 2006 al secretario general por el representante permanente de Suecia ante Naciones Unidas. El texto completo del Informe de la Comisión, disponible en: *web* <http://wmdcommission.org>.

(4) En enero de 1992 el CS, a través de una declaración presidencial, había declarado ya por primera vez que la proliferación de ADM era una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

(5) «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», disponible en: <http://www.un.org/spanish/secureworld/>

general de Naciones Unidas, Kofi Annan, ya advirtió de las nuevas amenazas que no podían preverse cuando se fundaron Naciones Unidas en el año 1945. Unas amenazas que era necesario conjurar ahora y que podrían agruparse en seis bloques principales: las guerras entre Estados; la violencia dentro del Estado; la pobreza, enfermedades y degradación del medio ambiente; las armas NBQR; el terrorismo, y la delincuencia transnacional organizada.

En opinión de los autores del informe, para conseguir un mundo más seguro era indispensable prevenir la propagación y utilización de las armas nucleares, biológicas y químicas, las conocidas generalmente como ADM, y contrarrestar la amenaza del terrorismo, una amenaza que presenta nuevos aspectos: su globalización y su interés por disponer y utilizar estas armas. También las principales organizaciones internacionales de seguridad y defensa se han hecho eco de estas amenazas. La Estrategia de la Unión Europea contra la Proliferación de ADM, aprobada en diciembre de 2003, reconoce en su introducción que:

«La proliferación de ADM y sus vectores, como los misiles balísticos, es una amenaza creciente para la paz y la seguridad internacionales», y añade que «el riesgo de que los terroristas adquieran sustancias químicas o biológicas, o materiales radiológicos o fisibles y sus vectores añade una nueva dimensión a esta amenaza.»

La Guía Política General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aprobada por los jefes de Estados y de Gobierno aliados durante la Cumbre de Riga de 2006, menciona que la proliferación de ADM y el terrorismo serán, con toda probabilidad, las principales amenazas a que tendrá que enfrentarse la Alianza Atlántica durante los próximos 10-15 años (6). En la última Cumbre (Bucarest 2008), los jefes de Estado y de Gobierno aprobaron el desarrollo de una política general aliada para prevenir esta proliferación y mejorar las capacidades de defensa NBQR de la OTAN.

También los Estados han ido incorporando a sus doctrines de defensa las nuevas amenazas, en el caso español, la Directiva de Defensa Nacional

(6) Ya durante la Cumbre de Praga de 2002 se habían puesto en marcha toda una serie de iniciativas para mejorar las capacidades de la OTAN de defensa ante la amenaza NBQR, entre las que se incluía la creación de un Batallón Multinacional de Defensa NBQR, que ya se encuentra operativo. Otras iniciativas aliadas posteriores incluyen la creación de un sistema aliado de vigilancia de enfermedades, el establecimiento de una fuerza operativa conjunta combinada de defensa NBQR o la puesta en marcha de un centro de excelencia conjunto de defensa NBQR.

1/2004, firmada por el presidente del Gobierno el 30 de diciembre, dejaba ya claramente expresada esta preocupación cuando, al establecer el marco estratégico de la Directiva, afirmaba que la superioridad militar tradicional ya no constituye un factor de disuasión eficaz frente a las nuevas amenazas puestas de manifiesto por los atentados de Nueva York, Madrid y Beslán. Esta superioridad militar no asegura una prevención efectiva contra ataques terroristas ni evita el riesgo de proliferación de ADM:

«Cuya posibilidad de caer en manos de tales grupos es hoy la amenaza más grave para la seguridad global.»

Las herramientas tradicionales para luchar contra la proliferación

Estas amenazas requieren una respuesta integral, rápida y eficaz. Por un lado hay que embarcarse resueltamente por la vía de la prevención. El Informe del GAN (7) insiste en que el desarrollo, la eliminación de la pobreza y las medidas de respuesta sanitaria o seguridad biológica deben formar la primera línea de defensa de un nuevo sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio.

Además, para prevenir la propagación y utilización de las ADM será necesario en primer lugar reducir su demanda y controlar la oferta de material para producirla. Lo que significa cumplir y hacer cumplir los compromisos adquiridos en los acuerdos internacionales, así como crear incentivos a fin de que los Estados se abstengan también de desarrollar determinadas capacidades.

Finalmente, como el propio secretario general, Kofi Annan, reconocía al hacer suyo el Informe:

«Si las medidas de prevención no diesen sus frutos, en ocasiones, habrá que hacer frente a las amenazas por medios militares.»

Los tratados y acuerdos internacionales

Aparte de las medidas estructurales sobre desarrollo, eliminación de la pobreza y seguridad biológica, apuntadas por el ex secretario general, Kofi Annan, la línea de defensa principal contra la proliferación de las ADM la forman las medidas preventivas políticas y diplomáticas, así como el

(7) «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos» disponible en: <http://www.un.org/spanish/secureworld/>

recurso a las organizaciones internacionales competentes (8). Es decir, los tratados y acuerdos internacionales de desarme, no proliferación, control de armamento y las medidas de fomento de la confianza y la seguridad que afectan a las NBQR, así como a sus medios vectores y a los materiales conexos; los regímenes informales de control de exportaciones, y las organizaciones internacionales responsables –Naciones Unidas, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) y la Organización del Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCEN). Se trata de una línea defensiva de naturaleza eminentemente política, multilateral y basada en el mantenimiento de relaciones pacíficas entre los Estados.

Los tratados y acuerdos internacionales (9), sobre todo los tres principales: el Tratado sobre No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y las Convenciones sobre Armas Químicas y Biológicas, junto con las Convenciones de Ginebra y las Convenciones sobre Derechos Humanos, representan lo más parecido a una legislación internacional que se ha podido conseguir hasta el momento. Sin embargo, la experiencia reciente ha puesto de manifiesto sus limitaciones y vulnerabilidades. Aunque existe un amplio consenso internacional a favor de su universalización y el cumplimiento de los compromisos que contienen, la adherencia a estos instrumentos es voluntaria, su denuncia por cualquier Estado-Parte está prevista en los mismos instrumentos y no hay garantías para imponer su cumplimiento, por ejemplo, la violación de la Convención sobre Armas Químicas (CAQ) por parte de un Estado (10), no obliga a los demás Estados a reaccionar.

Con todo, los principales puntos débiles de esta línea tradicional de defensa contra la proliferación de ADM se podrían resumir en los siguientes puntos:

1. *Falta de universalidad de los tratados.* No sólo por la decisión de algunos Estados de no convertirse en Estados-Parte de los mismos, sino también debido a la falta de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor (caso del TPCEN o del Tratado de Pelindaba, por el que se establece una zona libre de armas nucleares en África). A estas limitaciones se une la posibilidad de retirada de los tratados alegando motivos extraordinarios que afecten a su soberanía nacional, siempre pree-

(8) Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de ADM, diciembre de 2003. Habla de la primera línea de defensa en su párrafo 15.

(9) Los acuerdos principales se tratarán en los apartados correspondientes a la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas.

(10) Como fue el caso de Irak durante su larga guerra con Irán

minente, con la única limitación de realizar un preaviso unos meses antes de la retirada efectiva. La retirada de Corea del Norte del TNP o la de Estados Unidos del Tratado sobre Misiles Balísticos (ABM) son pruebas recientes de esta limitación.

2. *Incumplimiento.* Los programas secretos de armas biológicas llevados a cabo por la Unión Soviética durante muchos años después de ser parte en la Convención sobre Armas Biológicas (CAB); la utilización por Irak de armas químicas en su conflicto con Irán; los programas de armas nucleares de Irak, Libia y Corea del Norte, y las sospechas actuales sobre las intenciones de Irán y Siria, han sido los elementos que más han erosionado la confianza de la comunidad internacional en la eficacia de estos instrumentos y han puesto claramente de manifiesto que, si bien el cumplimiento de los compromisos voluntariamente asumidos es responsabilidad de los propios Estados, el CS de Naciones Unidas debería actuar con la mayor energía en los casos más graves de incumplimiento, o de falta de colaboración por parte de las autoridades nacionales de cualquier Estado.
3. *Dificultades para realizar una verificación adecuada.* La verificación del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los tratados y acuerdos internacionales es fundamental para crear la necesaria confianza entre los Estados-Parte. La experiencia reciente muestra que si bien es muy difícil alcanzar una seguridad absoluta sobre el hecho de que se esté produciendo un incumplimiento, los sistemas más incisivos de verificación han demostrado su valor. Los acuerdos de salvaguardias originales, implantados por el OIEA en el ámbito del TNP, fallaron a la hora de descubrir los esfuerzos de Irak y Libia para desarrollar armas nucleares, pero alertaron sobre la inexactitud de los informes de Corea del Norte e Irán. Ahora, los protocolos adicionales al régimen de salvaguardias del OIEA, introducidos en el año 1977, se lo ponen más difícil a los potenciales incumplidores.

En el campo de las armas químicas, el sistema de verificación que lleva a cabo la OPAQ sobre las actividades de los Estados parte es bastante completa, aunque persisten dificultades para llevar a cabo las inspecciones más eficaces e incisivas, las inspecciones por denuncia, por lo que aún es necesario encontrar un equilibrio entre las necesidades de verificación, por un lado, y las legítimas necesidades de protección de la propiedad comercial y de la seguridad nacional, por otro.

La CAB no cuenta con sistema alguno de verificación, tan sólo con una serie de medidas de confianza que son voluntarias.

El CS de Naciones Unidas

Cuando fallen las medidas políticas y diplomáticas anteriores (incluidos el diálogo político y la presión diplomática), pueden contemplarse las medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y en el Derecho Internacional (sanciones selectivas o globales, interceptación de cargamentos y, en su caso, el uso de la fuerza) (11). En estos casos es al CS de Naciones Unidas al que corresponde un papel protagonista, como garante de la paz y seguridad internacionales.

En efecto, el Capítulo V de la Carta de Naciones Unidas confiere al CS la responsabilidad principal para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y el Capítulo VII le confiere atribuciones para tomar medidas coercitivas, a fin de contrarrestar estas amenazas o restaurar la paz y seguridad internacionales, que son de obligado cumplimiento por todos los Estados miembros. No en vano ya vimos que en enero de 1992, a través de una declaración presidencial, el CS declaró formalmente, por primera vez, que la proliferación de todas las ADM constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales.

Sin embargo, la respuesta del CS ante los diferentes casos en los que se ha visto involucrado durante los últimos años ha sido específica, adaptada a cada caso en particular y polémica en ocasiones.

En el caso de Irak, por ejemplo, el Consejo decidió tras la primera guerra del Golfo (1991) la eliminación de todas las ADM iraquíes, así como los misiles de más de 150 kilómetros de alcance resolución 687 del CS, y se implicó directamente en los procesos de verificación y desarme a través de las misiones UNSCOM y UNMOVIC, en los campos biológico y químico, y el OIEA, en el ámbito nuclear.

Previamente, a pesar de las muchas condenas que se produjeron por el empleo de armas químicas en la guerra con Irán de los años ochenta, en clara violación del Protocolo de Ginebra de 1925, tal violación flagrante no provocó las firmes medidas, por parte del CS, que un suceso de tal gravedad debería haber requerido.

En los casos de Libia y Corea del Norte, el papel del CS ha sido menos activo. A pesar de que la Junta de Gobernadores del OIEA remitió en el año 1993 un Informe al CS según el cual Corea del Norte habría violado sus

(11) Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de ADM, diciembre de 2003, párrafo 15.

acuerdos de salvaguardias, no se adoptaron entonces sanciones. Tampoco tomó ninguna decisión cuando Corea del Norte declaró su retirada del TNP en el año 2003, y las negociaciones tanto con Corea del Norte como con Libia se dejaron en manos de grupos de países interesados (12).

En el caso de Irán, sin embargo, la implicación del CS ha sido mucho más activa. Diversas resoluciones han ido imponiendo diferentes sanciones, sin que hasta el momento hayan causado efecto en las autoridades iraníes para el desmantelamiento de su capacidad de enriquecimiento de uranio. Por su especificidad, más adelante en este trabajo, se dedica un apartado a los casos de Corea del Norte e Irán.

Es interesante recordar también que, con anterioridad, en 1998, el CS condenó los ensayos nucleares de India y Pakistán resolución 1172 de CS, sin mayores repercusiones para los programas nucleares de ambos países.

La arquitectura de Naciones Unidas para el desarme

Desde que la Asamblea General celebrase su primera sesión especial sobre desarme en junio de 1978, Naciones Unidas se han dotado de una compleja estructura que opera a varios niveles y con diverso grado de dificultad. Como sucede con casi todo lo relativo a esta organización global, a pesar de los innegables logros conseguidos por los organismos incluidos bajo el paraguas de la ONU, son mucho mayores las expectativas puestas en ellos y, por tanto, la sensación de ineficacia que en muchos casos transmiten, especialmente cuando se producen largos periodos de inoperancia motivados por la situación política internacional, como sucede actualmente. No obstante, dado el consenso general que parece existir sobre su tremendo potencial, conviene tener esta estructura siempre presente:

1. *La Comisión de Desarme de Naciones Unidas (UNDC)* es el órgano subsidiario de la Asamblea General de Naciones Unidas que se reúne anualmente en Nueva York, durante tres semanas, para deliberar sobre normas y conceptos básicos sobre desarme y elevar recomendaciones. Todos los Estados miembros pueden participar en ella y las decisiones deben tomarse por consenso, por lo que habitualmente se quedan en declaraciones de buenas intenciones. Desde el año 2000 su agenda se ocupa sólo de dos temas sustantivos: 1. Recomendaciones para lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares y 2. Medidas prácticas de fomento de la confianza en la esfera de las armas convencionales.

(12) Estados Unidos y Reino Unido, en el caso de Libia, y Estados Unidos, China, Rusia, Japón y Corea del Sur, en el caso de Corea del Norte (*Six-Party Talks*).

2. *El primer Comité de la Asamblea General de Naciones Unidas* se encarga cada año de discutir y presentar propuestas, para su votación por la Asamblea General, sobre asuntos relativos al desarme. En este caso, las resoluciones se adoptan por consenso o mayoría simple, pero tienen sólo carácter normativo y no son jurídicamente vinculantes. En su agenda se han tratado temas como: la prohibición completa de los ensayos nucleares; la prohibición de armas químicas; la no proliferación de las armas nucleares; el establecimiento de zonas libres de armas nucleares; la prevención, combate, y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, o la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos.
3. *La Conferencia de Desarme (CD) de Ginebra* es el principal foro negociador multilateral sobre desarme. Las decisiones se toman por consenso y sólo 65 Estados (13) son actualmente miembros de este foro, aunque sus deliberaciones son seguidas con gran interés por los Estados que no son miembros (14). Tras la exitosa negociación de sus dos últimos tratados (la CAQ, del año 1993, y el TPCEN, del año 1996) hace ya más de una década, los últimos años ha sido incapaz de consensuar su programa de trabajo sustantivo debido a las profundas diferencias existentes entre sus miembros sobre la asignación de prioridades para la negociación de nuevos acuerdos.
4. Finalmente, cabe mencionar como parte integrante de esta estructura, al *Departamento de Asuntos de Desarme de la Secretaría de Naciones Unidas*, organizado en cinco subdivisiones para apoyo al secretario general de Naciones Unidas, al resto de la estructura de desarme de Naciones Unidas y a los tratados que no cuentan con una estructura organizativa propia (como es el caso del TNP y de la CAB) y al Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), dedicado a la publicación de estudios e informes sobre desarme.

Los acuerdos informales de control de exportaciones de armas, materiales y tecnologías de doble uso

Otro ámbito fundamental de la lucha tradicional contra la proliferación es el del control coordinado de las exportaciones de materiales de defensa y doble uso por parte de algunos Estados productores. Este control ha

(13) Originalmente se componía de 40 miembros, posteriormente se amplió a 66 y en el año 2003 se redujo a 65 con la desaparición de Yugoslavia.

(14) Durante las sesiones de trabajo del año 2007 hasta 41 Estados no miembros de la Conferencia fueron invitados a tomar parte en sus trabajos.

demostrado ser una herramienta eficaz de no proliferación durante muchos años y se ha materializado tradicionalmente mediante la exigencia a las empresas de licencias de exportación, el establecimiento de criterios comunes para autorizar las exportaciones, un adecuado intercambio de información entre países exportadores y la exigencia a los importadores de certificados de último destino, junto a la realización de visitas para comprobar ese destino. De esta forma se ha tratado de evitar el tráfico ilegal de estos materiales y tecnologías. Un problema que se puso de manifiesto en toda su intensidad con el descubrimiento de la red clandestina de material y tecnología nuclear del científico paquistaní Abdul Qadeer Khan en el año 2004, y de la red de contrabando de materiales de doble uso para armas químicas liderada por Qingchang Chen, ciudadano chino que ya ha sido bautizado como el «AQ Khan de las armas químicas» (15).

En respuesta a esta necesidad y con el fin de aplicar de forma lo más eficaz posible las medidas indicadas, se han ido estableciendo una serie de regímenes informales (sus decisiones no son jurídicamente vinculantes) de control de exportaciones en los que los principales países exportadores intercambian información y coordinan sus posturas. Desde el año 2004 en todos ellos se observa una clara tendencia hacia el incremento en el número de sus miembros y el reforzamiento de sus sistemas de control.

Además del conocido como Arreglo Wassenaar (AW), que tiene como objetivo evitar acumulaciones desestabilizadoras de armas convencionales, mediante el control de sus transferencias y de los equipos, materiales y tecnologías aplicables a las mismas, por parte de los principales exportadores (16), se han reforzado los controles de:

1. *El Comité Zangger (CZ)* o Comité de Exportadores Nucleares, cuya finalidad consiste en elaborar una serie de reglas aplicables al control de las exportaciones para que no se suministren materiales básicos ni

(15) PITA, René: *Armas químicas. La ciencia en manos del mal*, p. 479, Plaza y Valdés Editores, 2008.

(16) Al desaparecer el Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones (COCOM) del año 1949, como consecuencia del final de la guerra fría, se planteó la necesidad de crear un nuevo marco de control que diese entrada a otros países, incluidos los países del otro bloque, y que facilitase la coordinación en las exportaciones con destino a aquellos países que puedan contribuir a la inestabilidad de ciertas regiones del globo. El nuevo régimen (AW) entró en vigor el 1 de noviembre de 1996, tomando como base unas listas de control y unas directrices iniciales aprobadas unos meses antes.

materiales de fisión a Estados que no son parte del TNP, a menos que existan garantías de que los elementos transferidos no se utilizarán para la fabricación de explosivos nucleares (17).

2. *El Grupo de Suministradores Nucleares (GSN)* (18) que obliga a los países miembros que realizan exportaciones nucleares a aplicar, de forma estricta y coordinada, una serie de controles bastante más exhaustivos que los previstos por el CZ.
3. *El Grupo Australia (GA)*, foro en el que los gobiernos comprometidos con los objetivos de las Convenciones sobre Armas Biológicas y Químicas, coordinan sus medidas de concesión de licencias de exportación para elementos y equipos incluidos en unas listas (19), y que resultan necesarios para la producción de tales armas. De esta manera se trata de lograr que sus industrias no contribuyan de ninguna manera, voluntaria o inadvertidamente, a su proliferación

Este régimen se puso en marcha como consecuencia de las investigaciones llevadas a cabo por Naciones Unidas tras el amplio empleo de armas químicas durante la larga guerra que enfrentó a Irak e Irán durante los años ochenta, en las que quedó patente que Irak había obtenido la gran parte de los materiales necesarios para desarrollar sus programas

(17) Los Estados miembros tienen la obligación de notificar a la Secretaría del Comité los materiales básicos o de fisión (fisibles especiales) y los materiales y equipos incluidos en esta lista conocida como Lista Inicial o *Trigger-list* (varias veces actualizada), exportados durante el año anterior a países no poseedores de armamento nuclear según el TNP. Los citados materiales deben quedar sometidos a salvaguardias en virtud de un acuerdo concertado entre el país importador y el OIEA. Además, el Estado receptor (importador) se debe comprometer a exigir las mismas garantías en los casos de reexportación.

(18) A pesar de las salvaguardias establecidas por el CZ, la explosión en el año 1974 de un dispositivo nuclear por parte de India (un país de los considerados no poseedores de armas nucleares por el TNP), empleando materiales importados para su utilización con fines pacíficos, hizo que, a propuesta de Estados Unidos, los seis principales países suministradores de material con aplicación nuclear celebraran una serie de conversaciones secretas que se iniciaron en el año 1975 en Londres (Club de Londres), que más tarde pasaría a denominarse GSN.

(19) Las listas de control comunes del GA se elaboran basándose en las listas incluidas en la CAQ y a la experiencia de intentos de desarrollar de armas de este tipo (razón por la que el GA incluye una veintena más de elementos químicos de los previstos en la convención). Al mismo tiempo, la lista de agentes patógenos y equipo biológico del GA, es la única que existe, toda vez que la CAB no incluye lista alguna. Incluye: precursores de armas químicas; instalaciones de producción de elementos químicos de doble uso, equipos y tecnología relacionada; patógenos de plantas; patógenos de animales; agentes biológicos, y equipo biológico de doble uso.

de armas químicas a través de operaciones comerciales internacionales aparentemente legítimas. En vista de ello, un grupo de Estados, poseedores todos ellos de una importante industria química, decidieron adoptar medidas para aumentar el control de sus exportaciones de agresivos químicos y de los equipos y sustancias necesarios para su fabricación, mediante la introducción de medidas de concesión de licencias de exportación. En junio de 2002 se reforzaron las medidas de control como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y se decidió incluir una «cláusula escoba» (20) en las directrices que rigen la concesión de licencias de exportación y controlar, por primera vez, la transferencia intangible de información y conocimientos que pudiera realizarse para fines terroristas.

Y finalmente, del Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (RCTM), constituido en el año 1987, y que tiene por objetivo el impedir la proliferación de los misiles (21), y de su tecnología, capaces de transportar armamento nuclear a una distancia superior a 300 kilómetros y con una carga útil de más de 500 kilogramos (o de cualquier carga útil para los misiles capaces de transportar armas químicas o biológicas (22).

Es de destacar que en todos estos regímenes, la denegación de una solicitud de exportación se produce sólo después de que se ha realizado un estudio cuidadoso y se concluye que su autorización tiene razonables probabilidades de contravenir las obligaciones adquiridas en los tratados o convenciones.

Las autoridades nacionales para control de las existencias y medidas de protección física

El proceso de expedición de licencias o de inscripción en registros es un requisito esencial para que los Estados puedan controlar qué tipo de

(20) Las cláusulas «escoba» o *catch all* permiten denegar exportaciones de elementos o equipos que, aunque no estén en la lista a controlar, se tenga conocimiento de su posible empleo en la obtención de armas químicas o biológicas.

(21) Una característica del tipo de misil a controlar es que disponga de un sistema de guiado que le permita variar la trayectoria para dar en el blanco y la similitud de estos sistemas con otros vehículos aéreos no tripulados hace que algunos de ellos, como los aviones no tripulados, estén también sometidos a control.

(22) La adhesión al grupo implica el compromiso de controlar las exportaciones de equipos y tecnologías de misiles a países no miembros del régimen, según lo establecido en unas directrices y su anexo técnico, que incluye una lista de materiales y tecnologías a controlar.

material se encuentra en su territorio, así como su ubicación y finalidad (23). Mientras que el proceso de inscripción puede proporcionar información sobre la ubicación de los materiales, la expedición de licencias permite fijar normas de seguridad, requisitos para la presentación de informes y mecanismos de control. Para llevar a cabo un control nacional efectivo en estas materias, que normalmente afectan a varios ámbitos de las Administraciones nacionales, se ha ido imponiendo la creación de autoridades nacionales, que han demostrado ser uno de los instrumentos más útiles para reforzar las competencias y los controles nacionales.

Este es uno de los requisitos de los acuerdos de salvaguardias del OIEA, que exigen la creación de un sistema nacional de contabilidad y control de los materiales nucleares, y de la CAQ, así como del TPCEN. La creación de estas autoridades nacionales facilita la puesta en marcha de actividades reguladoras y de cumplimiento dentro de cada Estado.

La proliferación nuclear y radiológica

En este apartado dedicado a la proliferación nuclear y radiológica, hay que empezar destacando que, a diferencia de las armas químicas y biológicas, cuyo uso está prohibido por diversos instrumentos internacionales, las armas nucleares no están explícitamente prohibidas. La opinión consultiva emitida el 8 de julio de 1996 por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, concluyó que, teniendo en cuenta la legislación internacional del momento, la CIJ no podía concluir de manera definitiva si la amenaza o el empleo de armas nucleares en circunstancias extremas de defensa propia, en las cuales estuviese en juego la supervivencia del Estado, era legal o ilegal (24).

No obstante, los magistrados de la CIJ aprobaron por unanimidad otros aspectos de interés en esta opinión consultiva: que es ilegal recurrir a la amenaza o el empleo de armas nucleares de forma incompatible con los

(23) S/2006/257. Carta de fecha 25 de abril de 2006 dirigida al presidente del CS por el presidente del Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1540 del CS del año 2004.

(24) El texto definitivo fue aprobado por ocho votos a favor frente a siete en contra del texto, si bien, tres de estos últimos lo fueron por estar a favor de la total ilegalidad de la amenaza o empleo de las armas nucleares en toda circunstancia, sin que se pudiera alegar la excepción por «circunstancias extremas» contenida en el texto final.

propósitos de Naciones Unidas y fuera de los requisitos del artículo 51 de la Carta; que en cualquier caso, tal amenaza o empleo debe ser compatible con el derecho internacional aplicable a los conflictos armados, y que existe la obligación de concluir negociaciones tendentes al desarme nuclear total bajo un estricto y efectivo control internacional.

Aún hoy, 60 años después de la utilización de las dos primeras bombas nucleares, la prohibición del empleo de éstas en cualquier circunstancia, sigue siendo una asignatura pendiente de la comunidad internacional.

El TNP

La piedra angular del sistema multilateral de no proliferación en el ámbito nuclear es el TNP, que, a pesar de las críticas que ha recibido, ha sido capaz de contener una proliferación de armas nucleares que hace 35 años se temía aún más acelerada que ahora. En opinión de algunos autores, el TNP ha sido capaz de establecer una barrera política, técnica y legal al incremento incontrolado de armas nucleares (25) nada desdeñable. Para entender mejor la problemática actual de la proliferación nuclear hay que empezar destacando algunos aspectos de este Tratado y de las negociaciones que se han llevado a cabo en su seno desde su entrada en vigor en el año 1970.

El TNP está formado por una serie de obligaciones jurídicamente vinculantes entre los Estados nucleares (los cinco indicados en el Tratado) y los no nucleares. Los Estados no nucleares se comprometen a no fabricar armas de este tipo u otros artefactos nucleares, y los Estados nucleares se comprometen a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos de esta clase. Además, para satisfacer las exigencias de ciertos Estados no nucleares durante las negociaciones, tres de los Estados nucleares, precisamente los depositarios: Estados Unidos, Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), una vez aprobado el tratado por la Asamblea General de Naciones Unidas, se comprometieron mediante declaraciones formales a actuar inmediatamente, a través del CS de Naciones Unidas, para tomar las medidas necesarias a fin de contrarrestar cualquier agresión con armas nucleares o amenaza contra un Estado no nuclear.

(25) GARRIDO, Vicente, director del INCIPE: «La Conferencia de revisión del TNP: entre el desarme y la no proliferación» *ARI*, 63/2005 de 17 de mayo de 2005, Real Instituto Elcano.

En un sentido más amplio, la finalidad última del Tratado era, y sigue siendo, avanzar hacia la eliminación total de las armas nucleares mediante un doble compromiso, el de los Estados no nucleares para no fabricar armas de este tipo, y el de los Estados nucleares para avanzar hacia el desarme nuclear.

Estas obligaciones mutuas se acompañaron de un sistema de verificación o de salvaguardias internacionales (artículo III) y unas garantías relativas al derecho a utilizar la tecnología nuclear para usos pacíficos (artículo IV).

El OIEA, que empezó sus trabajos en el año 1957, fue el encargado de jugar el papel principal en el control de la aplicación del nuevo régimen de no proliferación. Para verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los Estados, y dar seguridades a la comunidad internacional sobre el uso exclusivamente pacífico de las instalaciones y materiales nucleares, el OIEA estableció un régimen de salvaguardias. Se trata, en esencia, de medios técnicos de verificación que se acuerdan entre el Organismo y cada Estado-Parte de los considerados no nucleares.

A pesar de la continua evolución a que están sometidas las salvaguardias, debido sobre todo a los avances tecnológicos, el sistema quedó en entredicho hace una década cuando se descubrieron los programas iraquíes clandestinos de enriquecimiento de uranio y de armas nucleares. La consecuencia inmediata de esta grave violación del TNP fue el reforzamiento de las medidas de salvaguardia por parte del OIEA, que comenzaron en el año 1992 y se plasmaron en una serie de protocolos adicionales o salvaguardias amplias.

El modelo de acuerdo de salvaguardias amplias estipula que el Estado-Parte mantendrá un sistema de contabilidad y control suficiente para efectuar el seguimiento de su material nuclear. Los Estados deben aceptar salvaguardias sobre todos los materiales nucleares en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en su territorio, bajo su jurisdicción o control. A pesar de ello, los casos de Libia, Corea del Norte e Irán han añadido nuevas dudas sobre la eficacia del TNP.

Otro gran problema al que se enfrenta el tratado es el de la falta de avances en la senda del desarme. La extensión indefinida de la validez del Tratado (26) se acordó con muchas dificultades en la conferencia de revisión de 1995, sólo como parte de un paquete de compromisos entre los que

(26) Este Tratado se negoció durante los años 1957 a 1968 y fue puesto a la firma en Londres, Washington y Moscú el día 1 de julio del año 1969. Entró en vigor el día 5 de marzo de 1970 con una duración inicial de 25 años.

se incluía una decisión sobre principios y objetivos para la no proliferación y el desarme, una decisión sobre el fortalecimiento del proceso de revisión del Tratado y una resolución sobre el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio. Los objetivos relacionados con el desarme incluían la finalización de un TPCEN, la negociación de un Tratado sobre Producción de Material Fisible que fuese verificable y la realización de progresos sistemáticos hacia la reducción y finalmente eliminación de las armas nucleares.

La principal dificultad reside en que los Estados poseedores de estas armas las consideran como elemento fundamental disuasorio ante amenazas graves a su seguridad nacional. Como especifica la doctrina de Estados Unidos:

«Las armas nucleares poseen atributos únicos y aportan contribuciones únicas a la Seguridad Nacional. Estas armas continúan teniendo un importante efecto disuasorio sobre naciones que tienen o que tratan de adquirir ADM para contrarrestar la superioridad convencional de Estados Unidos» (27).

Por su parte, la Federación Rusa, Francia y el Reino Unido, aunque han reducido muy significativamente sus arsenales nucleares desde el final de la guerra fría, mantienen su capacidad disuasoria nuclear como elemento fundamental ante los riesgos de un futuro siempre incierto. China continúa expandiendo su capacidad nuclear y las tensiones regionales dejan poco espacio a la esperanza de que otros países, como India, Pakistán o Israel, realicen el más mínimo avance en la senda del desarme nuclear.

La falta de progresos desde los acuerdos alcanzados en el año 1995 en el marco del TNP se hizo pronto evidente. A pesar de ello, la Conferencia de Revisión del año 2000 acordó un documento que contenía 13 pasos de tipo práctico para avanzar hacia el desarme nuclear. Por su interés, cabe recordar cuáles eran estos 13 pasos:

1. La rápida entrada en vigor del TPCEN.
2. La aplicación de una moratoria en los ensayos nucleares hasta la entrada en vigor de ese Tratado.
3. La negociación de un tratado verificable sobre materiales de fisión en el plazo de cinco años.

(27) «National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century», september 2008, p. 4. US Secretary of Defense and Secretary of Energy, disponible en: www.defenselink.mil/news/nuclearweaponspolicy.pdf

4. El establecimiento de un organismo subsidiario de la Conferencia de Desarme para el Desarme Nuclear.
5. La aplicación del principio de irreversibilidad al control de armamento y desarme nucleares.
6. El compromiso inequívoco de los Estados nucleares para la eliminación de sus arsenales nucleares.
7. La entrada en vigor del Tratado sobre Armas Nucleares Estratégicas (START II), la conclusión del START III y el mantenimiento del Tratado sobre Misiles Balísticos (ABM).
8. La puesta en práctica de la denominada iniciativa trilateral (28).
9. La adopción de medidas hacia el desarme nuclear mediante: reducciones unilaterales de armas nucleares estratégicas y no estratégicas, incremento de la transparencia, reducción de los niveles de alerta, reducción de la importancia de las armas nucleares en las políticas de seguridad, etc.
10. El establecimiento de acuerdos por parte de los Estados nucleares para poner los materiales de fisión que ya no resulten necesarios para sus armas nucleares bajo el control del OIEA o de otro sistema de verificación internacional.
11. La reafirmación de que el objetivo último es alcanzar un desarme nuclear general y completo bajo supervisión internacional efectiva.
12. La elaboración de informes periódicos dentro del proceso de revisión reforzado del TNP.
13. La mejora de la verificación del cumplimiento de los acuerdos sobre desarme nuclear.

La falta de avances (en algunos casos retrocesos) en algunos de estos puntos hizo que la Conferencia de Revisión del año 2005 acabara sin acuerdo sobre la declaración final, dejando al régimen general de no proliferación nuclear, basado en el TNP, seriamente dañado y en una situación de bloqueo de difícil salida.

Hoy día, no sólo no se han dado pasos irreversibles por parte de los Estados nucleares en dirección a lograr un desarme nuclear completo, sino que algunos han manifestado abiertamente sus intenciones de modernizar sus capacidades nucleares, e incluso de desarrollar algunas nuevas (29), a la

(28) Iniciativa lanzada en el año 1996 entre Estados Unidos, la Federación Rusa y el OIEA para identificar medidas prácticas para colocar bajo salvaguardias del OIEA el material de fisión sobrante de las reducciones de armas nucleares. Aún no se ha puesto en práctica.

(29) Armas nucleares de penetración subterránea o armas de capacidad nuclear reducida *mini nukes*.

vez que se mantiene la opacidad referente al número y estado de las armas nucleares tácticas (bombas de gravedad, misiles de corto alcance –inferior a 10.000 kilómetros–, proyectiles nucleares de artillería, minas nucleares, etc.) (30).

La incapacidad mostrada por los líderes mundiales reunidos en la *Cumbre Mundial de septiembre de 2005*, para adoptar una mínima declaración sobre desarme y no proliferación, fue otra consecuencia de la clara división existente en la comunidad internacional para alcanzar un equilibrio entre las obligaciones relativas a la no proliferación, por parte de los Estados no nucleares, y las relativas al desarme nuclear por parte de los Estados nucleares.

El ciclo del combustible nuclear

Otro aspecto fundamental para entender la problemática de la proliferación nuclear es el relativo al ciclo del combustible nuclear. Cualquier planta de enriquecimiento de uranio se puede utilizar para fines pacíficos (producción de energía en centrales nucleares) o no pacíficos (producción de armas nucleares) indistintamente (31). Además, el uranio altamente enriquecido necesario para producir armas nucleares se utiliza también para otros fines pacíficos, como la propulsión de buques o la investigación en ciertos tipos de reactores.

Por otra parte, el uranio que se emplea para fines pacíficos, una vez utilizado como combustible nuclear, contiene plutonio, además de restos de uranio que no ha sido utilizado y otros actínidos. Este combustible ya utilizado puede someterse a un nuevo proceso (reprocesamiento), que recupera uranio y plutonio para ser utilizado de nuevo en las centrales nucleares, reduciendo drásticamente el nivel de residuos altamente radiactivos y aumentando la eficacia en la utilización del uranio original. El plutonio producido mediante este reprocesamiento puede utilizarse también para fabricar armas nucleares.

(30) Entre 3.000 y 4.000 en poder de Rusia y alrededor de 2.000 en poder de Estados Unidos. Según el Informe las Armas del Terror, de la Comisión Internacional Independiente sobre ADM, presidida por Hans Blix, junio de 2006.

(31) La mayoría de los reactores nucleares existentes en el mundo (distribuidos en una docena de países) utilizan como combustible uranio enriquecido alrededor del 4%. El complicado proceso de enriquecimiento que se sigue para producir este combustible nuclear es básicamente el mismo que se utiliza para producir el uranio enriquecido al menos al 85% que se precisa para producir armas nucleares.

El hecho de que los procesos necesarios, tanto para obtener el uranio altamente enriquecido, como para separar el plutonio, sean técnicamente complicados, hace que sea en estos procesos donde los potenciales proliferadores nucleares encuentren las mayores dificultades y donde el sistema de salvaguardias internacionales, puesto en marcha por el OIEA, mantenga la máxima atención, a fin de comprobar que no se realizan actividades clandestinas de producción o diversión de estos materiales.

Es preciso, por tanto, encontrar un sistema que asegure un adecuado control internacional de estos procesos, al mismo tiempo que se asegura también el suministro a todos los Estados no nucleares del combustible nuclear que precisen para fines pacíficos con las debidas garantías (y hay que tener en cuenta la tendencia prevista para las próximas décadas, que vaticina un incremento considerable de la demanda de energía nuclear en todo el mundo), evitando así argumentos para la creación de capacidades propias de enriquecimiento o procesamiento.

Con esta finalidad se han puesto recientemente algunas propuestas sobre la mesa de negociación. Por una parte, está la propuesta de creación de un banco internacional basado en normas acordadas multilateralmente, en el que tanto los productores como los consumidores tendrían capacidad de decisión sobre los aspectos fundamentales, como la fijación de precios, derechos de compra, controles, etc.

Por otra, Estados Unidos propuso en 2006 un sistema de asociación global para la energía nuclear GNEP (*Global Nuclear Energy Partnership*), según el cual un pequeño grupo de países que actualmente tendría capacidad para ello (32) produciría todo el combustible necesario mediante el enriquecimiento de uranio. Estos países facilitarían este combustible nuclear a los países consumidores que, a cambio, se comprometieran voluntariamente a no realizar actividades de enriquecimiento o reprocesamiento. Este intercambio se realizaría mediante la técnica del *leasing* para su utilización en sus reactores nucleares, y lo recuperarían una vez utilizado para su reprocesamiento (33). El sistema reduciría drásticamente la cantidad de residuos nucleares que quedarían al final de los sucesivos procesos, que

(32) Incluiría al menos a Estados Unidos, Reino Unido, Francia, la Federación Rusa, China, India, Japón y posiblemente Brasil.

(33) El reprocesamiento del combustible utilizado incluiría una técnica que dejaría el plutonio, contaminado con actínicos, y el uranio utilizado, inutilizables para la producción de armas nucleares, pero que permitiría su utilización en reactores especiales (aún en fase de investigación) construidos en los países productores.

además quedarían en poder de los países productores, liberando a los consumidores del problema de los residuos.

Aunque esta última propuesta ha contado con algunas reacciones iniciales positivas, algunas críticas se dirigen a la necesidad de asegurar que los países productores se harán cargo de los residuos iniciales del combustible utilizado en otros países, algo generalmente problemático, y a la nueva división que se produciría en el régimen de no proliferación nuclear entre Estados productores y no productores de combustible nuclear, a sumar a la ya suficientemente problemática entre Estados nucleares (poseedores de armas nucleares) y no nucleares.

La seguridad de las armas y los materiales nucleares

Respecto a las armas nucleares existentes en el mundo, unas 27.000 según algunas estimaciones (34), aunque en general cuentan con importantes medidas de control y seguridad, su elevado número y el hecho de que muchas de ellas se encuentren aún en un elevado estado de alerta, mantienen al mundo en un alto nivel de riesgo respecto a la posible desaparición o mal empleo de alguna de ellas. Y las expectativas de futuro no pueden ser muy optimistas.

Debido a la denuncia unilateral de Estados Unidos del ABM, para establecer su propio escudo antimisiles, el START entre Estados Unidos y Rusia START II no llegó a entrar en vigor, y las negociaciones previstas para un START III no llegaron a iniciarse. En su lugar, el Tratado sobre Reducciones Ofensivas Estratégicas (SORT) del año 2002, también bilateral, y que afecta sólo a las armas nucleares estratégicas desplegadas, cuyo número se reducirá a entre 1.700 y 2.200 por cada parte en el año 2012, no implica la reducción de las armas no desplegadas, ni de las no consideradas como estratégicas, y no incluye medida alguna de verificación.

En el ámbito de la protección física de los materiales nucleares, el instrumento jurídico internacional más importante es la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares del año 1980. En el año 2005 se aprobó una enmienda a la convención que obliga a los Estados-Partes a establecer y mantener un régimen de protección física aplicable a sus instalaciones nucleares usadas con fines pacíficos, así como al

(34) Las Armas del Terror, Informe de la Comisión Internacional Independiente sobre ADM, presidida por Hans Blix, junio de 2006.

empleo, el almacenamiento y el transporte nacionales de los materiales nucleares usados con estos mismos fines pacíficos.

Según el OIEA las existencias mundiales de materiales de fisión, tanto para fines civiles como militares, estarían en 3.755 toneladas (1.900 de uranio altamente enriquecido y 1.855 de plutonio). Este mismo Organismo establece que el sistema de salvaguardias debería detectar desvíos de cantidades significativas de estos materiales, valorando estas cantidades en 8 kilogramos de plutonio y 25 kilogramos de uranio altamente enriquecido, a pesar de que con menor cantidad se podría fabricar algún arma nuclear.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que además de los nueve Estados que actualmente poseen armas nucleares (incluyendo a Corea del Norte e Israel), un pequeño grupo de Estados poseen instalaciones industriales para la producción de uranio altamente enriquecido: Brasil, Alemania, Japón y Países Bajos (35).

La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran una buena parte de los materiales de fisión almacenados en algunos países, obligó a la puesta en marcha de una serie de «Programas de Reducción de Riesgos» por parte del G-8, Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros, para ayudar a mejorar las condiciones de seguridad de los materiales y reducir al máximo los riesgos de que personas no autorizadas puedan acceder a estos materiales. Incluyen programas relativos a aspectos como la concentración de materiales de fisión en un número reducido de lugares, la seguridad física de los almacenes, la mejora de las condiciones de vida de los científicos y sus familias, la conversión de reactores de investigación para que no precisen utilizar uranio altamente enriquecido, etc.

Resulta también destacable que, en el año 2005, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional para la Supresión de los Actos de Terrorismo Nuclear, que obliga a la adopción de medidas legales internas en cada Estado que criminalicen los actos de terrorismo nuclear y a colaborar internacionalmente en la prevención, investigación y persecución legal de este tipo de actos.

Todos estos instrumentos se complementan con otros de diverso ámbito, como el Código de Conducta sobre la Seguridad Tecnológica y Física de las Fuentes Radioactivas, o las Directrices sobre la Importación y la Exportación de Fuentes Radioactivas.

(35) ALBRIGHT, D. and KRAMER, K. *Bulletin of the Atomic Scientist*, noviembre-diciembre de 2004.

Un Tratado para la Eliminación de los Materiales de Fisión

En el año 1995, la Conferencia de Desarme adoptó un mandato negociador para prohibir la producción de materiales de fisión para empleo en armas nucleares. Tal prohibición impediría que la cantidad almacenada de estos materiales siga aumentando, contribuyendo eficazmente a la no proliferación de armas nucleares y reduciendo el riesgo de su diversión hacia grupos terroristas.

No obstante, y a pesar de que tal negociación cuenta con un amplio apoyo de la comunidad internacional, hay algunos escollos que será preciso superar y que, de momento, paralizan su desarrollo.

La primera cuestión es si la prohibición de la producción debe ir o no acompañada de la reducción de los materiales de fisión actualmente almacenados.

El segundo asunto controvertido es el de la verificación del futuro Tratado. Aunque este asunto no fue problemático en las conclusiones de las Conferencias de revisión del TNP de los años 1995 y 2000, y de hecho tal verificación se aplica ya para los Estados productores no poseedores de armas nucleares: Brasil, Alemania, Japón y Países Bajos, así como a dos Estados nucleares: Gran Bretaña y Francia, en julio de 2000 Estados Unidos declararon que un sistema realista de verificación sobre todas las plantas de enriquecimiento y reprocesamiento (incluidas las de Estados Unidos, Rusia China y los Estados-no Parte del TNP) no era factible. Esta postura norteamericana no sólo reduciría drásticamente la eficacia y credibilidad del nuevo tratado, sino que además mantendría el desequilibrio existente entre Estados nucleares y no nucleares del TNP, mientras los segundos seguirían estando sujetos al régimen de salvaguardias del OIEA, los primeros no estarían sujetos a tales obligaciones.

El TPCEN

Los ensayos nucleares resultan por el momento fundamentales para el desarrollo de la tecnología necesaria para la fabricación de armas nucleares, y su prohibición completa (36) ha sido uno de los pilares de los acuerdos de las Conferencias de revisión del TNP de los años 1995 y 2000.

(36) De momento sólo está en vigor el TPCEN del año 1963, que prohíbe tales ensayos en la atmósfera, el espacio exterior y bajo el agua.

Entre los años 1995 y 1996 se negoció en el marco de la CD el nuevo Tratado, que fue abierto a la firma en septiembre de ese mismo año, pero que aún hoy, doce años después, no ha entrado todavía en vigor. Para que entre en vigor es necesario que determinados 44 Estados que participan en actividades nucleares lo ratifiquen. Entre ellos figuran India, Pakistán y Corea del Norte, que ni siquiera lo han firmado, y Estados Unidos, que lo ha firmado, pero cuyo Senado revocó en el año 1999 la necesaria autorización para su ratificación.

Las obligaciones básicas que establece el Tratado estriban en que cada Estado se compromete a no realizar ninguna explosión nuclear y a impedir toda explosión de esta índole en el territorio sometido a su jurisdicción o control. Por otro lado, cada Estado se compromete a no causar ni alentar explosión alguna de armas nucleares ni a participar de cualquier modo en ella.

Los procedimientos de actuación del Tratado se basan en un sistema de verificación bastante completo, mediante vigilancias e inspecciones entre los Estados; en unas medidas de confianza que se realizarán de forma voluntaria por la notificación de cualquier explosión en la que se libere una energía igual o superior a 330 toneladas de TNT, y en unas sanciones que van desde la privación de los derechos y privilegios del Tratado, hasta la adopción de medidas colectivas acordes con el Derecho Internacional.

El 16 de noviembre de 1996, los países firmantes adoptaron una resolución estableciendo una Comisión Preparatoria para el Establecimiento de la Organización del TPCEN compuesta por: una Conferencia de Estados-Parte, en la que están representados todos los Estados que lo han ratificado y que constituye el principal órgano de decisión; un Consejo Ejecutivo, formado por 51 miembros, nombrados según el principio de distribución geográfica equitativa, y que es el órgano de trabajo de la Conferencia, y por una Secretaría Técnica, compuesta por un director general y diverso personal científico y de otra índole, que se encarga de diversos cometidos, como el de llevar a cabo la verificación del cumplimiento de las obligaciones del Tratado (37).

Además, cada Estado parte establecerá, según el tratado, una autoridad nacional, que coordinará todas las obligaciones del Estado en cuestión y las comunicaciones con la Organización del TPCEN y los demás Estados-Parte.

(37) Para ello cuenta con un Centro Internacional de Datos y un Sistema Internacional de Vigilancia, con capacidad de vigilancia mundial en cuatro tecnologías: sismología, hidroacústica, infrasonía y radionucleidos.

A pesar de no haber entrado aún en vigor, no se han producido ensayos nucleares desde el año 1998 y el sistema de verificación global que prevé el Tratado está parcialmente operativo.

La proliferación biológica y química

El gran impacto que provocó en la opinión pública el elevado número de muertos causado por el empleo de agresivos químicos durante la Primera Guerra Mundial, permitió la firma del Protocolo de Ginebra de 1925(38). Este Protocolo constituyó un paso decisivo de la comunidad internacional para reglar este tipo de ADM, si bien las partes firmantes sólo se comprometieron a abstenerse de utilizar armas químicas o biológicas en la guerra y no se prohíbe en el mismo su posesión desarrollo, almacenamiento o transferencia.

Algunos Estados importantes como Japón y Estados Unidos no se adhirieron durante el periodo entreguerras a este compromiso internacional y mantuvieron o iniciaron importantes programas de armas químicas y biológicas. Además, al ratificar este protocolo muchos Estados formularon reservas en el sentido de que no se verían obligados por el mismo en caso de conflicto con un Estado que las utilizase contra ellos, si bien, muchos levantaron estas reservas con posterioridad (39).

Tras la Segunda Guerra Mundial, la preocupación por las armas químicas y biológicas quedó un poco ensombrecida por el protagonismo que adquirieron las armas nucleares. No fue hasta después de la guerra de Corea y, sobre todo, la de Vietnam, con acusaciones de empleo por parte de Estados Unidos de agresivos biológicos y químicos en clara violación del Protocolo de 1925 (a pesar de que el Senado de Estados Unidos no lo ratificó hasta el año 1975), cuando la atención de la opinión pública y la situación internacional permitieron realizar nuevos avances en este campo.

Las acusaciones por los métodos utilizados en Vietnam llevaron al presidente Nixon, en noviembre de 1969, a anunciar que Estados Unidos renunciaba unilateralmente a sus métodos de guerra bacteriológica o biológica y que estaban cerrando las instalaciones dedicadas a su producción. Al año siguiente, la Unión Soviética declaró formalmente no poseer

(38) Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos del año 1925.

(39) Entre ellos España, que retiró la reserva realizada en 1929 con efectos de 17 de diciembre de 1992 (*Boletín Oficial del Estado* del 16 de abril de 1993).

ningún agente ni arma bacteriológica o tóxica, ni equipos o medios portadores, lo que facilitó que se avanzase en el marco de la Conferencia de Desarme de Ginebra hacia la negociación de una CAB. La negociación se desarrolló entre los años 1970 y 1971, y dio sus frutos en 1972 con su puesta a la firma el 10 de abril de ese año.

La CAB (40)

Se trata de una Convención muy corta, de tan sólo 15 artículos, que entró en vigor en marzo de 1975, tras la ratificación de 22 Estados (entre ellos Estados Unidos). En sus artículos I y II prohíbe desarrollar, producir, almacenar, adquirir o retener agentes biológicos, incluidas toxinas, de tipos y en cantidades que no se justifiquen para efectos profilácticos, de protección u otros usos pacíficos, así como vectores y equipos para su empleo. Además, exige su aplicación de forma que no se pongan obstáculos al desarrollo económico o tecnológico de los Estados-Parte o a la cooperación internacional en la esfera de las actividades biológicas pacíficas (artículo X.2).

La Convención basa su eficacia en la buena voluntad de las partes y en que, caso de denuncia, sea el CS de Naciones Unidas el que ordene unas investigaciones con las que todos los Estados-Parte están obligados a cooperar. No contempla el establecimiento de ningún tipo de organización que vigile su cumplimiento ni sistemas de verificación. Un grupo de trabajo especial ha trabajado durante varios años para conseguir un protocolo de verificación, pero la oposición de Estados Unidos manifestada en el año 2001 dio al traste con la iniciativa.

En sucesivas conferencias de revisión de la Convención se han aprobado y mejorado una serie de medidas de fomento de la confianza que incluyen informes anuales que son recopilados por el Departamento de Desarme de Naciones Unidas y distribuidos posteriormente al resto de Estados-Parte.

No obstante, la posibilidad de que los agentes biológicos puedan pasar de ser empleados para usos pacíficos a utilizarse como agresivos, unido a la falta de un sistema efectivo de verificación y a su posible empleo por actores no estatales, constituyen sin duda los puntos débiles de este instrumento internacional.

(40) Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción del año 1972.

Características especiales de la proliferación de armas biológicas

La lucha contra la proliferación de las armas biológicas tiene una serie de peculiaridades (41), que requieren una acción coordinada y multilateral en diferentes áreas en las que es preciso actuar simultáneamente. Estas son: el reforzamiento y aplicación eficaz de los instrumentos internacionales, en especial la CAB; la mejora de los servicios de salud nacionales; la mejora de los controles sobre transferencias de material, equipo y tecnología; la formación ética y la concienciación de los científicos y de la sociedad en general; la mejora de los sistemas de información pública, y el intercambio de inteligencia contra terrorista entre Estados. Dada la rápida evolución de las ciencias de la vida es cada vez más urgente proceder a un rápido reforzamiento del sistema en todas estas áreas.

A falta de un sistema de verificación internacional eficaz, las medidas de control que se puedan aplicar a nivel nacional adquieren una importancia fundamental. Sin embargo, muchos Estados no han adoptado aún medidas legislativas suficientes para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones. La mayor parte de las legislaciones nacionales al respecto se encaminan a garantizar la protección y seguridad de la producción, el empleo, el almacenamiento y el transporte de los agentes biológicos peligrosos (42).

Es necesario mejorar también en muchos Estados la aplicación de las nuevas normas introducidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre intercambios de información epidemiológica en relación con ciertas emergencias sanitarias que, dada la facilidad de las comunicaciones en el mundo globalizado en el que vivimos, pueden tener rápidamente graves repercusiones internacionales.

Además, la resolución 1540 del CS de Naciones Unidas, aprobada al amparo del Capítulo VII de la Carta y de cumplimiento obligatorio por parte de todos los Estados (43), exige la adopción de medidas legislativas

(41) Hoy día, aunque está al alcance de un buen número de científicos la posibilidad de producir agentes biológicos letales, su dispersión y utilización como arma contra focos de población requiere otro tipo de conocimientos, equipos y tecnologías, que, hasta el momento, han dificultado los intentos de algunos grupos terroristas de utilizar este tipo de agentes.

(42) S/2006/257. Carta de fecha 25 de abril de 2006 dirigida al presidente del CS por el presidente del Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1540 del CS del año 2004.

(43) Una veintena de Estados no han firmado ni ratificado la CAB, otros 16 la han firmado, pero no ratificado.

nacionales que aseguren que ningún actor no estatal pueda fabricar, adquirir, poseer, desarrollar, transportar, transferir o utilizar cualquier tipo de ADM.

Esto no es tarea fácil, ya que entre los materiales relacionados con las armas biológicas se incluyen agentes que causan enfermedades humanas, animales y vegetales. Por consiguiente, en la mayoría de los países la manipulación de los agentes patógenos se regula con leyes distintas que se ocupan de la salud humana, animal o vegetal respectivamente. La expedición de licencias para actividades permitidas y el control relativo a la manipulación de tales agentes suele dividirse entre los organismos de salud pública y control veterinario y vegetal. Además, muchos países regulan con leyes distintas las actividades de ingeniería genética relacionadas con los agentes biológicos.

Por otra parte, la contabilización de los materiales biológicos ha de tratarse de modo diferente a los materiales químicos o nucleares, que se producen, emplean y almacenan en cantidades mensurables finitas. El riesgo relacionado con los agentes para armas biológicas es inherente a su naturaleza, ya que son organismos vivos con capacidad para multiplicarse. Por tanto, aparte de las toxinas, las medidas de contabilización de los agentes biológicos se centran principalmente en el mantenimiento de inventarios sobre la posesión y empleo de tales tipos de agentes.

Respecto a la seguridad biológica y al riesgo que supone la rápida evolución tecnológica actual, el principal instrumento internacional es el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2000) del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (Convenio elaborado bajo los auspicios del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (44), que, aunque tradicionalmente no considerado como incluido en el ámbito de la no proliferación, tiene una importancia innegable para la seguridad biológica de la población mundial.

El objetivo de este Protocolo es el de:

«Contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización

(44) Se adoptó por consenso el 29 de enero del 2000 en la reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Montreal.

sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos» (artículo 1).

El Protocolo se aplica al:

«Movimiento transfronterizo, al tránsito, la manipulación y la utilización de todos los organismos vivos modificados que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana» (artículo 4).

Y proporciona un marco basado en el principio de cautela, encaminado a garantizar la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados mediante las técnicas de biotecnología moderna.

La CAQ (45)

En el año 1977, el presidente Carter inició conversaciones bilaterales con la URSS para conseguir un acuerdo sobre la eliminación de las armas químicas. Las conversaciones posteriores se centraron principalmente en la consecución de un sistema efectivo de verificación que permitiese la inspección de cualquier instalación en caso de presunta violación. La situación internacional no permitió entonces grandes avances. En el año 1990, con un ambiente internacional más favorable, Estados Unidos y la URSS, firmaron un acuerdo bilateral por el que se comprometían a iniciar la destrucción de sus arsenales de armas químicas a partir de diciembre de 1992 y a esforzarse por la rápida conclusión de un acuerdo multilateral de eliminación de estas armas. La Convención, que se negoció en el marco de la CD de Ginebra, quedó abierta a la firma el 13 de enero de 1993.

En este caso se trata de una Convención muy completa, de gran extensión y prolija en detalles, que consta de un preámbulo, 24 artículos y tres anexos, que regulan pormenorizadamente las listas de sustancias químicas, los procedimientos de verificación y la protección de la información confidencial.

En el artículo I se establece la obligación de no desarrollar, producir, adquirir de otro modo, almacenar o conservar armas químicas ni a trans-

(45) Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y empleo de armas químicas y sobre su destrucción del año 1993.

ferir esas armas a nadie directa o indirectamente; no emplear armas químicas; no iniciar preparativos militares para su empleo, y no ayudar, alentar o inducir de cualquier manera a nadie a que realice cualquier actividad prohibida por la convención.

No obstante, en el artículo II se señala que no son fines prohibidos por la Convención las actividades industriales, agrícolas o de investigación, médicas o farmacéuticas o realizadas con otros fines pacíficos. Tampoco lo son los fines de protección contra armas químicas, los fines militares no relacionados con el empleo de las armas químicas o el mantenimiento del orden, incluida la represión interna de disturbios (46). Además, el artículo VI señala que, en cualquier caso, la Convención se aplicará de manera que no obstaculice el desarrollo económico o tecnológico de los Estados-Parte, ni la cooperación internacional científica y técnica para fines no prohibidos por la misma.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la convención, se creó la OPAQ con sede en La Haya (artículo VIII) (47).

El sistema de verificación y desarrollo de inspecciones sobre el terreno que establece la convención es sin duda uno de los más completos y ambiciosos de los existentes en los diferentes tratados de desarme. Establece un sistema de intercambio de información por el que los Estados-Parte declaran anualmente sobre la producción y almacenamiento de sustancias y precursores químicos (48), así como de las instalaciones empleadas. Las inspecciones se realizan por denuncia de otro Estado-Parte o por la Organización como consecuencia de las propias declaraciones.

(46) Como agente de represión de disturbios la convención entiende, cualquier sustancia química no enumerada en una de sus listas, que pueda producir rápidamente en los seres humanos una irritación sensorial o efectos incapacitantes físicos que desaparezcan en breve tiempo después de concluida la exposición al agente.

(47) Constituida por los siguientes órganos: la Conferencia de Estados-Parte, en la que participan todos los Estados-Parte y que toma las decisiones por consenso o mayoría cualificada de dos tercios, en las cuestiones de fondo, o por mayoría simple, en las de procedimiento; el Consejo Ejecutivo, integrado por 41 miembros distribuidos por grupos geográficos y que caso de gravedad o urgencia puede presentar casos de violación ante la Asamblea General o el CS de Naciones Unidas, y la Secretaría Técnica, órgano de apoyo de los anteriores y encargada de desarrollar las medidas de verificación, asistencia y asesoramiento técnico a los Estados-Parte.

(48) Según la Convención se entiende por precursor cualquier reactivo químico que intervenga en cualquier fase de la producción por cualquier método de una sustancia química tóxica, así como cualquier componente clave de un sistema químico binario o de multicomponentes.

Se establecen en la propia Convención tres listas de sustancias químicas tóxicas y precursores de esas sustancias atendiendo a la posibilidad de su empleo como arma química y a su utilidad para fines no prohibidos por la propia convención:

- *La Lista 1*, incluye aquellas sustancias que tienen escasa o nula utilidad para fines no prohibidos por la convención (iperita o gas mostaza, sarín, tabún, lewisita, etc.) y, por tanto, los controles sobre su producción y transferencia son más estrictos (por ejemplo mediante la prohibición de adquirir, producir o tener almacenado más de una tonelada de cada sustancia y de realizar cualquier transferencia a un Estado-no Parte de la Convención).
- *La Lista 2*, incluye sustancias que no se producen en grandes cantidades comerciales para fines no prohibidos por la Convención y que se utilizan normalmente como ignífugantes, farmacéuticos, plaguicidas o aditivos para carburantes, lubricantes o plásticos. Prohibiciones tan estrictas como las de la *Lista 1* afectarían a su empleo para fines pacíficos, por lo que se pueden adquirir, producir o almacenar también cantidades mayores, pero sujetas a adecuados intercambios de información y tampoco se pueden transferir a Estados-no Parte de la Convención.
- *La Lista 3*, incluye sustancias que pueden producirse en grandes cantidades comerciales para fines no prohibidos por la Convención (como los cloruros de fósforo, azufre y tionilo, el fosgeno o las etanolaminas), por lo que se establece la obligación de declarar a partir de 30 toneladas al año y se permite su transferencia a Estados-no Parte con ciertas garantías sobre su uso final y medidas adicionales de transparencia.

En cuanto a las medidas nacionales de aplicación (artículo VII), la convención establece que cada Estado-Parte designará o establecerá una autoridad nacional, que será el centro nacional de coordinación encargado de mantener un enlace eficaz con la OPAQ y con el resto de Estados-Parte.

A pesar de ser el instrumento internacional de no proliferación más completo que existe, aún persisten algunos problemas relacionados con retrasos en la destrucción de las armas químicas almacenadas (49), la existencia de algunos Estados que aún no son parte de la Convención, el interés de algunos Estados en desarrollar nuevos productos químicos no letales (aunque esta calificación pueda depender de las concentraciones

(49) Especialmente en Rusia y Estados Unidos, y en menor medida en Albania, India, Libia y Corea del Sur.

de empleo) para su empleo como antidisturbios o antiterroristas (50), o la posibilidad de su empleo por los propios grupos terroristas (51).

Verificación y cumplimiento

Tradicionalmente ha sido responsabilidad de los propios Estados el cumplimiento de los compromisos voluntariamente asumidos por ellos y se ha considerado que más que incumplir sus compromisos, resultaba menos costoso para los Estados mantenerse al margen de los mismos. Sin embargo, la amplia participación en algunos tratados, especialmente los relacionados con las ADM, que se han convertido en casi una legislación internacional de carácter global, ha llevado a algunos Estados a optar por adherirse a los tratados y luego incumplir sus disposiciones.

Cabe pues preguntarse cuáles son las razones que llevan a los Estados a decidir si deben cumplir o no cabalmente los compromisos adquiridos. Entre las razones a favor del cumplimiento cabal de las obligaciones contenidas en los acuerdos multilaterales relativos a las ADM habría que destacar: el interés por proteger la imagen de un país como miembro responsable y fiable de la comunidad internacional; el asegurarse el acceso a la tecnología, asistencia técnica y materiales para su empleo en usos pacíficos; el temor a posibles sanciones, y, por supuesto, el convencimiento de que eliminación total de tales armas, o la limitación en su número, contribuye a conseguir un mundo más seguro.

Por otro lado, entre las razones para mantenerse al margen de estos acuerdos multilaterales o para incumplir las obligaciones que contienen, cabría destacar: el miedo a que un adversario real o potencial desarrolle o haya desarrollado capacidades en este ámbito; asegurar una respuesta contundente a una superioridad militar de un adversario real o potencial, sobre todo en regiones inestables; el interés por aumentar su influencia estratégica regional (arma política), o el interés por aumentar el prestigio interno de un régimen de gobierno no democrático, como forma de per-

(50) Sustancias como los opiáceos derivados del fentanyl que se utilizaron en el año 2002 durante el secuestro de los espectadores de un teatro en Moscú y que, aunque impidió que los terroristas hicieran uso de los explosivos de que disponían, acabó con la vida de una quinta parte de los rehenes.

(51) Mediante su producción y empleo directo, como sucedió con la secta *Aum Shin-rikyo*, que protagonizó los ataques con gas sarín en Matsumoto en el año 1994, y en el metropolitano de Tokio en 1995, o atacando plantas o transportes químicos en zonas pobladas.

petuarse en el poder. Todo ello favorecido por el bajo coste relativo de la adquisición de capacidades asimétricas, en comparación con el coste necesario de crear capacidades disuasorias similares con medios convencionales, y la posibilidad de obtener beneficios económicos futuros mediante la transferencia de tecnologías, especialmente si se consiguen ocultar los incumplimientos o eludir las sanciones.

Ambos grupos de motivaciones pueden resultar de peso, tanto a favor como en contra de la adhesión a los tratados y al cumplimiento de los compromisos contenidos en ellos. La experiencia de las últimas décadas parece indicar que las razones a favor suelen tener más peso en regiones estables, mientras que las razones en contra pueden imponerse en regiones inestables, donde existe la percepción de que la seguridad política de algún Estado no está suficientemente garantizada. En cualquier caso, teniendo en cuenta que los incumplimientos de un solo Estado pueden afectar negativamente a la seguridad de otros, es preciso que tales acuerdos multilaterales se doten de los sistemas de verificación adecuados, que permitan a todos los Estados-Parte confiar en que los demás también cumplen.

Por otra parte, los sistemas de verificación basados y dirigidos por organismos multilaterales, son mucho más creíbles que los que se basan en medios y capacidades puramente nacionales, aunque nada impide que estas capacidades puedan complementar aquellas de que dispongan los organismos internacionales, mediante procedimientos acordados. En cualquier caso, para reforzar esta credibilidad de los mecanismos de verificación, es de vital importancia asegurar su capacidad de realizar investigaciones técnicas objetivas, evitando en todo momento el riesgo de politización siempre inherente a las relaciones entre Estados soberanos.

De entre los sistemas de verificación actualmente en vigor destacan por su desarrollo y complejidad los establecidos por el OIEA en el ámbito del TNP, cuyos Protocolos Adicionales marcan de momento los límites que los Estados parte de este Tratado están dispuestos a aceptar, y por la OPAQ, en el ámbito de la CAQ. Pero aún quedan grandes lagunas. Ya hemos indicado que la CAB no cuenta con mecanismo de verificación alguno, pero tampoco hoy existe ningún mecanismo de verificación de las reducciones de las existencias de armas y materiales nucleares que los Estados nucleares publican con gran sonoridad, unilateral o multilateralmente, con cierta frecuencia. En este sentido, la reciente propuesta del Reino Unido para celebrar un seminario entre laboratorios nucleares de los cinco Estados nucleares reconocidos por el TNP, con el objetivo de determinar los pará-

metros de la verificación del desarme nuclear (52), antes de la Conferencia de Revisión del año 2010, puede ser un primer paso importante para cubrir esta laguna.

En cuanto a los mecanismos propios de verificación a emplear en cada caso, dependerán del tipo de compromisos asumidos por los Estados. Existe una amplia variedad de medidas que incluyen desde la creación de redes específicas de detección, como las previstas en el TPCEN, hasta la apertura de los espacios aéreos para la realización de vuelos de observación, como los previstos en el Tratado de Cielos Abiertos (53), pasando por la realización de visitas de inspección (54) o de evaluación (55), utilizadas ampliamente. No obstante, el mecanismo más útil de verificación es el de las inspecciones por denuncia, frente al que algunos Estados se muestran aún reacios alegando razones de seguridad nacional o de protección de la propiedad comercial.

La experiencia reciente, sobre todo en los casos de Irak y Corea del Norte, demuestra que las inspecciones sobre el terreno son la forma más eficaz para que la comunidad internacional, a través de los equipos de inspectores internacionales y la adquisición de datos objetivos, pueda valorar el grado de cumplimiento y de colaboración de las autoridades de un Estado en concreto. Esta colaboración por parte del Estado inspeccionado es fundamental para la realización de estas inspecciones sobre el terreno, tanto para facilitar el acceso de los inspectores a los lugares sospechosos, como a los documentos y a las personas involucradas.

Mohamed El Baradei, director general del OIEA, pedía a principios del año 2004 que se aumentaran las competencias de los inspectores del organismo y que tuvieran capacidad para realizar inspecciones agresivas en todos los Estados. Para ello debería ser obligatorio para todos los Esta-

(52) BROWNE, Des., secretario de Estado de Defensa del Rusia, *Laying the Foundations for Multilateral Disarmament*, Conferencia de Desarme, Ginebra, 5 de febrero de 2008.

(53) Tratado firmado en el año 1992, que entró en vigor en 2002, y que permite la realización de un número determinado de vuelos de observación sobre los territorios de los Estados-Parte en Europa, Asia y Norteamérica, para confirmar que no se realizan actividades militares encubiertas. Constituye una de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad más importantes en vigor en el área de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

(54) Las que se realizan para comprobar que no se están realizando actividades prohibidas.

(55) Las que se realizan para comprobar que es verídica la información proporcionada por el Estado afectado, normalmente como consecuencia de cláusulas que obligan a realizar intercambios de información contenidas en los propios tratados.

dos someterse a los nuevos protocolos del OIEA sobre salvaguardias ampliadas (56).

En cualquier caso, el principio «confía y verifica» (*trust and verify*) sigue teniendo tanta importancia hoy como siempre, y los mecanismos de verificación que se empleen, para su mayor eficacia, deben ser lo más incisivos que resulte posible, con una doble finalidad: disuadir a los potenciales incumplidores, y detectar los posibles incumplimientos con tiempo suficiente para adoptar las medidas diplomáticas o de otra índole que resulten necesarias. Siempre teniendo en cuenta que, por incisivo que sea el mecanismo de verificación que se diseñe y por costoso que resulte, y puede resultar mucho, seguirá siendo muy difícil obtener la certeza absoluta de que no se realiza ninguna actividad prohibida.

Los casos de Corea del Norte e Irán

La República Democrática Popular de Corea

En mayo de 2008, Corea del Norte entregó un *dossier* de 18.000 páginas sobre sus actividades nucleares a una delegación del Gobierno de Estados Unidos. Estos documentos se entregaron como consecuencia de los acuerdos alcanzados en septiembre de 2005 en el marco de las conversaciones a seis partes (*Six-Party Talks*) para la desnuclearización de la península de Corea de una manera pacífica.

No deja de llamar la atención el hecho de que tanto el CS de Naciones Unidas, como el OIEA, hayan permanecido bastante al margen de las negociaciones para solucionar uno de los casos más famosos de incumplimiento de obligaciones del TNP, con posterior abandono del mismo por primera vez en la Historia.

Corea del Norte ha considerado su programa nuclear como un elemento vital de su seguridad nacional, así como de la continuidad del régimen de la familia Kim. Además, como consecuencia de la desastrosa situación económica del país y de la oposición a su vecino del Sur y su temible aliado norteamericano, la opción nuclear se ha decantado tradicionalmente como una opción barata frente a unas Fuerzas Armadas bien equipadas, capaces de enfrentarse con garantías a las fuerzas combinadas de Corea

(56) EL BARADEI, Mohamed: «Saving Ourselves From Self-Destruction», *The New York Times*, 12 de febrero de 2004.

del Sur y Estados Unidos. Todo ello sin menospreciar el valor añadido que estos programas han tenido para reforzar el prestigio interior del régimen.

No obstante, parece que la fuerte presión internacional y las negociaciones en marcha han empezado a dar sus frutos. El 19 de septiembre de 2005, la cuarta ronda de conversaciones a seis partes: Estados Unidos, Rusia, China, Japón y las dos Coreas finalizó con una declaración conjunta a favor de la desnuclearización de la península de Corea de la que cabe destacar lo siguiente: se establece como objetivo final una desnuclearización pacífica de la Península que sea verificable; Corea del Norte se compromete a regresar pronto al TNP y, por tanto, a las salvaguardias del OIEA; Corea del Sur se compromete a no permitir el despliegue de armas nucleares en su territorio; se reconoce el derecho de Corea del Norte a la energía nuclear con fines pacíficos y se acuerda estudiar la posibilidad de facilitar a Corea del Norte reactores de agua ligera, y además, se establecen acuerdos de promoción de cooperación económica y asistencia energética a Corea del Norte. Todo ello se aplicará de forma progresiva, por fases, y según el principio «acción por acción, compromiso por compromiso».

El 13 de febrero de 2007, los seis acordaron unas acciones iniciales para la aplicación de la declaración conjunta del año 2005, entre las cuales figuraba el cierre de todas las instalaciones nucleares de Corea del Norte, empezando por el complejo nuclear de Yongbyon (cerrado y sellado en julio de 2007 con participación de observadores del OIEA) que contenía las tres instalaciones clave del programa de plutonio de Corea del Norte.

El 3 de octubre de 2007, los seis acordaron una segunda fase de acciones en la cual se cerrarían todas las instalaciones restantes.

En estos momentos el proceso continúa, aunque se han producido recientemente algunos retrocesos significativos. A finales de septiembre de 2008, Corea del Norte instó a los inspectores del OIEA a retirar los precintos y equipos de vigilancia instalados en el complejo nuclear de Yongbyon y anunció su intención de reiniciar las actividades de reprocesamiento en el mismo, instalando de nuevo algunos equipos que habían sido desmantelados en los meses anteriores, en respuesta a la negativa de Washington de retirar a Corea del Norte de la lista de países proliferadores.

A pesar de estos retrocesos, Corea del Norte parece estar convencida, en último término, de que tendrá finalmente que renunciar a su capacidad para producir plutonio para su programa nuclear, y los más optimistas empiezan a ver como algo posible que se alcancen los objetivos marcados en 2005 para la desnuclearización total de la península de Corea.

Las dificultades para alcanzar este objetivo siguen siendo importantes. Durante mucho tiempo Corea del Norte ha negado acusaciones de tener un programa de enriquecimiento de uranio y haber recibido apoyo de la red del paquistaní doctor Khan, especialmente para el diseño de armas nucleares, pero dada la experiencia anterior de falta de transparencia y de colaboración con los organismos internacionales del régimen norcoreano y la importancia del programa nuclear para su supervivencia, aún es prematuro asegurar que el programa nuclear coreano esté acabado, sobre todo a la vista de los últimos acontecimientos.

Tampoco hay nada decidido por el momento sobre lo que pasará con las armas nucleares de las que ya dispone Corea del Norte. Se desconoce su número y qué sucederá con ellas si se avanza en la desnuclearización de la Península.

Lo que sí parece claro es que sólo una fuerte presión internacional, unida a ciertas garantías de seguridad y compensaciones en otros campos, puede llevar el proceso iniciado en el año 2005 a buen puerto.

El caso de Irán

Irán ha ocultado durante más de 20 años una serie de actividades nucleares clandestinas y está llevando a cabo actividades de enriquecimiento de uranio, así como otras relacionadas con el agua pesada, a la vez que desarrolla simultáneamente programas de misiles balísticos (57).

En este caso, y en relación con el de Corea del Norte, la respuesta de la comunidad internacional ha sido distinta, también basándose en los esfuerzos negociadores de un reducido número de países, pero con un papel preponderante del CS y la aplicación de sanciones y otras medidas de control, cuya aplicación es exigible a todos los Estados miembros de Naciones Unidas.

El 31 de julio de 2006, el CS adoptó la resolución 1696 del año 2006, con arreglo al artículo 40 del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, por la que exigía a Irán la suspensión de todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento bajo verificación del OIEA, y hacía suyas las propuestas de un grupo de países (58) relativas al esta-

(57) Declaración de la Presidencia de la Unión Europea, I Comité de la Asamblea General de Naciones Unidas, CD, 8 de abril de 2008.

(58) Los cinco miembros permanentes del CS más Alemania, con el apoyo del alto representante de la Unión Europea.

blecimiento de un acuerdo a largo plazo de cooperación con Irán sobre la base del respeto mutuo y el establecimiento de la confianza internacional en el carácter exclusivamente pacífico del programa nuclear iraní.

Esta propuesta negociadora, incluida explícitamente por el CS en su posterior resolución 1747 del año 2007 y que aún está sobre la mesa, incluye una serie de medidas inmediatas tendentes a facilitar el inicio de las negociaciones: por una parte, el compromiso de los cinco permanentes y de la Unión Europea de apoyar la construcción en Irán de reactores de agua ligera y de suspender el debate sobre el programa nuclear iraní en el CS; todo ello a cambio de la plena cooperación de Irán con el OIEA, la suspensión de las actividades de enriquecimiento y reprocesamiento bajo verificación del OIEA y la reanudación de la aplicación del Protocolo Adicional de Salvaguardias.

La propuesta incluye también otras áreas de cooperación a largo plazo que incluirían aspectos como la negociación de un acuerdo de cooperación nuclear entre EURATOM (*European Atomic Energy Community*) e Irán, la cooperación respecto a la gestión del combustible nuclear (asegurando el suministro fiable para los reactores nucleares iraníes y una gestión adecuada del combustible gastado y de los desechos nucleares), la cooperación en materia de investigación y desarrollo, la mejora del acceso de Irán a la economía, mercados y capitales internacionales –incluyendo el apoyo a su plena integración en la Organización Mundial del Comercio (OMC)–, la cooperación en material de aviación civil, la modernización de infraestructuras de telecomunicaciones e Internet, o el apoyo al desarrollo agrícola en Irán.

La falta de respuestas positivas por parte de Irán, remarcadas en sucesivos informes emitidos por el director general del OIEA, han dado lugar a la adopción de sanciones por parte del CS a través de las resoluciones 1737 año 2006, 1747 año 2007 y 1803 año 2008, todas ellas con arreglo al artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.

Las sanciones impuestas a Irán incluyen medidas relativas a las personas y entidades relacionadas con el programa nuclear iraní y de misiles balísticos (notificación y prohibición de viajes, congelación de activos); medidas de embargo de las actividades relacionadas con estos programas; prohibiciones relativas a la enseñanza o formación especializada en materias relacionadas; prohibiciones a la exportación de armas iraníes y limitaciones en la cooperación militar y financiera, así como realización de inspecciones en buques y aeronaves iraníes.

La resolución 1737 del año 2006, creó además un Comité del CS (59) para supervisar las medidas pertinentes que aseguren la aplicación de estas sanciones, recabar información relevante, examinar la información relativa a posibles incumplimientos y adoptar las medidas que resulten apropiadas.

Resulta paradójico observar como, contrariamente a lo que parece estar sucediendo en el caso de Corea del Norte, en el que el CS tiene poco protagonismo pero donde, a pesar de notorios retrocesos, se apuntan algunos movimientos en la buena dirección, en el caso de Irán no se ha producido ningún avance. Las grandes potencias mantienen su oferta conocida como *freeze-for-freeze* (*freeze* nuevas centrifugadores, *for freeze* nuevas sanciones), pero en una respuesta oficial dada por las autoridades iraníes el pasado mes de julio de 2008 se evitaba incluso mencionar el programa de enriquecimiento, considerado por Irán como innegociable.

Las nuevas iniciativas

Los incumplimientos y dificultades a que se enfrenta el régimen tradicional formado por los tratados y acuerdos multilaterales y las instituciones internacionales que los apoyan, han contribuido a que aumente el escepticismo de una parte de la comunidad internacional respecto a la eficacia del sistema multilateral y cooperativo tradicional, y hayan aparecido nuevas iniciativas multilaterales, aunque no globales, impulsadas normalmente por coaliciones de países voluntarios, que buscan mayor eficacia en sus acciones y la aplicación de medidas normalmente más coercitivas.

La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI)

La PSI se presentó en el año 2003 con el objetivo principal de interceptar, mediante la cooperación internacional, los envíos de ADM, sus sistemas vectores y materiales conexos con destino a agentes estatales o no estatales que representen un peligro en materia de proliferación. Todo ello, como se encargaron de resaltar los Estados que formaron entonces la iniciativa, «en consonancia con el Derecho Nacional e Internacional aplicable».

(59) Su mandato fue ampliado por la resoluciones 1803 año 2008 para que incluyese además la aplicación de las medidas incluidas en esta resolución y en la 1747 año 2007.

Los elementos fundamentales de la iniciativa se negociaron entre los Estados fundadores y quedaron recogidos en una Declaración de Principios de Interceptación, en la que se exhorta a todos los Estados que voluntariamente quieran participar (más de 80 en la actualidad) a adoptar medidas eficaces, por separado o en concierto con otros Estados, para interceptar los envíos; adoptar procedimientos simplificados para el rápido intercambio de información sobre presuntas actividades de proliferación; revisar y hacer lo necesario para reforzar sus facultades a nivel nacional, así como las leyes y mecanismos internacionales aplicables, y emprender acciones concretas en apoyo de los esfuerzos de interceptación de los cargamentos relacionados con las ADM.

En definitiva, la iniciativa se basa en el intercambio de información proporcionada por los Servicios de Inteligencia y la acción coordinada por parte de las autoridades de los Estados participantes.

El mayor éxito de la PSI hasta el momento fue la interceptación del buque *BBC China* en octubre del 2003. En base a informes de inteligencia de Estados Unidos y Gran Bretaña, el buque, registrado en Alemania, fue interceptado y desviado a un puerto italiano, cuando transportaba una carga de equipos para centrifugadoras de gas con destino a Libia. La interceptación proporcionó pruebas de la existencia de un programa secreto de enriquecimiento de uranio en Libia apoyado en tecnología y equipamientos adquiridos a través de la red creada por el paquistaní Abdul Kadeer Khan. La colaboración posterior de las autoridades libias ha permitido sacar a la luz muchos detalles de esta compleja red de proliferación nuclear ilegal y ha alertado a la comunidad internacional sobre la necesidad urgente de reforzar y ampliar las medidas existentes.

La Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear

Otra iniciativa importante en este ámbito es la lanzada el 15 de julio de 2006 por los presidentes Bush y Putin en San Petersburgo para combatir la amenaza del terrorismo nuclear, tratando de extender y acelerar el desarrollo de capacidades contra este terrorismo mediante una «asociación de Estados» y sobre la base legal ya existente (60).

(60) TNP, Convención contra el Terrorismo Nuclear, Convención sobre Protección Física de Materiales Nucleares, resoluciones 1373 y 1540 del CS de Naciones Unidas, Código de Conducta del OIEA, etc., a los que se añaden los instrumentos legales regionales y nacionales al efecto.

El sistema de funcionamiento es similar al de la PSI, tratándose de una actividad que no dispone de una estructura orgánica oficial. Del mismo modo, se mantiene un criterio de voluntariedad e independencia para los Estados participantes de acuerdo con su ordenamiento legal.

De forma similar a como sucede con la PSI, su finalidad es la de convertirse en una herramienta de carácter operativo que actúe contra la amenaza del terrorismo nuclear cubriendo las posibles lagunas legales existentes y facilitando la cooperación internacional.

Los objetivos principales de esta iniciativa son: mejorar las medidas de control y seguridad de los materiales nucleares y radiactivos; aumentar la seguridad de las instalaciones nucleares civiles; mejorar las capacidades de detección de materiales nucleares y radiactivos para impedir el tráfico ilegal; mejorar las capacidades de búsqueda y confiscación de materiales nucleares y radiactivos ilegales o los dispositivos asociados; afianzar las capacidades de investigación, respuesta y gestión de las consecuencias en caso de un ataque terrorista; desarrollar las capacidades técnicas necesarias para identificar materiales nucleares o radiactivos que estén o puedan estar relacionados con atentados terroristas; impedir a los terroristas la posible utilización de «espacios seguros», así como recursos económicos o financieros para adquirir o utilizar materiales nucleares o radiactivos; mejorar los marcos legales nacionales para asegurar la responsabilidad civil y criminal de los terroristas que cometan actos de terrorismo nuclear, y promover un intercambio de información eficaz entre Estados relativa a los actos de terrorismo nuclear.

La resolución 1540, una nueva perspectiva

El 28 de abril de 2004, el CS de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 1540 del año 2004 actuando al amparo del Capítulo VII de la Carta. En ella, el Consejo decidió que los Estados deberían abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que trataran de adquirir armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas de vectores (61).

El CS decidió también que los Estados deberían dotarse de una legislación interna eficaz que prohibiera en acceso de los agentes no estatales

(61) Resolución 1540 del CS del año 2004. A los efectos de la resolución: misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de transportar armas nucleares, químicas y biológicas diseñados especialmente para este fin.

a este tipo de armas e instaurar un sistema de controles nacionales para prevenir su proliferación, incluyendo medidas de seguridad de las instalaciones existentes, medidas de control fronterizo y de control de las exportaciones.

En definitiva, la resolución 1540 año 2004, reforzada posteriormente por la 1673 año 2006 y la 1810 año 2008, se ocupa del problema de las ADM, sus sistemas vectores y materiales conexos (62) de forma integrada y amplia, e impone obligaciones vinculantes de gran alcance a todos los Estados para que adopten medidas legislativas y administrativas de acuerdo con sus procedimientos nacionales con un mismo fin, evitar en lo posible la desviación de ADM hacia grupos terroristas.

Muestra además, la capacidad y el potencial del CS para establecer normas que son obligatorias para la totalidad de la comunidad internacional (cualidad normativa ya analizada en el capítulo anterior relativo a la lucha contra el terrorismo), ampliando de hecho, el ámbito de obligaciones contenidas en los tratados y acuerdos multilaterales relativos a las ADM y al terrorismo, incluso a aquellos Estados que no son Parte en los mismos. Con esta resolución el CS se consolida como la única institución en el mundo con autoridad legal para examinar, coordinar y hacer efectivos los muchos esfuerzos en marcha para reducir la amenaza que supone la proliferación de ADM.

La resolución establece además un Comité del CS para realizar un seguimiento detallado de la aplicación de la resolución (63). Comité que ha trabajado en estrecha colaboración con el Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1373 año 2001, relativa a la lucha contra el terrorismo, y el Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1267 año 1999, relativa a Al Qaeda y los talibán.

Tras unos meses iniciales para acumular información sobre las diferentes legislaciones nacionales, los esfuerzos del Comité se centran ahora en asegurar la asistencia necesaria a los países que más lo necesiten para mejorar su legislación nacional sobre proliferación y sus capacidades para aplicarla eficazmente.

(62) Resolución 1540 del CS año 2004a a los efectos de esta resolución: materiales, equipo y tecnología abarcadas por los tratados y los mecanismos multilaterales pertinentes o incluidos en listas nacionales de control, que se podrían utilizar para el diseño, el desarrollo, la producción o el empleo de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores.

(63) Con un mandato ampliado hasta abril de 2011 por la resolución 1810 año 2008.

A la búsqueda de un sistema multilateral eficaz

Una vez analizada la compleja problemática que envuelve a la lucha contra la proliferación de las ADM, parece claro que el mejor modo de hacerla frente pasa por disponer de un orden internacional reglamentado y basado en la cooperación, cuya aplicación y cumplimiento se garantice mediante instituciones multilaterales eficaces y en el que el CS de Naciones Unidas actúe con la responsabilidad que de él se espera.

Ésta es una premisa generalmente reconocida que, sin embargo, como hemos visto a lo largo de este trabajo, se enfrenta a importantes dificultades.

En junio de 2006, la Comisión Internacional Independiente sobre ADM, presidida por Hans Blix, reconocía que, para reforzar la acción colectiva era necesario:

- Revitalizar y reforzar las acciones cooperativas multilaterales (la cooperación multilateral), por dos razones principales: su legitimidad y su potencial eficacia a la hora de contrarrestar la amenaza.
- Reforzar el sentimiento de responsabilidad colectiva en los gobiernos en materias de desarme, no proliferación y lucha contra el terrorismo, políticas que nominalmente todos apoyan.
- Reforzar el papel del CS como elemento clave de los esfuerzos mundiales para la reducción de la amenaza y para la coordinación de esfuerzos.

La Estrategia Europea contra la Proliferación de ADM

Pero quizás haya sido la Unión Europea la que mejor ha sistematizado la necesidad de reforzar el sistema multilateral y hacerlo más eficaz, en su Estrategia Europea contra la Proliferación de ADM.

La receta de la Unión Europea se basa en los siguientes puntos:

- Convicción de que un planteamiento multilateral en materia de seguridad, incluidos el desarme y la no proliferación, es la mejor manera de mantener el orden internacional.
- Compromiso de defender, aplicar y fortalecer los tratados y acuerdos multilaterales.
- Inclusión de los aspectos relativos a la no proliferación en las políticas generales de la Unión.
- Apoyo a las instituciones multilaterales encargadas de la verificación y de la defensa del cumplimiento de los tratados.
- Fortalecimiento de las capacidades para la gestión de las consecuencias.

- Compromiso de aplicar controles severos, nacionales y coordinados a nivel internacional, de las exportaciones.
- Compromiso de cooperación con Estados Unidos y otros países asociados que comparten los objetivos de la Unión Europea.

La política exterior de la Unión y de sus Estados miembros es, por tanto, de firme compromiso con el sistema multilateral de no proliferación y con una clara ambición de que los principales tratados al respecto tengan un alcance universal. Todo ello con el convencimiento de que este enfoque multilateral, además de incrementar la eficacia del sistema, le otorga una importante legitimidad.

Sin embargo, para que el sistema de tratados multilaterales siga siendo creíble y eficaz debe reforzarse su cumplimiento, mejorando la detectabilidad de las violaciones significativas y fortaleciendo la ejecución de las prohibiciones y normas establecidas, por ejemplo mediante la tipificación penal de las violaciones cometidas.

La política de no proliferación debe ser además una política transversal que se proyecte en el conjunto de la política exterior y se integre en las demás políticas, implicando todas las actividades y recursos. Por ello, para alcanzar la mayor eficacia de la política de no proliferación, ésta debería integrarse tanto en las demás áreas de actuación horizontal como en las relaciones bilaterales de los Estados, de modo que se estudien y pongan en funcionamiento medidas que mejoren la aplicación de los instrumentos vigentes. En este sentido, el mantenimiento de un diálogo permanente y la inclusión de una «cláusula de no proliferación» en el ámbito de las relaciones bilaterales y regionales, pueden ser herramientas muy útiles.

Pero aún queda mucho por hacer. Actualmente la Unión Europea trabaja sobre un borrador de documento, presentado por la Presidencia francesa y el representante personal para la no proliferación, que trata de identificar nuevas líneas de acción y medidas de tipo práctico para combatir la proliferación. Este Documento, que se pretende pueda ser aprobado por el CS antes de fin de año, profundiza en aspectos esenciales y tan variados como puedan ser: la evaluación de riesgos; el intercambio de información entre Estados; la protección de instalaciones, equipos y científicos; la cooperación consular relativa a personas relacionadas con la proliferación; la concienciación de científicos e instituciones, la vigilancia y prevención de operaciones financieras; la colaboración aduanera e interceptación de envíos, etc.

Naciones Unidas como marco multilateral eficaz en el siglo XXI

Nos enfrentamos a un escenario internacional marcado por la falta de voluntad de los Estados dotados de armamento nuclear para desprenderse definitivamente de sus arsenales, alegando motivos de seguridad nacional (disuasión ante cualquier amenaza grave, incluso con medios no nucleares) (64); la investigación y desarrollo de nuevas armas nucleares por parte de algunos Estados, con doctrinas de empleo que hacen más probable su utilización; el aumento de la capacidad tecnológica de los Estados no nucleares, lo que les capacita para hacerse con ellas en breve plazo de tiempo; el fracaso del sistema multilateral actual para impedir la proliferación de ADM; la cada vez mayor probabilidad de que tales armas acaben en poder de grupos terroristas con capacidad para utilizarlas de forma eficaz para sus fines, y la tendencia creciente a la militarización del espacio.

Todo ello en un proceso de creación de un nuevo orden internacional que evoluciona desde una perspectiva básicamente unipolar, hacia una situación de carácter multipolar y asimétrico, caracterizada por un mayor protagonismo de las conocidas como potencias emergentes y por la degradación de la estabilidad en los ámbitos regionales (65).

En este escenario preocupante y global, que requiere soluciones cada vez más urgentes y globales, y en plena era del conocimiento y de la globalización, parece que asistimos a un mayor protagonismo de los organismos internacionales, y en especial de la ONU. En este ámbito, las medidas de desarme y no proliferación son de vital importancia para asegurar la paz y seguridad internacionales. Como decía el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon el pasado 7 de abril en la CD:

«Debemos trabajar juntos (la Secretaría, los Estados miembros y la sociedad civil) para revitalizar nuestros esfuerzos colectivos para alcanzar los objetivos que compartimos en estos campos (el desarme y la no proliferación). El fracaso no es una opción.»

(64) La doctrina nuclear de Estados Unidos establece que sus armas nucleares sirvieron, y continúan sirviendo, entre otras cosas, para disuadir contra actos de agresión con el empleo de armas nucleares o de otros tipos de ADM, y ayudar a disuadir contra ataques convencionales de gran envergadura. Véase «National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century», 22 de septiembre de 2008, US Secretary of Defense and Secretary of Energy, disponible en: www.defensalink.mil/news/nuclear-weaponspolicy.pdf.

(65) BERNAL, Pedro, teniente general director del CESEDEN: «Reflexiones en torno a la evolución del concepto de seguridad y defensa», *ABC*, 22 de mayo de 2008.

En este esfuerzo colectivo, el multilateralismo es esencial. Sólo un sistema multilateral eficaz puede hacer frente con éxito a la amenaza que supone la proliferación de ADM, en combinación con otros fenómenos como el terrorismo internacional, el crimen transnacional organizado y la pobreza. No se trata de proponer medidas unilaterales de desarme nuclear, que parece que muy pocos Estados estarían dispuestos a aceptar, sino de trabajar juntos para conseguir objetivos compartidos, mediante la utilización de mecanismos, procedimientos y estrategias de consenso.

Es necesario por tanto ampliar la capacidad de consenso para establecer marcos legales que ofrezcan avances efectivos de la paz, la seguridad, la cooperación y el progreso global. En esta línea, resulta esencial acordar una agenda de trabajo para la CD, de tal modo que se recupere este importante foro multilateral en materia de desarme y no proliferación, y podamos seguir avanzando.

Como establece la legislación española (66):

«Hoy, además de un derecho básico y una necesidad de las personas y las sociedades, la seguridad es un reto, y lograr que sea efectiva requiere la concurrencia de la defensa..., junto a la defensa de los derechos humanos, la lucha por la erradicación de la pobreza y la cooperación al desarrollo... Nuestra estrategia debe fundamentarse en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento de que el CS de Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.»

Expectativas de futuro

Cada vez son más las voces que se alzan a favor de un mundo totalmente libre de ADM, especialmente de las nucleares. En sendos artículos publicados en enero de 2007 (67) y enero de 2008 (68), en *The Wall Street Journal*, personalidades estadounidenses como los ex secretarios de Estado, George P. Shultz y Henry A. Kissinger, el ex secretario de Defensa, William J. Perry y el presidente del Comité del Senado para las Fuerzas Armadas,

(66) Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, exposición de motivos.

(67) SHULTZ, George P.; PERRY, William J.; KISSINGER, Henry A. and NUNN, Sam: «A World Free of Nuclear Weapons», *The Wall Street Journal*, 4 de enero de 2007.

(68) SHULTZ, George P.; PERRY, William J.; KISSINGER, Henry A. and NUNN, Sam: «Toward a Nuclear-Free World», *The Wall Street Journal*, 15 de enero de 2008.

Sam Nunn, abogaban por un cambio de visión audaz por parte de las potencias nucleares, especialmente Estados Unidos, a favor del desarme nuclear. En su opinión, la disuasión sigue siendo un concepto estratégico importante para muchos Estados, pero depender del armamento nuclear para este fin se está volviendo cada vez más arriesgado y menos eficaz.

Durante los años de la guerra fría las armas nucleares fueron fundamentales para mantener la seguridad internacional porque eran un método eficaz de disuasión bajo la doctrina de la destrucción mutua asegurada. Sin embargo, hoy día la probabilidad de que las armas nucleares lleguen a manos de terroristas es cada vez mayor, y recordemos que el principal objetivo de las armas nucleares es infundir terror. Albert Wohlstetter decía en el año 1958 que la expresión «disuasión mutua» era simplemente un eufemismo de «terror mutuo» (69), ya que lo que se intentaba era aterrorizar al máximo a una nación y no hay nada como la amenaza creíble del empleo de un arma nuclear contra civiles para conseguir este efecto (70).

Por otra parte, los nuevos Estados nucleares que puedan surgir, inestables políticamente algunos de ellos, no dispondrán de los elaborados sistemas de seguridad que caracterizaron el desarrollo de las armas nucleares durante los tiempos de la guerra fría, haciendo más probables los accidentes nucleares, los errores de cálculo o los lanzamientos no autorizados.

Es cada vez más urgente, por tanto, adoptar una serie de acciones a largo tiempo preconizadas tanto por organismos internacionales, como por gobiernos y expertos. Acciones tendentes a conseguir una serie de objetivos fundamentales (71): cambiar la postura propia de la guerra fría de desplegar armas nucleares para asegurar la disuasión y, de esta forma, la seguridad nacional; seguir reduciendo sustancialmente el número de armas nucleares existentes y eliminar las de corto alcance; establecer los máximos criterios de seguridad para las armas y materiales nucleares remanentes en todo el mundo; controlar internacionalmente el proceso de enriquecimiento de uranio, y detener la producción de materiales de fisión para armas nucleares.

Esta visión de un mundo libre de armas nucleares, considerada por muchos como audaz, es cada vez más compartida. En un artículo publi-

(69) WOHLSTETTER, Albert: *The Delicate Balance of Terror*, 6 de noviembre de 1958, revisado en diciembre de 1958.

(70) Véase también: LANGEWIESCHE, William: *The Atomic Bazaar. The Rise of the nuclear poor*, 179 pp. Farrar, Straus & Giroux.

(71) SHULTZ, George P.; PERRY, William J.; KISSINGER, Henry A. and NUNN, Sam: *A world Free of Nuclear Weapons*, *The Wall Street Journal*, 4 de enero de 2007.

cado en *The Times* el pasado junio, otras cuatro personalidades de prestigio: el ex secretario general de la OTAN, George Robertson, y tres ex secretarios de Asuntos Exteriores británicos: Douglas Hurd, Malcon Rifkind y David Owen, se alinearon con esta postura a favor de avanzar sustancialmente hacia un mundo libre de armas nucleares (72). En su opinión, un progreso sustancial en la reducción de las armas nucleares existentes en el mundo es posible, con el objetivo último del desarme nuclear total. Se necesitará tiempo y una fuerte voluntad política, pero el objetivo es alcanzable, y sólo tendremos éxito si somos capaces de trabajar colectivamente y por medio de las instituciones multilaterales.

En esta misma línea apunta el documento de trabajo presentado por el presidente de la CD, en Nueva York, durante el periodo de sesiones correspondiente a abril de 2008, y que finalmente no obtuvo el consenso necesario. En este Documento (73) se reafirman una serie de principios fundamentales, de los que cabe destacar: que el desarme nuclear, la no proliferación y la verificación del cumplimiento de todas las obligaciones respectivas son esenciales para la paz y seguridad mundiales; que el multilateralismo es a su vez esencial para lograr el desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares; que las iniciativas orientadas a lograr el desarme nuclear y la no proliferación de las armas nucleares se refuerzan mutuamente, o que la investigación, la generación y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sigue siendo un derecho inalienable que debe ejercerse en pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales respectivas y de manera compatible con los objetivos mundiales de no proliferación.

Las recomendaciones, sobre las que hay que insistir en que no alcanzaron el consenso necesario, incluían entre otras: la celebración de negociaciones sobre el desarme nuclear y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional; la revitalización del mecanismo de desarme de Naciones Unidas; la observación de la moratoria sobre los ensayos nucleares, o el fortalecimiento del papel del OIEA.

En opinión de Joseph Cirincione (74), presidente de *Ploughshares Fund*, fundación especializada en seguridad, política sobre armas nucleares y

(72) HURD, Douglas; RIFKIND, Malcolm; OWEN, David and ROBERTSON, George: «Start worrying and tearn to ditch the bomb», *The Times*, 30 de junio de 2008.

(73) A/CN.10/2008/WG.1/WP.1/Rev.1, de 25 de abril de 2008.

(74) CIRINCIONE, Joseph: «El fin de las armas nucleares», *Política Exterior*, número 125, septiembre-octubre de 2008.

resolución de conflictos, actualmente convergen cuatro tendencias que podrían permitir la creación de una masa crítica que permita una reducción drástica de las armas nucleares e incluso su eliminación. Estas tendencias serían en su opinión: el agravamiento de las amenazas nucleares existentes; el convencimiento cada vez más generalizado de que las políticas de Estados Unidos de los últimos años no han hecho sino aumentar los peligros nucleares; la llamada cada vez más generalizada a iniciar una campaña a favor de la eliminación total de las armas nucleares, y las expectativas a corto y medio plazo de cambios radicales de liderazgo en naciones clave, especialmente en Estados Unidos, pero también en países como Israel o Irán.

En efecto, quizás una de las claves para poder avanzar en este proceso estará en la posición del nuevo Gobierno de Estados Unidos tras las recientes elecciones. De momento, parece que el nuevo presidente electo, Barack Hussein Obama, puede ser más receptivo a las ideas publicadas por los expertos norteamericanos y británicos en *The Wall Street Journal* y *The Times*. De confirmarse esta postura, con una nueva política estadounidense y un nuevo movimiento internacional a favor de la eliminación total de las armas nucleares, se intensificaría la presión sobre aquellos pocos Estados que buscan adquirir el poder que proporciona el armamento nuclear.

En ese nuevo mundo aún hoy lejano, en el que tanto las armas nucleares como las químicas y biológicas estarían totalmente prohibidas, en el que los mecanismos multilaterales funcionarían adecuadamente y en el que los sistemas de verificación y control internacionales contarían con medios y procedimientos eficaces; en ese mundo, las probabilidades de sufrir un ataque con ADM se verían reducidas drásticamente y los habitantes de la Tierra viviríamos mucho más seguros.

Esto sólo será posible si se avanza de forma conjunta. La experiencia ha demostrado hasta la saciedad que las medidas unilaterales no sirven para conseguir resultados duraderos. Sólo a través del consenso en los organismos multilaterales y bajo el paraguas de Naciones Unidas, el más multilateral de todos los ámbitos, se podrían consensuar posiciones para avanzar hacia el objetivo común de conseguir un mundo mucho más seguro.

Los mecanismos, los instrumentos necesarios, están ahí, a nuestra disposición, sólo falta el convencimiento y la voluntad política de utilizarlos también adecuadamente.