

CAPÍTULO TERCERO

LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN

LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN

Por BELÉN LARA FERNÁNDEZ

Introducción

El Concepto Estratégico de la Alianza, aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte de abril de 1999, celebrada en Washington (1), marca las líneas fundamentales de la política nuclear de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) 10 años después. El párrafo 46 dice que:

«Para proteger y prevenir la guerra o cualquier forma de coacción, la Alianza mantendrá en el futuro previsible una combinación apropiada de fuerzas nucleares y de fuerzas convencionales con base en Europa, actualizándolas al nivel que sea necesario, que deberá ser el nivel mínimo suficiente [...] Las armas nucleares suponen una contribución única, al hacer incalculables e inaceptables los riesgos que acarrearía una agresión contra la Alianza.»

Más adelante, en el párrafo 62, se recoge que:

«Seguirán desempeñando un papel esencial al mantener en la incertidumbre a cualquier agresor en cuanto al modo en el que responderán los aliados en caso de agresión militar. Demuestran que ninguna clase de agresión constituye una opción racional. La garantía suprema de la seguridad de los aliados la constituyen las

(1) *The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington DC, 24 de abril de 1999*, consultado en: www.mde.es/ficheros_fi/concepto.pdf

fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza, en particular las de Estados Unidos. Las fuerzas nucleares independientes del Reino Unido y de Francia, que tienen un papel de disuasión propio, contribuyen a la disuasión global y a la seguridad de los aliados.»

El párrafo 63 establece que:

«Las fuerzas nucleares con base en Europa y adscritas a la OTAN constituyen un vínculo político y militar esencial entre los miembros europeos y norteamericanos de la Alianza. Por ello, ésta mantendrá fuerzas nucleares adecuadas en Europa. [...] Se las mantendrá al nivel mínimo suficiente para preservar la paz y la estabilidad.»

Por último, en el párrafo 64, se hace referencia a:

«Una reducción espectacular» de las fuerzas subestratégicas de la OTAN «incluida la eliminación de la artillería nuclear y de los misiles nucleares tierra-tierra de corto alcance», pero que la OTAN mantendrá «fuerzas subestratégicas adecuadas con base en Europa, que garantizarán un enlace esencial con las fuerzas nucleares estratégicas, reforzando de ese modo el vínculo transatlántico. Estas fuerzas subestratégicas estarán formadas por aviones de doble capacidad y un pequeño número de bombas de gravedad. En circunstancias normales no se desplegará ningún arma subestratégica en navíos en superficie o en submarinos de ataque.»

La Alianza está inmersa actualmente en una revisión interna de la disuasión nuclear que se requiere para el siglo XXI (2) y en la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico, que se adoptará a finales del año 2010 y que recogerá la nueva política nuclear de la OTAN.

Casi simultáneamente los países miembros de la OTAN que poseen armamento nuclear y aquéllos que tienen este tipo de armas estacionadas en su suelo están evaluando a nivel nacional el papel de las fuerzas nucleares y sus opciones en relación con los procesos de reducción y de control del armamento nuclear. De particular importancia es que Estados Unidos esté llevando a cabo en la actualidad una revisión de su política nuclear nacional y de la configuración de sus fuerzas nucleares, que podría conllevar la retirada de algunos tipos de cabezas nucleares y marginalizar el papel de los sistemas de lanzamiento de corto alcance. Además, Estados

(2) Final Communiqué: *NATO Ministerial meetings of the Defence Planning Committee and the Nuclear Planning Group*, Bruselas, 15 de junio de 2007.

Unidos y Rusia están trabajando conjuntamente para llegar a un acuerdo bilateral para reducir las armas estratégicas nucleares antes de que finalice el presente año, a través de la firma de un nuevo Tratado START (*Strategic Arms Reduction Treaty*), aunque parecen moverse en diferentes direcciones: los estadounidenses hacia una progresiva disminución de la importancia del armamento nuclear y los rusos hacia el incremento de la confianza en la disuasión nuclear. Asimismo, a iniciativa del presidente Barack Obama, se celebrará una reunión multilateral sobre seguridad nuclear, para evitar la vulnerabilidad y prevenir el terrorismo nuclear, que tendrá lugar en marzo de 2010. También en mayo de ese mismo año tendrá lugar la Conferencia de Revisión del Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP), con el objetivo de prevenir que más Estados puedan llegar a tener armas nucleares y con la esperanza de que los cinco Estados declarados nucleares: China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia accedan a comprometerse a iniciar el camino del desarme nuclear.

Los aliados de la OTAN continúan considerando que las armas nucleares son una parte fundamental de la combinación de capacidades necesarias para garantizar su seguridad en un entorno internacional plagado de incertidumbres, pero también están convencidos de que es el momento de ajustar aspectos importantes de la política nuclear de la Alianza. Tal ajuste podría traducirse en que las armas nucleares dejaran de estar asignadas a la disuasión contra cualquier tipo de agresión que sufrieran los aliados y que su función se limitara a disuadir frente a ataques nucleares. La OTAN pone el énfasis en que sus fuerzas nucleares deben ser flexibles y han de tener credibilidad para que sean efectivas. Las cambiantes circunstancias y el paso del tiempo ponen en duda la credibilidad y la flexibilidad de las fuerzas existentes.

Por otro lado, aunque no sea una necesidad inminente, en unos años los aliados tendrán que tomar decisiones sobre el reemplazo de la mayoría de los bombarderos con capacidad para lanzar bombas nucleares y sobre los futuros sistemas de lanzamiento que deben de sustituirlos. Éste también puede ser el momento adecuado para iniciar la reflexión y el análisis sobre todas las alternativas viables.

Aproximación histórica

Estados Unidos desplegó por primera vez armas nucleares en Europa, en suelo británico, en septiembre de 1954. En los 10 años siguientes el

despliegue se extendió a: Alemania, Bélgica, Francia, Grecia, Holanda, Italia y Turquía. Posteriormente: Francia y Reino Unido desarrollaron su propio armamento nuclear y en el año 1966 el general De Gaulle decidió retirarse de la estructura militar integrada de la OTAN, lo que provocó una revisión a fondo en el seno de la Alianza. Aunque los europeos no pudieran poseer las armas nucleares tendrían una participación limitada en la planificación nuclear y todos los aliados, excepto Francia, recibirían información sobre cuestiones nucleares. Los países más pequeños pudieron tener más voz dentro del Comité de Planes de Defensa y en el Grupo de Planes Nucleares (GPN), que se fortaleció especialmente.

En el año 1967 tuvo lugar uno de los hitos que han marcado más significativamente el rumbo de la Alianza. En la reunión del Consejo de diciembre de ese año se aprobó el «Informe Harmel» (3), titulado *The Future Tasks of the Alliance*. Éste tuvo efecto tanto sobre las relaciones internas dentro de la organización, como en el marco general de la guerra fría, al considerar que la distensión debía constituir una función tan importante como la defensa en el futuro de la OTAN.

El desarme y las medidas prácticas para el control de armamentos, con la posibilidad de una reducción equilibrada de fuerzas, serían el reflejo del impulso activo de la Alianza para conseguir una distensión efectiva con los países del Este y se convertirían en una cuestión central. La preocupación por la distensión alcanzaría a la iniciativa del año 1979 sobre la doble decisión, en la que la OTAN vinculó el despliegue de los misiles nucleares de alcance intermedio en Europa con unos renovados esfuerzos en favor del control de armamentos.

En el Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en el año 1991 se decidió reducir la relevancia de las armas nucleares y mantenerlas «al mínimo nivel suficiente para preservar la paz y la estabilidad» (4), y se retiraron el 50% de las bombas aéreas. En el año 1999 se aprobó el Concepto Estratégico de la Alianza todavía en vigor, citado anteriormente, que en lo relativo a la doctrina nuclear no recoge cambio sustantivo alguno con respecto al de 1991: tan sólo introduce algún matiz y hace referencia al nuevo contexto internacional. Empero, en las reuniones pre-

(3) El texto íntegro del «Informe Harmel», consultado en: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c671213b.htm>

(4) *The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, 8 de noviembre de 1991, párrafo 55, consultado en: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm>

vias a su aprobación se discutió sobre la necesidad de revisar la política nuclear de la OTAN. Alemania y Canadá sugirieron que específicamente se revisara la opción del primer uso, que había caracterizado la doctrina de la OTAN durante décadas. Esta propuesta chocaba con la estrategia nuclear acordada previamente de utilizar las armas nucleares no sólo para hacer frente a un ataque nuclear, sino a cualquier tipo de agresión. Si se renunciaba a la opción de utilizar las armas nucleares los primeros, la OTAN no podría responder a ataques realizados con armas químicas o biológicas, por lo que la propuesta se rechazó. El GPN, cuya misión es revisar la política nuclear a la luz de los retos a la seguridad de un cambiante medio internacional y adaptar esa política nuclear si fuera necesario, reafirmó en 2001 la validez de la política nuclear de la OTAN recogida en el Concepto Estratégico de 1999 y aprobó los objetivos para el año 2006.

El GPN es el órgano que toma las decisiones sobre la política nuclear de la Alianza y está presidido por el secretario general de la OTAN. Se reúne cuando es necesario a nivel de embajadores y dos veces al año a nivel de ministros de Defensa. En el GPN pueden participar todos los miembros integrados en la estructura militar de la OTAN, con independencia de que tengan o no armamento nuclear, pero los países toman decisiones de carácter nacional sobre su participación. Así, Islandia, que no tiene Fuerzas Armadas, no participa en el GPN. Dinamarca, España y Noruega no permiten el despliegue de armas nucleares en su territorio en tiempo de paz, pero participan en él, y Francia, que posee armamento nuclear y que recientemente se ha vuelto a integrar en la estructura militar de la OTAN, tampoco participa en el GPN. Además, el GPN recibe periódicamente informes sobre los arsenales nucleares de Estados Unidos en Europa, así como del Reino Unido. Las decisiones se toman por consenso –como en el resto de comités de la OTAN– y representan la posición común de todos los países participantes. El GPN decide sobre la seguridad del armamento nuclear, su despliegue y los sistemas de comunicación e información. También se ocupa de cuestiones tales como la proliferación y el control de las armas nucleares.

En el año 2007, el GPN abrió formalmente una discusión sobre los requisitos de la disuasión para el siglo XXI, provocando un debate interno sobre el futuro papel de la disuasión nuclear, que habrá de recogerse en el nuevo Concepto Estratégico a aprobar en 2010. Aunque no han trascendido detalles de tales discusiones, parece que existe unanimidad en-

tre los aliados sobre que la disuasión nuclear y la presencia nuclear de Estados Unidos en Europa siguen siendo vitales, y sobre que las fuerzas nucleares de la OTAN se mantendrán al nivel mínimo suficiente para preservar la paz y la estabilidad, y para prevenir la coerción. Los aliados continúan opinando que el *nuclear sharing* constituye un vínculo político y militar esencial entre los miembros de Europa y Norteamérica, aunque existen diferentes percepciones sobre otros asuntos relacionados con la postura nuclear de la OTAN.

El armamento nuclear de Estados Unidos en suelo europeo y la evolución del *nuclear sharing*

En sus orígenes el *nuclear sharing* tenía como objetivos:

- Evitar que Alemania e Italia desarrollaran sus propios programas de armas nucleares.
- Tener una disuasión nuclear flexible y, por tanto, más creíble contra una invasión convencional soviética.
- Fortalecer a la recién nacida Alianza Atlántica, al quedar vinculados Estados Unidos a la seguridad de Europa.

En el año 1971 había 7.300 armas nucleares de Estados Unidos estacionadas en Europa. Después, acontecimientos como la caída del muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, o la firma del Tratado INF (*Intermediate-range Nuclear Forces*) marcaron la progresiva retirada de este armamento nuclear. En noviembre de 2000 el *nuclear sharing* comenzó a ser cuestionado cuando se autorizó a retirar las armas nucleares estadounidenses que habían permanecido en Grecia durante los últimos 40 años, porque las razones de esta decisión no fueron explicadas. Posteriormente, Estados Unidos retiró todo el armamento nuclear que tenía estacionado en Reino Unido, después de más de 50 años. En otros países, aunque no se ha retirado totalmente, se han realizado reducciones muy importantes, con el resultado de que en la actualidad quedan menos de 300 armas nucleares estadounidenses desplegadas en cinco países aliados: Alemania, Bélgica, Italia, Países Bajos y Turquía.

Aunque los detalles sobre el despliegue nuclear de la OTAN son información clasificada en cuanto a número y distribución, se estima que Estados Unidos tiene desplegadas en la actualidad entre 140 y 240 bombas de gravedad B-61 en estos países. En Alemania entre 10 y 20; en Bélgica,

entre 10 y 20; en Italia, entre 70 y 90; en los Países Bajos, entre 10 y 20; y en Turquía, entre 50 y 90. Estas bombas permanecen bajo custodia de Estados Unidos en tiempo de paz y serían cedidas a los aliados para que las utilizaran en caso de guerra. Podrían ser lanzadas por bombarderos de los propios países que las acogen o por los que tienen los estadounidenses en las bases europeas.

En el caso de Alemania, al estar en primera línea durante la guerra fría, acogió una gran proporción de las fuerzas nucleares y convencionales de la OTAN. Las primeras bombas nucleares de Estados Unidos llegaron a Alemania en el año 1955 y se encontraban repartidas en dos bases aéreas, la de Ramstein y la de Büchel. En la actualidad los planes de la OTAN favorecen las bases en el sur y en el este de Europa, más apropiadas para llevar a cabo misiones en el norte de África y en Oriente Medio y por ello en el año 2007 se retiraron las estacionadas en Ramstein (entre 130 y 150) que hasta entonces había sido la base nuclear más grande que Estados Unidos tenía en Europa, aunque tal hecho no se consideró un cambio fundamental de la política nuclear de la OTAN.

En la actualidad Alemania sólo mantiene entre 10 y 20 bombas nucleares de gravedad en Büchel y el Gobierno alemán ha manifestado que continuará cumpliendo sus compromisos de solidaridad nuclear dentro de la OTAN, pero hay indicios de que debido a la oposición política y pública –la más fuerte en Europa– el Gobierno puede permitir que los acuerdos prescriban cuando los aviones *Tornado*, dedicados a misiones nucleares, sean sustituidos por los *Eurofighter*, que no se certificarán como sistema de lanzamiento de armamento nuclear.

En Bélgica, el Senado aprobó unánimemente, a mediados del año 2005, una resolución pidiendo al Gobierno que iniciara negociaciones dentro de la OTAN a fin de proceder a una retirada gradual de las armas nucleares tácticas que Estados Unidos tiene estacionadas en su territorio. El Gobierno manifestó su preferencia por trabajar conjuntamente dentro de la OTAN con los aliados, para considerar los cambios necesarios en el Concepto Estratégico, antes de tomar una decisión sobre la participación de Bélgica en el *nuclear sharing* y aprobó una extensión del programa de sus F-16, que habría que retirar en el año 2015, hasta 2020. Por el contrario, en los Países Bajos no se cuestionan si deben seguir o no acogiendo las bombas nucleares de Estados Unidos: lo que están debatiendo es si alargar la vida de los F-16, como han hecho los belgas, u optar por adquirir nuevos bombarderos.

Italia es el país que acoge el mayor número de bombas nucleares estadounidenses en sus bases de Aviano y Ghedi Torre. Debido al cambio de atención hacia el sur y el este de Europa, el Gobierno italiano se prepara para aceptar los planes de expansión de la OTAN en esa zona, que incluyen la posibilidad de que se incremente el número de armas nucleares. También Estados Unidos se está planteando la posibilidad de cerrar una base en Alemania y trasladar cuatro Batallones de Infantería a Vicenza, convirtiéndola en su base militar más grande en Europa.

La situación geoestratégica de Turquía, muy próxima a Estados potencialmente hostiles, hacen que este país sea el otro lugar preferido para tener estacionadas las armas nucleares tácticas de la OTAN, pero los parlamentarios turcos ya han expresado la dificultad de explicar a sus vecinos árabes y musulmanes, así como a su propia población, la continuada presencia de ese armamento de Estados Unidos en suelo turco. Alegan, además, que les impide el objetivo diplomático de actuar como mediadores en la zona porque les resta legitimidad. Por otro lado, el precedente de Grecia, histórico rival de Turquía, finalizando su compromiso nuclear con la OTAN, también ha fortalecido la tendencia a que se cuestione por la población la necesidad de mantener las armas nucleares estadounidenses en su suelo, sobre todo después de la intervención en Irak.

El Gobierno turco, por el contrario, prefiere que Estados Unidos no retire su armas nucleares mientras Irán continúe con su programa nuclear. Además, sin las bombas estadounidenses estacionadas en la base de Incirlik y sin la disuasión nuclear que claramente confiere Estados Unidos a Turquía, los turcos podrían sentir dudas sobre el compromiso de la Alianza con su defensa y podrían optar por tener sus propio armamento nuclear, lo que podría afectar a la estabilidad estratégica de la zona.

Las reducciones del armamento nuclear estacionado en Europa han resultado un hecho decisivo y necesario porque facilitaron el final de la guerra fría y la transformación de la OTAN. Pero estas reducciones también han suscitado un debate sobre la necesidad de seguir manteniendo armas nucleares en Europa y sobre los principios del *nuclear sharing*. En los próximos meses, el debate sobre la política nuclear de la OTAN y, más concretamente, sobre las fuerzas nucleares estadounidenses estacionadas en Europa se intensificará, pero llegar a un consenso resultará difícil. Mientras los más antiguos miembros europeos de la OTAN pueden cuestionar si continúa siendo vital la presencia de armas nucleares estadounidenses en suelo europeo, los miembros más recientes son

muy susceptibles a la política exterior de Rusia, ejemplificada por la crisis de Georgia. Por otro lado, los países europeos que tienen las armas nucleares en su suelo no quieren sugerir que Estados Unidos debería de llevárselas, para que no sea interpretado como un sentimiento antiamericano o como una falta de compromiso con la OTAN y el presidente Barack Obama preferiría no retirarlas si esos países no lo piden, para que no pueda ser percibido como una falta de compromiso con la seguridad colectiva de la Alianza, aunque Estados Unidos ha retirado armamento nuclear de Corea del Sur, Japón, Grecia y Reino Unido y ha continuado manteniendo estrechas y sólidas alianzas.

Como en todo debate, existen argumentos a favor y en contra de la retirada del armamento nuclear táctico estadounidense de suelo europeo. Los que se muestran a favor defienden que, en un contexto estratégico multipolar y de superación de la guerra fría, es necesario reconsiderar que este armamento está constituido por bombas de gravedad, de caída libre, que han de ser lanzadas desde bombarderos, muy vulnerables en el caso de guerra u hostilidades. En segundo lugar señalan que, en términos estrictamente militares, estos sistemas no son relevantes porque si un presidente de Estados Unidos decidiera utilizar armas nucleares en una crisis, probablemente preferiría utilizar equipamientos modernos como los bombarderos B-2 o los misiles de crucero antes que los relativamente viejos aviones *Tornado* de Alemania. En tercer lugar, destacan que en Estados Unidos parecen estar más preocupados por la posibilidad de que se realice un ataque terrorista contra las bombas nucleares estacionadas en Europa que por la relevancia militar de estos sistemas y preferirían invertir el presupuesto que actualmente se gasta en proteger estas instalaciones nucleares europeas en otros programas militares que consideran más necesarios. Por último, apuntan que el actual sistema aéreo de lanzamiento de bombas nucleares que Estados Unidos tiene asignado a la OTAN se está quedando obsoleto y en la próxima década habrá que tomar la decisión de reemplazarlo o retirarlo, algo que también ocurre con los sistemas de Alemania, Bélgica y Holanda, como ya se ha expuesto anteriormente.

Su conclusión es que si se decidiera retirar una parte o todas las armas nucleares de suelo europeo, ello no implicaría necesariamente modificar en profundidad o abandonar la política nuclear de la Alianza, ya que la disuasión todavía quedaría sostenida por las miles de armas nucleares que poseen Estados Unidos, Francia y Reino Unido. Que todos los países de

la OTAN están bajo el «paraguas defensivo» de las fuerzas nucleares de largo alcance y las armas nucleares tácticas no marcan diferencia alguna.

Los que se muestran en contra argumentan que la presencia nuclear estadounidense confiere a los miembros europeos de la OTAN la posibilidad de opinar sobre asuntos nucleares y de tener acceso a una información, que de otro modo no tendrían, y que este factor no debe ser tomado a la ligera si queremos evitar la división en el seno de la Alianza sobre un asunto tan crucial. Que la seguridad colectiva que confiere la política nuclear de la Alianza es compartida por todos los aliados y que la participación de países no nucleares en la política nuclear de la OTAN demuestra la solidaridad y el compromiso común de compartir cargas y riesgos. También destacan que no tiene mucho sentido retirar todas las armas nucleares estadounidenses en suelo europeo a cambio de nada. Rusia siempre ha presionado para conseguirlo pero sin retirar sus propias fuerzas nucleares no estratégicas, de las cuales tiene una gran superioridad numérica. Opinan que la OTAN debería utilizar la retirada como moneda de intercambio, aunque reconocen que es difícil que Rusia acepte retirar las suyas porque las considera un contrapeso a la superioridad convencional de la OTAN y a la expansión hacia su frontera. De hecho, se desconoce cuántas armas nucleares subestratégicas posee Moscú (se estima que unas 5.000), ni dónde están ubicadas, ni si están debidamente protegidas contra usos no autorizados. Por tanto defienden que la OTAN debe exigir transparencia y reducciones recíprocas para no ir en contra de los intereses occidentales.

Algunos oficiales de la OTAN sostienen que el *nuclear sharing* es más necesario en un mundo nuclear multipolar, aunque reconocen que el modelo de despliegue debería de cambiar y que aunque no hay planes actualmente para hacerlo, existe la posibilidad de que se produzcan nuevas reducciones hasta llegar a que el armamento nuclear de Estados Unidos sólo quedara estacionado en uno o dos países. Pero tampoco conviene olvidar que el presidente Obama se ha comprometido a luchar por un mundo libre de armas nucleares y que ha nombrado como embajador ante la OTAN a Ivo Daalder, defensor del desarme nuclear, quien recomienda que Estados Unidos limite el papel de las armas nucleares a la disuasión frente a otros Estados nucleares, lo cual tiene implicaciones sobre la política nuclear de la OTAN, que no excluye el uso de las armas nucleares en represalia por ataques con armamento no nuclear (5).

(5) DAALDER, Ivo and LODAI Jan: «The Logic of Zero», *Foreign Affairs*, p. 81, noviembre-diciembre de 2008.

El armamento nuclear de Francia y Reino Unido

Francia y Reino Unido son los dos únicos países europeos que poseen su propio armamento nuclear. Dado el actual contexto estratégico no está justificado que estos países necesiten una fuerza disuasoria propia, ya que como aliados de la OTAN estarían bajo el «paraguas nuclear» de Estados Unidos, pero ambos han considerado que así mantienen su prestigio militar nacional. En concreto Francia dispone de misiles aire-tierra de alcance intermedio, con cabezas nucleares, para su comando estratégico aéreo formado por aviones *Mirage* y *Rafale*, pero actualmente la columna vertebral de sus fuerzas nucleares son los submarinos lanzamisiles que forman la *Force Océanique Stratégique*. En estos momentos la Armada francesa tiene operativos tres submarinos en la base l'Île Longue, en el noroeste, de los cuales al menos uno siempre está patrullando: el *Triomphant*, del año 1997, el *Téméraire*, del año 1999 y el *Vigilant*, del año 2004. Cada submarino puede ir armado con 16 misiles balísticos M-45 y cada misil puede portar un máximo de seis cabezas nucleares. Está previsto que en el año 2010 entre en funcionamiento el submarino *Le Terrible* que será el primero equipado con un nuevo sistema de combate (sistema que de manera integrada cumple la misión de adquirir, evaluar, controlar y disparar) y con los nuevos misiles balísticos M-51, que tienen un alcance estimado de 6.000 kilómetros. Éste sustituirá al ya desarmado *Inflexible*, del año 1982. Las fuerzas nucleares con base en tierra, que tenía desplegadas al norte de Marsella, en la meseta de Albión, han sido totalmente desmanteladas.

Aunque Francia ha regresado a la estructura militar integrada de la OTAN, de la cual la sacó De Gaulle en el año 1966 por considerar que estaba demasiado sometida a los intereses estratégicos estadounidenses y para subrayar su independencia estratégica nacional en un mundo dividido en bloques militares, Sarkozy ya ha advertido al reintegrarse en el mando militar que esto no significa el sometimiento a los deseos de Washington, que Francia sigue siendo una potencia independiente y que su armamento atómico no está preocupado por esta decisión. Es por ello que se va a incorporar a todos los comités militares de la Alianza (de hecho ya participaba en la mayoría de ellos) y al Comité de Planes de Defensa, pero seguirá ausente del GPN.

Desde De Gaulle, la política nuclear francesa se ha desarrollado como una política nacional y por tanto ha jugado un papel muy limitado en el

debate nuclear de la OTAN. Como resultado nunca ha podido conseguir su tradicional objetivo de abrir una verdadera discusión sobre los beneficios para la seguridad de una disuasión europea, más allá de una estrecha cooperación con el Reino Unido, y dada la fuerte posición antinuclear existente dentro de la Unión Europea es difícil que lo consiga. Los sucesivos Ejecutivos franceses siguen pensando que las armas nucleares juegan un papel importante en la seguridad europea, tanto contra las potenciales amenazas como por los riesgos asociados a la proliferación de las armas de destrucción masiva y por ello rechazan los movimientos de aliados de la OTAN como Alemania o Noruega para impulsar una agenda de desarme nuclear en el seno de la Alianza. No apoyan que se retire todo el armamento nuclear que Estados Unidos tiene estacionado en Europa, aunque en varias ocasiones París ha ofrecido extender su «paraguas nuclear» a los aliados europeos. Éstos creen que las opciones nucleares tan limitadas de Francia son insuficientes para cubrir los requisitos de la disuasión nuclear y tienen serias dudas de que los franceses pudieran jugar un papel comparable al de Estados Unidos. Algunos aliados, particularmente los últimos en llegar, simplemente no confían en Francia tanto como en Estados Unidos cuando se trata de asuntos relacionados con la seguridad. Dejar a Francia como responsable de la disuasión nuclear en Europa sería motivo de gran controversia e incluso de ruptura en el seno de la Alianza.

La política nuclear de Francia ha estado siempre estrechamente asociada a los sucesivos presidentes de la República, lo cual les confiere a éstos un papel único y destacado en los asuntos de seguridad. La decisión de usar el armamento nuclear le corresponde exclusivamente al presidente. Por todas estas razones es tradición que cada nuevo presidente elegido exprese su punto de vista sobre la política nuclear en un discurso oficial. El presidente Sarkozy cumplió la tradición y el 20 marzo de 2008 tras reafirmar los principios fundamentales de la doctrina nuclear francesa, que se pueden resumir en la defensa de sus intereses vitales, se comprometió a recortar un tercio el componente aéreo del arsenal nuclear francés, con lo que se quedarán con menos de 300 cabezas nucleares, aplicando el principio de estricta suficiencia para mantenerlo al nivel más bajo posible, compatible con el contexto estratégico, y sin que ninguna de sus armas esté dirigida contra un objetivo concreto.

A pesar de su fuerte y duradero compromiso con la disuasión nuclear, a partir del año 1990 Francia ha ido reduciendo unilateralmente su arsenal

nuclear para adecuarlo a la posguerra fría, hasta llegar a casi el 50% del que poseía. Hasta ese año el armamento nuclear francés había estado creciendo en número y capacidad, y aunque algunas de estas reducciones también han estado motivadas por las restricciones presupuestarias, lo cierto es que se ha revertido la tendencia general en la política nuclear francesa.

Por último, hay que señalar que el apoyo de los ciudadanos franceses a la posesión de armas nucleares es único en Europa. Hay muy pocas organizaciones no gubernamentales que promuevan el desarme nuclear y las que hay cuentan con muy poco apoyo popular. Incluso cuando en el año 1995 realizaron una prueba nuclear y la mayoría se mostró contraria a tal decisión, no hubo grandes manifestaciones ni creció un movimiento antinuclear como en Alemania o Reino Unido. Por todo ello el Gobierno francés tiene aversión a todo lo que se parezca a establecer una fecha para la total eliminación de las armas nucleares y durante la conferencia de revisión del TNP del año 2000 se resistió a la adopción de los 13 pasos prácticos (moratoria sobre explosiones de ensayo de armas nucleares; irreversibilidad de las medidas de desarme, reducción y control de armamentos; compromiso inequívoco de los Estados poseedores de armas nucleares de que las eliminarán totalmente; mayor transparencia; presentación de informes periódicos sobre la implementación de estas medidas, etc.) (6) todos ellos encaminados a avanzar sistemática y progresivamente hacia el objetivo último de eliminar el armamento nuclear.

En cuanto a el Reino Unido, aunque no está oficialmente confirmado, se ha dejado saber que todas las armas nucleares tácticas que Estados Unidos tenía en suelo británico se han retirado después de más de 50 años, ya que llevaban allí desde el año 1954. Eran 110 bombas B-61 que estaban en la base de Lakenheath, en Suffolk. La OTAN podría haber aprovechado el anuncio público de esta circunstancia para presionar a Rusia a que se comprometiera a recortar su armamento nuclear no estratégico. Desde entonces, Reino Unido colabora en la disuasión nuclear de la OTAN exclusivamente con sus propias fuerzas nucleares que consisten en el Sistema Trident, ya que los aviones equipados con misiles de crucero se retiraron de servicio en el año 1998. En total, Reino Unido ha

(6) El acuerdo de los 13 pasos, consultado en: *2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. Final Document, volumen I (NPT/CONF 2000/28) 9 de septiembre de 2000.

reducido su arsenal nuclear en un 50%, teniendo en la actualidad menos de 160 cabezas nucleares.

Los británicos han contado con su propia disuasión nuclear independiente desde que en el año 1952 consiguieran tener armas nucleares y se convirtieran en el tercer Estado en poseerlas, tras Estados Unidos y la Unión Soviética. En la actualidad cuenta con un arsenal nuclear de los más reducidos entre los reconocidos Estados nucleares, y es el único de ellos que tiene un solo sistema de disuasión operativo.

El Sistema de armamento nuclear conocido como Trident fue elegido por Margaret Thatcher, en los años ochenta, para sustituir al anterior, el Polaris. La decisión se tomó en plena guerra fría con el objetivo de tener una fuerza eficaz de disuasión contra la amenaza que suponía la Unión Soviética, y el Trident se diseñó específicamente para que pudiera penetrar el sistema defensivo soviético y para que tuviera la capacidad de superar un ataque preventivo o de represalia. Empero, el primer submarino del Sistema Trident entró en servicio en el año 1994, cuando la Unión Soviética se había disuelto formalmente en diciembre de 1991.

El Sistema Trident consta de tres componentes básicos: las plataformas de lanzamiento, que son los submarinos; los misiles; y las cabezas nucleares. El Trident opera desde submarinos de la clase *Vanguard*, que utilizan un reactor nuclear como fuente de energía. En la actualidad hay cuatro submarinos de este tipo en servicio y cada uno de ellos puede alojar 16 misiles balísticos estratégicos del tipo SLBM (*Submarine-Launched Ballistic Missiles*), denominados *Trident II D5*, que tienen un alcance de entre 6.500 y 12.000 kilómetros, dependiendo de las cabezas nucleares que porten, que pueden ser hasta un máximo de 12, aunque en el año 1998 se decidió reducir el número de cabezas nucleares desplegadas y que cada submarino portase un máximo de 48, con el límite de tres cabezas por misil (7). Las cabezas son del tipo MIRV (*Multiple Independently Re-entry Vehicles*). Los submarinos van rotando pero siempre hay uno en el dique seco, durante un periodo de cuatro años, en el que es revisado y se procede a realizar las labores necesarias para su mantenimiento. Los otros tres se van turnando durante breves periodos de tiempo, pero siempre, en todo momento, uno de ellos ha de estar patrullando y con los misiles en un estado de alerta reducido,

(7) House of Commons Defence Committee: *The Strategic Defence Review*, volumen I, HC 138-I, 18 de septiembre de 1998

conformando lo que los británicos denominan el CSDC (*Continuous-at-Sea Deterrent Cycle*).

Al contrario que los submarinos y las ojivas nucleares que son de fabricación británica, los misiles están manufacturados en Estados Unidos. El Reino Unido tiene un contrato de arrendamiento con el Gobierno estadounidense para tener continuamente disponibles 58 misiles, que periódicamente se van renovando, sustituyéndose unos por otros para que estén en perfecto estado. Este tipo de misiles tiene un alto coste por unidad y sólo se fabrican para Reino Unido y Estados Unidos.

En el año 2006, el entonces primer ministro Tony Blair, decidió mantener el Sistema Trident y en la presentación ante el Parlamento (8) alegó que ninguna potencia nuclear estaba considerando la posibilidad de deshacerse de su capacidad nuclear unilateralmente y que, aunque comprendía y respetaba las posturas contrarias a esta decisión, no quería renunciar a uno de los principales soportes de la seguridad del Reino Unido. Anunció que para que el Sistema siguiera siendo efectivo había que sustituir los actuales submarinos *Vanguard* por otros de nueva generación, aunque admitía que no existía una amenaza nuclear importante y que no resultaba muy defendible que se necesitase una nueva clase de submarinos para mantener una disuasión mínima. Algunos miembros de la oposición y varios parlamentarios laboristas alegaron que los submarinos podrían reemplazarse por otros idénticos a los actuales, a los cuales sólo habría que añadir algún nuevo desarrollo tecnológico, con el consiguiente ahorro de tiempo y de recursos financieros. La única concesión que Blair hizo, con el fin de reducir costes, fue comprometerse a analizar detenidamente si con tres submarinos se podría mantener el CSDC. Además, como gesto de apoyo al desarme nuclear y para acallar las críticas recibidas anunció que pretendía reducir el número de las cabezas nucleares operativas en un 20%.

Su sucesor en el cargo, Gordon Brown, ha anunciado (9) que sólo se construirán tres nuevos submarinos y que éstos sólo podrán portar 12 misiles, en lugar de 16 como los actuales. Mantiene el mismo número de cabezas nucleares, aunque todo indica que se reserva la baza del anuncio del recorte con vistas a las futuras negociaciones. Además, se

(8) *Parliamentary Statement on Trident*, 4 de diciembre de 2006, consultado en: <http://www.number10.gov.uk/output/Page10532>

(9) WINTOUR, Patrick: «Gordon Brown follows Barack Obama's lead with cut in Trident subs», *The Guardian*, 22 de septiembre de 2009

ha comprometido a mantener el sistema de disuasión al nivel mínimo necesario y a participar activamente en los acuerdos para reducir el armamento nuclear. Empero, las circunstancias han cambiado, la crisis económica, las protestas en Escocia (donde se encuentra la base de los submarinos) en apoyo de una Escocia libre de armas nucleares y la apuesta del presidente Barack Obama por dar pasos significativos hacia el desarme nuclear dificultan que se siga adelante con el reemplazo del Trident. El Gobierno británico todavía puede aprovechar los más de 15 años que le quedan al Sistema de estar operativo para revisar su decisión de sustituirlo, y optar por modernizarlo e incluso por el desarme nuclear, algo que en la actualidad se considera inaceptable porque la posesión de armas nucleares les confiere cierta influencia en su especial relación con Estados Unidos y sobre la estrategia de la OTAN, influencia que de otra manera sería muy difícil obtener. Como miembro de la OTAN, el Reino Unido otorga gran importancia a la cohesión dentro de la Alianza, sobre todo en los asuntos nucleares.

Control de armamentos, desarme y no proliferación

Bajo este epígrafe, en el Concepto Estratégico se afirma que la Alianza: «Seguirá contribuyendo activamente a la elaboración de acuerdos sobre control de armamentos, desarme y no proliferación, así como a las medidas de desarrollo de la confianza y la seguridad» (10).

Institucionalmente la OTAN está preparada para jugar un papel importante en relación a estos asuntos desde que en 1999 lanzara la WMDI (*Weapons of Mass Destruction Initiative*) y se estableciera un grupo de trabajo en el Cuartel General de la OTAN encargado de fomentar las consultas sobre no proliferación, control de armamentos y desarme.

Existen iniciativas para que los debates sobre el control de armamentos, el desarme nuclear y la no proliferación estén presentes en la agenda del Consejo del Atlántico Norte al ser asuntos que preocupan a todos los aliados, pero la idea de institucionalizar un debate anual para tratar sobre estas cuestiones en el seno del Consejo no tuvo aceptación y no hay acuerdo al respecto. Algunos miembros de la Alianza, como Alemania y Noruega, creen que la OTAN debería jugar un papel más importante en todo lo relacionado con el control de armamentos, el desarme y la no

(10) *Opus citada*, nota 1, párrafo 40.

proliferación, porque así se incrementaría su relevancia, y en diciembre de 2007 lanzaron una iniciativa:

«Para identificar las áreas en las cuales la OTAN puede definir mejor su línea sobre desarme, control de armamentos y no proliferación nuclear.»

Otros aliados, particularmente los países que antes pertenecían al Pacto de Varsovia, se oponen a que la OTAN se salga de lo que han sido sus misiones tradicionales, por lo que, de cara al futuro, no se percibe un cambio claro y radical en las existentes políticas de control de armamentos de la OTAN. La breve historia de la iniciativa de Alemania y Noruega ilustra lo difícil que es dar un nuevo ímpetu a la discusión sobre estos asuntos en la OTAN. Este controvertido debate debería de resolverse con la aprobación del nuevo Concepto Estratégico, ya que la Alianza, como organización de seguridad colectiva, puede y debe buscar respuestas conjuntas y dejar de ser marginal en estos asuntos.

En la actualidad el papel operativo de la OTAN en la prevención de la proliferación de las armas de destrucción masiva permanece muy limitado, en parte por la carencia de equipamientos conjuntos y en parte por el desacuerdo existente entre los aliados sobre la utilidad de la contraproliferación como instrumento válido para prevenir la proliferación. Por tal motivo algunos aliados han propuesto que, más modestamente, lo que podría hacer la OTAN es colaborar en la PSI (*Proliferation Security Initiative*), lanzada por Bush en el año 2003 con el objetivo de luchar contra la proliferación de manera coordinada, aunque formalmente, como institución, no puede hacerlo y se limita exclusivamente a recibir informes periódicos sobre los avances de la PSI.

Tampoco la OTAN está configurada adecuadamente para poder contribuir al control de armamentos, porque los 28 países que la forman deben actuar sobre la base del consenso y, además, como tal organización no es parte de los tratados de control de armamento ya existentes, por lo que no puede aportar nada de forma directa y sólo puede apoyar iniciativas. Por ejemplo, la Alianza está ahora unida para apoyar el CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*) del cual todos los aliados serán parte una vez que Estados Unidos lo ratifique. También la OTAN ha expresado su apoyo al TNP y podría jugar un importante papel para fortalecer este Tratado.

En cualquier caso, la Alianza constituye un foro consultivo esencial para todos los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa de

todos sus miembros, incluidos el control de armamentos, el desarme y la no proliferación. Los grupos de trabajo de la OTAN encargados de estos asuntos se reúnen periódicamente con expertos en desarme y siempre antes de los encuentros internacionales importantes como las Conferencias de Desarme de la Organización de Naciones Unidas (ONU) o las Conferencias de Revisión del TNP. También se abordan estos asuntos en el Consejo Euroatlántico y especialmente en el Consejo OTAN-Rusia, que tiene formalmente establecido un mandato para discutir sobre no proliferación, control de armamentos y medidas de confianza con Moscú.

En este foro es donde se debería de negociar un tratado entre la OTAN y Rusia para eliminar, de forma verificable, el armamento nuclear subestratégico. Los miembros de la OTAN siempre han argumentado que la posible retirada de las armas nucleares que Estados Unidos tiene estacionadas en suelo europeo sólo podría producirse en el contexto de un acuerdo negociado con Rusia sobre la retirada de las armas nucleares tácticas. Pero precisamente la presencia de las armas nucleares estadounidenses en Europa, que convierten a Estados Unidos en el único país en el mundo que tiene armamento nuclear desplegado fuera de sus fronteras, son la causa alegada por Rusia para negarse a discutir sobre el desmantelamiento de sus armas nucleares tácticas. Se estima que Rusia posee miles de armas nucleares de corto alcance dentro de su territorio.

Las consultas en el Consejo OTAN-Rusia quedaron suspendidas en agosto de 2008 en respuesta a la intervención militar de Rusia en Georgia, pero en marzo de 2009 los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN acordaron reabrir las consultas formales con Rusia en el Consejo tan pronto como fuera posible tras la cumbre del sexagésimo aniversario del mes de abril. Tanto el entonces secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, como la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, como el ministro de Exteriores alemán, Steinmeier, abogaron por retomar rápidamente las reuniones con Rusia para poder discutir los aspectos de seguridad con el presidente ruso Dimitri Medvéed y para que éste volviese a las negociaciones sobre control de armamentos. En el mes de junio se retomó formalmente la cooperación y hubo acuerdo sobre la necesidad de colaborar en Afganistán y en la lucha contra la piratería, así como contra la proliferación nuclear, el terrorismo y el tráfico de drogas, aunque sigue habiendo diferencias fundamentales sobre Georgia.

Precisamente como consecuencia de la guerra de Georgia, donde se mostraron las deficiencias y lo obsoleto que está su armamento, el presidente ruso anunció en marzo de 2009 un ambicioso plan de rearme de sus Fuerzas Armadas, cuyo eje será la modernización del armamento nuclear estratégico. La justificación, en palabras de Medvéded, es que:

«Prosiguen los intentos de expandir la infraestructura militar de la OTAN cerca de nuestras fronteras y por la amenaza del terrorismo internacional», y ello a pesar de la crisis económica que Rusia también está atravesando.

El desarme nuclear no afecta sólo a los países que poseen este tipo de armamento o a los que lo tienen estacionado en su territorio, si no que afecta a todos los aliados y a toda la comunidad internacional. Para que el desarme nuclear prospere, los países que poseen armamento nuclear tendrían que revisar sus doctrinas estratégicas y reducir la relevancia de tales armas. Hay dos formas de disminuir esta relevancia:

1. Reducir el número de misiones que se asignan a las fuerzas nucleares.
2. Reducir la importancia de las armas nucleares para afrontar los retos a la seguridad.

Estados Unidos, por ejemplo, explícita o implícitamente, asume que tiene armas nucleares para disuadir de un ataque nuclear, para disuadir de un ataque con armas biológicas o químicas, para proteger a los aliados, para desalentar carreras de armamentos y para disuadir a los Estados de apoyar el terrorismo nuclear. Excepto para disuadir de un ataque nuclear, el resto de misiones se podrían asignar a otro tipo de armas con lo que se rebajaría la relevancia del armamento nuclear en la doctrina estratégica de Estados Unidos. Rusia, además de para disuadir de un ataque nuclear, tiene dirigidas sus fuerzas nucleares a evitar un ataque convencional o una intervención de la OTAN y de Estados Unidos. Francia tiene muchas y muy vagas misiones asignadas a sus fuerzas nucleares, que podrían resumirse en «proteger sus intereses vitales». Reino Unido las tiene para disuadir de un ataque nuclear, pero también como un seguro frente a la incertidumbre del futuro. Las de China sólo tienen asignada la misión de disuadir. Las de India tienen una función secundaria: sólo las quiere para ser considerada una potencia y Pakistán las tiene para asegurarse contra la superioridad convencional de la India. Los motivos de Corea del Norte son especulativos.

Como se puede apreciar, en la mayoría de los casos las misiones asignadas a las fuerzas nucleares no requieren que se posean grandes ar-

senales, por lo que el proceso de reducción de armas nucleares puede continuar sin que sea necesario modificar las misiones. Para poder avanzar más en el desarme habría que reducir o eliminar las misiones secundarias.

La OTAN y el TNP

En el párrafo 56 del comunicado final de la cumbre convocada con motivo del sexagésimo aniversario de la OTAN (11), los aliados recuerdan la importancia del TNP y reafirman que continúan comprometidos con todos los objetivos del Tratado. Prometen contribuir constructivamente para que la Conferencia de Revisión de 2010 sea un éxito y hacen un llamamiento para que se convierta en un acuerdo universal. Igualmente, afirman que intensificarán sus esfuerzos para prevenir que nuevos actores, ya sean estatales o no estatales, tengan acceso al armamento nuclear y hacen un especial llamamiento a Corea del Norte y a Irán para que cumplan las resoluciones de Naciones Unidas.

Desde el año 1968 el TNP de Armas Nucleares (12) es la columna vertebral de todos los esfuerzos internacionales por contener la proliferación del armamento nuclear. Aunque no constituye un impedimento total a la proliferación, sí que supone un obstáculo importante a la misma, porque cualquier país que quiera acceder a tener armas nucleares sabe que tendrá que pagar un precio político muy alto. El TNP tiene más signatarios que cualquier otro tratado internacional, ya que todos los países –excepto Corea del Norte, India, Israel y Pakistán– son parte del mismo.

El objetivo del TNP es reducir la amenaza global que suponen las armas nucleares, promoviendo y fomentando las acciones encaminadas a conseguir el desarme nuclear y a evitar la proliferación del armamento nuclear. El problema es que básicamente los Estados-Parte del TNP están divididos en bloques aislados: unos tienden a centrarse en la no proliferación, mientras que los otros ponen el acento en el desarme nuclear. En los últimos años el TNP está siendo sometido a grandes tensiones, particularmente desde que Corea del Norte lo abandonara en el año 2003 para poder tener armas nucleares y desde que Irán iniciara su

(11) *Strasbourg/Kehl Summit Declaration*, Issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 4 de abril de 2009, párrafo 56.

(12) El texto íntegro del TNP, consultado en: www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html

programa de enriquecimiento de uranio. Pero también le está afectando la muy extendida percepción de que los Estados reconocidos en el propio Tratado como poseedores de armamento nuclear: China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia no están dispuestos a llevar a cabo su compromiso de desarme, adquirido en la Conferencia de Revisión del Tratado del año 2000 (13).

También la política nuclear de la OTAN es contraria a lo acordado en dicha Conferencia de Revisión y ha sido objeto de controversia en todas las últimas reuniones de los Estados miembros del TNP. En particular, los países no alineados afirman que el estacionamiento de armamento nuclear en: Alemania, Bélgica, Italia, Países Bajos y Turquía, países que formalmente son parte del Tratado como Estados no nucleares, es incompatible con el TNP. Por su parte, estos países argumentan que cumplen con el TNP porque el despliegue nuclear es anterior a la firma del Tratado, porque Estados Unidos sólo les transferirá las bombas nucleares cuando estalle una crisis y porque una guerra generalizada finalizaría con el TNP. Las dos primeras alegaciones son más que discutibles y si fueran utilizadas por algún país no aliado, los miembros de la OTAN serían los primeros en condenarlas por incompatibles con los artículos primero y segundo del TNP, ya que el artículo primero prohíbe que los Estados que poseen armamento nuclear lo transfieran a Estados no nucleares y el artículo segundo establece la correspondiente obligación de los Estados no nucleares a no recibir armas nucleares.

La afirmación de que el TNP no sería aplicable en caso de guerra y que los Estados miembros pueden estar preparándose anticipadamente por si es necesario que cese su aplicación, es especialmente controvertida. Tradicionalmente una declaración de guerra anula la mayor parte de los tratados, pero la doctrina legal internacional actual niega que la guerra tenga efectos extintivos sobre los tratados internacionales, salvo que se produzca un cambio radical en las circunstancias que hagan obsoleto el tratado en cuestión. Estados Unidos interpreta que el TNP tiene como propósito prevenir la proliferación y que si una guerra nuclear estuviera a punto de estallar significaría que el Tratado habría fallado y por tanto dejaría de aplicarse. Al margen de que sea ajustado a Derecho, estar preparados para poder contravenir los términos del TNP innegablemente mina su eficacia y, para reforzarlo, en la Conferencia de Revisión de 2010

(13) *2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Final Document, volumen I (NPT/CONF 2000/28) 9 de septiembre de 2000.

se debería llegar al compromiso de que el TNP es válido en todos los tiempos y en todas las circunstancias.

Por otro lado, el artículo sexto compromete a todos los signatarios a impulsar las negociaciones de buena fe (según los términos establecidos por la Convención de Viena) sobre medidas efectivas para finalizar con la carrera nuclear y para que se produzca el desarme nuclear completo, y aunque no fija plazos ni estipula una obligación absoluta de reducir el armamento, sí recoge la prohibición de los actos incompatibles con los esfuerzos para reducir las armas nucleares, o para hacer el desarme más remoto. Los cinco Estados declarados nucleares en el momento de la firma del TNP quedaron comprometidos políticamente, si no legalmente, a eliminar su armamento nuclear y lo reafirmaron en la Conferencia de Revisión del TNP del año 2000, que recogía el inequívoco compromiso de estos países para conseguir la total eliminación de sus arsenales nucleares tanto de forma unilateral como colectiva, además de comprometerse a fomentar la transparencia. A cambio el resto de los países renunciaban a la adquisición de armas nucleares y aceptaban salvaguardas sobre sus programas nucleares civiles para que existiera la seguridad de que no serían utilizados para construir armamento nuclear. La presión que se puede ejercer sobre Corea del Norte, Irán y el resto de los países será nula en tanto que los Estados nucleares sigan aferrados a la utilidad de su propia disuasión nuclear.

El comité preparatorio de la Conferencia de Revisión de 2010 se reunió por tercera y última vez en mayo de 2009. Al contrario que en la reunión preparatoria de la Conferencia de Revisión de 2005, donde no se llegó ni a pactar la agenda, la atmósfera positiva creada por la declaración conjunta que hicieron los presidentes Medvédev y Obama tras su primer encuentro oficial, donde se comprometían –como líderes de los dos países con mayor número de armas nucleares– a trabajar conjuntamente para cumplir lo obligado en el artículo sexto, además de los pronunciamientos políticos del presidente Obama –y en especial su discurso de Praga apostando por un mundo sin armas nucleares– así como el acuerdo entre ambos presidentes para negociar un nuevo Tratado START y continuar reduciendo las armas estratégicas nucleares, han facilitado que se apruebe la agenda de la Conferencia y sus reglas de funcionamiento. Empero, aunque la reunión preparatoria anuncia un cónclave productivo, también ha mostrado que queda mucho trabajo por hacer política y diplomáticamente a fin de conseguir la clase de acuerdos que genuina-

mente fortalezcan el régimen de no proliferación y convertir la esperanza en planes de acción para reducir los peligros nucleares y promover un desarme sostenible.

Los Estados reconocidos como nucleares por el TNP intentaron mostrar su unidad haciendo una declaración de prensa conjunta al final de la reunión preparatoria, pero no fue posible por la cantidad de asuntos en los que tienen diferencias significativas. También el grupo de los países no alineados fue incapaz de mostrar unanimidad sobre algo que no fuera lo básico. Hubo acuerdo para llegar al compromiso de que entre en vigor el CTBT, que está firmado por 180 países y ratificado sólo por 148; también hubo acuerdo en que se tiene que avanzar en las negociaciones de un FMT (*Fissile Material Treaty*) que sea verificable y en renovar los compromisos de desarme adoptados en la Conferencia de Revisión del año 2000. También hubo acuerdo en hacer un llamamiento para reducir los arsenales nucleares estratégicos y no estratégicos; para que se reduzca el estatus operativo de las fuerzas nucleares; para que se incremente la transparencia; para asegurar la irreversibilidad; y para, en definitiva, disminuir la relevancia del armamento nuclear en las políticas de seguridad. Hay que señalar la resistencia de Francia a renovar este compromiso. En cualquier caso, aunque finalmente no se haya aprobado ningún documento base, el proceso ha sido muy útil porque ha puesto de manifiesto las principales áreas de desacuerdo y se ha evitado atarse las manos acordando las posiciones con el mínimo denominador común, cuando es posible llegar a conseguir algo más en el momento en que se reúna la Conferencia.

El presidente Obama quiere reforzar el TNP para frenar la proliferación y propone que los Estados que no cumplan las cláusulas y limitaciones estipuladas en el Tratado se enfrenten automáticamente a fuertes sanciones internacionales. Asimismo ha anunciado que aprovechará la Conferencia de Revisión para mostrar el firme apoyo de Estados Unidos al TNP, lo cual les situará en una posición inmejorable para poder presionar a los países que lo violan. Obama también podría acelerar la creación de un banco internacional de combustible nuclear antes de la Conferencia de Revisión. La creación de este banco bajo los auspicios del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) conseguiría paliar el peligro de que se extienda la proliferación y evitaría que los países que no poseen tecnología nuclear puedan interpretar las restricciones como otra forma de discriminación. Se estima que para poner en marcha esta ins-

titución se necesitarían 100.000.000 de dólares: Estados Unidos ya ha comprometido 50.000.000 de dólares, la Unión Europea 25.000.000 de euros (unos 35.000.000 de dólares), Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, 10.000.000 cada uno y Noruega 5.000.000, con lo cual ya se ha superado la cantidad estipulada. Para este cometido Obama contaría con el pleno apoyo de la Unión Europea cuyos miembros, según declaraciones de Javier Solana, quieren que se presente una propuesta de normas de funcionamiento, términos y condiciones, para que se pueda votar su creación en la próxima sesión del OIEA.

La política de la Alianza sobre proliferación

Dentro de la OTAN existen tres grupos a distinto nivel jerárquico encargados de la proliferación: el SGP (*Senior Politico-Military Group on Proliferation*), el DGP (*Defense Group on Proliferation*) y el JCP (*Joint Committee on Proliferation*), que es el que coordina el trabajo de los otros dos. El SGP analiza el alcance de los factores políticos, económicos y de seguridad que pueden influir en la proliferación o causarla y elabora propuestas políticas y diplomáticas para prevenirla o responder. El DGP se encarga de las capacidades militares necesarias para hacer frente a la amenaza y al uso de tales armas y para proteger a la población, el territorio y las fuerzas de la OTAN.

En el año 1994 los ministros de Exteriores de la OTAN aprobaron un Documento público titulado *Alliance Policy Framework on Proliferation of WMD* (14) en el que se afirmaba que la proliferación de este tipo de armamento y de los misiles balísticos suponían un riesgo militar directo para los Estados miembros de la Alianza y para sus Fuerzas Armadas, y que el principal objetivo de la OTAN consistía en prevenir la proliferación con medidas políticas y defensivas. Se aludía directamente a países como Corea del Norte e Irak y también a otro tipo de actores como los grupos terroristas. Posteriormente, el Concepto Estratégico de la Alianza estableció, en la misma línea, que:

«La proliferación de las armas nucleares, biológicas y químicas y de sus vectores sigue siendo motivo de grave preocupación, pese a los encomiables progresos en el reforzamiento de los regímenes

(14) Texto íntegro del Documento, consultado en: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940609a.htm>

internacionales de no proliferación» y que ésta «puede representar una amenaza militar directa para las poblaciones, el territorio y las fuerzas de los aliados». Además se hace referencia a que «se ha demostrado que no sólo los Estados, si no también otros actores, tienen el potencial necesario para crear y utilizar algunas de esas armas» (15).

Cuanta más dispersión haya, más aumentará el riesgo de que las armas nucleares sean utilizadas y más se incrementarán los peligros con ellas relacionados, que se podrían resumir en los siguientes: proliferación a Estados agresivos y con ideologías fundamentalistas, que suelen ser también políticamente inestables; rivalidades regionales y escalada potencial del conflicto entre dos Estados que posean armamento nuclear; grupos fundamentalistas y organizaciones terroristas que puedan acceder a las armas nucleares o a los materiales para fabricarlas; revalorización del armamento nuclear como instrumento de proyección política y de poder; adopción de la doctrina de disuasión nuclear por regímenes frágiles o tiránicos a fin de mantener el control interno y evitar ingerencias del exterior; y emergencia de doctrinas de ataques preventivos o de represalia con armas nucleares, que podrían derivar en la utilización de este tipo de armamento.

También el contrabando nuclear se ve favorecido por la dispersión y la falta de controles, por lo que se deben tomar medidas para evitarlo. Éste se podría frenar intensificando la cooperación con las Policías y los Servicios de Inteligencia de los países más afectados; incentivando a los informadores y dificultando las conexiones entre compradores y contrabandistas; controlando las rutas que los contrabandistas puedan tomar; y expandiendo los detectores de radiación.

En la actualidad, el terrorismo nuclear es una de las amenazas reales más grandes para la paz y para la seguridad mundial, así como para cada uno de los países en particular, porque la disuasión que ha venido funcionando hasta ahora con criterios racionales previsibles y que es la base de todas las políticas nucleares, incluida la de la OTAN, no funciona frente a los grupos terroristas fundamentalistas que se guían por criterios imprevisibles por irracionales y para quienes un ataque de represalia devastador no es un elemento disuasorio suficiente. El director del OIEA, El Baradei, en su Informe anual ante la Asamblea General de Naciones Uni-

(15) *Opus citada*, nota 1, párrafo 22.

das, presentado en junio de 2008, confirmaba que se habían producido casi 250 robos de materiales nucleares o radiactivos en todo el mundo durante los 12 meses anteriores y que las probabilidades de que los terroristas se hicieran con material nuclear y radiológico eran alarmantemente altas (16). Los incidentes con robos o pérdidas de esos materiales constituyen una gran amenaza y la falta de coordinación ha determinado que el riesgo siga siendo inaceptablemente alto.

Las medidas de seguridad que se han tomado, financiadas por Estados Unidos, sólo han alcanzado aproximadamente al 75% de las instalaciones de la antigua Unión Soviética donde se almacenaba material nuclear para uso militar y a un 65% de las instalaciones donde hay cabezas nucleares. En el resto del mundo se ha avanzado mucho menos y, por tanto, nos enfrentamos a un riesgo muy real de que los terroristas puedan hacerse con una bomba nuclear o con los materiales necesarios para construirla. Se estima que existen más de 1.700 toneladas de uranio altamente enriquecido en más de 100 instalaciones de decenas de países.

La principal medida internacional actualmente en vigor para prevenir que las organizaciones terroristas puedan acceder al armamento nuclear es la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la ONU, aunque tanto durante su proceso de negociación como después de su aprobación, en el año 2004, recibió grandes críticas. La más importante, el que fuera negociada sólo por los cinco miembros permanentes el Consejo de Seguridad; la última, el que su lenguaje sea ambiguo y no distinga claramente entre desarme y no proliferación (17). Aún así ha cosechado algunos éxitos y, aunque nunca estuvo pensada para acabar totalmente con el problema a largo plazo, continuará jugando un papel de prevención a corto y medio plazo.

Un Tratado para combatir el terrorismo nuclear sería la forma más efectiva de prevenir que los terroristas pudieran apropiarse de los materiales necesarios para fabricar una bomba nuclear por muy rudimentaria que fuera, y es aún más necesario después de que el número de ataques terroristas haya aumentado tras la invasión de Irak y Al Qaeda haya cre-

(16) «Statement by Dr. Mohamed El Baradei to the 52nd Regular Session of the IAEA (*International Atomic Energy Agency*) General Conference», consultado en: <http://www.iaea.org/about/Policy/GC52/Statements>

(17) BERGENÅS, Johan: «Beyond UNSCR 1540: the Forging of a WMD Terrorism Treaty», consultado en: <http://www.cns.miis.edu/081022>

cido en influencia y en número de seguidores. Para ello sería necesario un acuerdo multilateral, que será difícil de conseguir, para que todas las armas y materiales nucleares se mantengan en lugares seguros y controlados, en lugar de en instalaciones vulnerables como ocurre en la actualidad, y así evitar robos, pérdidas, contrabando y desviaciones hacia los terroristas.

Para asegurar que cada cabeza nuclear y cada kilogramo de plutonio y de uranio altamente enriquecido están debidamente protegidos para que los terroristas no puedan acceder a ellos, se tendría que trabajar muy estrechamente con los países implicados y ofrecer los incentivos necesarios para reducir drásticamente el número de instalaciones donde tienen las armas nucleares o los materiales para fabricarlas. También hay que impedir que los terroristas recluten científicos que hayan estado trabajando en proyectos nucleares, manteniendo los programas existentes para reconducir a estos científicos hacia el sector civil. Para que el esfuerzo resultase más efectivo se debería colaborar con los países donde existen comunidades islámicas más extremistas para vigilar y frenar los intentos de reclutamiento de físicos e ingenieros nucleares. Asimismo, se deberían intensificar los esfuerzos para identificar y cortar las raíces que causan el terrorismo e intentar que los gobiernos e instituciones no gubernamentales islamistas convenzan a sus ciudadanos de que lo nuclear es contrario a las tradiciones, a las leyes islámicas y a la fe, para así frenar el reclutamiento de nuevos terroristas.

En relación con la proliferación y con el peligro de que organizaciones terroristas puedan hacerse con materiales nucleares, hay tres países que preocupan especialmente porque suponen un desafío y un riesgo para la seguridad. Estos países son Pakistán y Corea del Norte, que ya poseen armamento nuclear, e Irán, que aún no lo tiene.

Pakistán

Los aliados de la OTAN viven con preocupación los graves acontecimientos que se desarrollan en Pakistán, el sexto país más poblado del planeta, con 170 millones de habitantes, con la población musulmana más numerosa –tras Indonesia– y el único país musulmán en posesión de la bomba atómica. Pakistán cuenta con un complejo nuclear donde trabajan miles de científicos, ingenieros y técnicos, y ha desarrollado, probado y fabricado armas nucleares. Se estima que tiene un arsenal de entre 60 y 100 armas nucleares, que continúa en expansión según infor-

mes recientes, ya que también se estima que tiene plutonio y uranio altamente enriquecido en cantidad suficiente como para construir entre 50 y 100 bombas nucleares más, y que cada año produce 100 kilogramos de uranio altamente enriquecido. No hay datos exactos y confirmados al no ser Pakistán parte del TNP.

Los dirigentes paquistaníes niegan que vayan a incrementar el arsenal nuclear porque no lo necesitan para mantener la disuasión mínima creíble y esencial para su defensa, pero dada su determinación de mantener la paridad estratégica con la India, es previsible que Pakistán incremente su capacidad de producción de material fisible y que continúe con la expansión de su programa nuclear. La razón por la que Pakistán ha desarrollado y mantiene armamento nuclear es la disuasión frente a la India, pero no sólo frente a un posible ataque nuclear, si no también frente a un ataque convencional. Otros países vecinos no le suponen amenaza militar alguna y tiene relaciones amistosas con ellos. El problema es que, para la India, Pakistán no es la única amenaza y fuente de preocupación; también lo es China. Y mientras China mantenga e incluso incremente su arsenal nuclear y tenga el potencial para continuar produciendo material fisible, la India no desistirá de continuar con sus fuerzas nucleares y, por tanto, Pakistán tampoco.

Pakistán tiene también un avanzado programa de misiles, iniciado con la asistencia de Corea del Norte. Los misiles paquistaníes desarrollados hasta la fecha pueden alcanzar a la mayor parte del territorio de la India. Éstos son el *Ghaznavi*, con un alcance de 290 kilómetros; el *Shaheen-I*, que alcanza entre los 600 y los 800 kilómetros; y el *Ghauri-I*, que llega hasta los 1.500. Además, está desarrollando el *Shaheen-II*, que alcanzará hasta entre 2.000 y 3.000 kilómetros y ya ha sido probado con éxito. Asimismo tiene en desarrollo misiles de crucero con capacidad nuclear, que alcanzan hasta los 700 kilómetros, y está construyendo, con licencia de Francia, submarinos con capacidad para portar los misiles de crucero *Harpoon* (18). Estados Unidos vendió un total de 165 misiles *Harpoon* a Pakistán para que los utilizase como sistema defensivo. En agosto de 2009 se acusó a Pakistán de haber modificado ilegalmente dichos misiles para que además de capacidad convencional pudieran tener capacidad nuclear (los expertos aseguran que técnicamente es posible dotarlo con pequeñas cabezas nucleares) y para poder alcanzar objetivos en

(18) BERRY, Ken: «Protect! The Security of Pakistan's Nuclear Facilities», *Policy Paper East-West Institute*, p. 8, febrero de 2008.

tierra, convirtiéndolos en un sistema de ataque. El Gobierno paquistaní niega haber modificado el *Harpoon* y sostiene que lo que ha hecho es construir un nuevo misil.

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando terroristas con base en Afganistán atacaron Estados Unidos y se supo que dos científicos paquistaníes habían mantenido encuentros con Osama ben Laden, los estadounidenses han prestado ayuda, equipamiento, expertos y financiación para que los complejos donde se encuentra el armamento nuclear de Pakistán sean más seguros, aunque cuando Bush declaró en el año 2004 que este país era un aliado fundamental para Estados Unidos la percepción general era que, militarmente, tenían capacidad para mantener la seguridad nuclear. Posteriormente, la expansión del fundamentalismo islámico por todo el país y principalmente en las zonas limítrofes con Afganistán, además de la crisis causada por la declaración de estado de emergencia del ex presidente Musharraf, a finales de 2007, han incrementado la preocupación internacional.

Además, los programas para ayudar a Pakistán a construir protecciones físicas alrededor de las instalaciones nucleares y para adiestrar a los paquistaníes en asuntos de seguridad nuclear, no se han traducido en un aumento de la confianza y a los estadounidenses no se les ha permitido en ningún momento saber qué parte de la financiación se ha gastado, ni visitar las instalaciones donde se almacenan las armas, ni conocer la cantidad exacta de armas que poseen y los responsables paquistaníes siguen eludiendo las peticiones de Estados Unidos para que ofrezcan más información sobre la localización y seguridad de los emplazamientos nucleares. La renuencia a informar proviene de la preocupación de que en Washington sientan la tentación de confiscar o destruir los arsenales en caso de que los insurgentes estuvieran a punto de asaltarlos.

La estrategia de los dirigentes paquistaníes para minimizar su vulnerabilidad consiste en almacenar el componente nuclear de las cabezas aparte de los explosivos convencionales, que son los que inician la detonación nuclear y, además, guardar todos ellos en instalaciones distintas a las de los aviones y misiles balísticos que tienen preparados para lanzar las bombas una vez ensambladas. Otra precaución que han tomado es mantener un estricto secreto sobre la localización de los lugares de almacenamiento y transportar los materiales clandestinamente. También han establecido un sistema de seguridad adicional para prevenir el uso no autorizado de su armamento nuclear y sostienen que es una exagera-

ción pensar que los talibanes pueden hacerse con este armamento. Por su parte, los estadounidenses estiman que las armas nucleares están controladas y seguras, pero que los complejos de producción de material nuclear no lo están tanto y que existe la posibilidad de que ese material pudiera caer en manos de los insurgentes y lo pudieran utilizar para fabricar una bomba de las denominadas sucias. El Pentágono sostiene que la eventualidad de que la insurgencia pueda hacerse con armas o material nuclear es una contingencia estratégica que tienen que contemplar y no descartan que éstos intenten provocar un incidente para que el Gobierno paquistaní decida trasladar las armas nucleares y aprovechar durante el transporte para hacerse con alguna de ellas. Las autoridades paquistaníes rechazan esta posibilidad.

Además, se sigue considerando que Pakistán constituye una amenaza para la seguridad mundial por el riesgo de que militares o científicos simpatizantes faciliten a los grupos islámicos radicales el acceso a las armas o a los materiales nucleares para fabricarlas y también porque existe el riesgo de que, por medio del contrabando, se transfieran tecnologías sensibles a otros países. Esto ya sucedió, según la confesión realizada en el año 2004 por el doctor Khan, uno de los artífices de la bomba nuclear paquistaní y organizador de una importante red de mercado negro, que ha transferido tecnología para enriquecer uranio, componentes, materiales e información para fabricar armas nucleares a Corea del Norte, Irán y Libia, y que realizó ofertas similares a otros países. Él fue el primero en servirse del contrabando para adquirir la tecnología necesaria para enriquecer uranio y poder desarrollar el armamento nuclear paquistaní. Estados Unidos cree que Khan continúa siendo una amenaza para sus esfuerzos de frenar la proliferación, a pesar de que el Gobierno paquistaní insiste en que su red está desmantelada y que él ya no tiene acceso a ninguna de estas instalaciones ni tecnologías.

A la incertidumbre sobre la seguridad nuclear efectiva se une el riesgo de la actual situación de crisis en el país, con la presencia de operativos de Al Qaeda en territorio paquistaní y con la guerra contra los talibanes, que ha propiciado el crecimiento de la insurgencia islamista. Las declaraciones de varios miembros de la administración Obama acusando al Gobierno paquistaní de no hacer todo lo que estaba en su mano para luchar contra el integrismo tensaron las relaciones y provocaron la reacción del presidente Zardari, quien finalmente optó por la conciliación y envió al equivalente a seis Divisiones de Infantería a la frontera con Afganistán.

El Ejército paquistaní, que es la institución más fuerte del país, con más de medio millón de hombres, ha sido entrenado y equipado para enfrentarse a ejércitos extranjeros y especialmente a la India, que sigue siendo su prioridad como lo ha sido durante los más de 60 años de existencia de Pakistán, y no para combatir a civiles insurrectos entremezclados con la población civil y de ahí la reticencia de los generales a enfrentarse a los talibanes, pues consideran que pueden ser contenidos mediante acuerdos, entregas de territorio y disuasión. Además piensan que Estados Unidos quiere debilitar a Pakistán para favorecer a la India y aluden al acuerdo de transferencia tecnológica nuclear que firmó Bush con Nueva Delhi (19), que consideran que tiene graves implicaciones para su estabilidad estratégica, porque le da a la India la ventaja de producir grandes cantidades de material fisible y de armas nucleares desde los reactores no afectados por las salvaguardas. También aluden a las condiciones que Washington ha impuesto para que la ayuda militar a su país sea usada para combatir la insurgencia y no contra la India.

En Pakistán, la lucha contra la insurgencia se considera una causa estadounidense, no paquistaní y muchos miembros del Ejército, incluidos algunos mandos, prefieren ver a los talibanes como amigos musulmanes merecedores de más consideración y no como enemigos (20). Por ello no está asegurado que la ayuda comprometida por Obama para los próximos cinco años y la aquiescencia de Zardari vayan a cambiar la actitud del país, ni que el apoyo a la contrainsurgencia pueda transformar rápidamente al Ejército paquistaní en una fuerza capaz de conquistar las montañas de las zonas tribales, cuando está entrenado para luchar contra la India en las llanuras del Punjab y carece de equipos técnicos para visión nocturna y también de helicópteros para poder mover las tropas rápidamente.

Según un informe elaborado en febrero de 2009 por el Consejo Atlántico de Estados Unidos (21), Pakistán se enfrenta a graves problemas económicos y de seguridad que amenazan su existencia como Estado democrático y estable. Va a entrar en un largo periodo de insurrecciones

(19) «Global Partnership Agreement Between the United States and India», 19 de julio de 2005, consultando en: <http://www.state.gov/p/us/rm/2005/49831.htm>.

(20) RASHID, Ahmed: *Descent into Chaos. The United States and the Faillure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*, Penguin Group, 2008.

(21) The Atlantic Council of the United States: *Needed: A Comprehensive U.S. Policy Towards Pakistan*, febrero de 2009.

armadas, terrorismo y mayor inestabilidad que la vivida hasta ahora, lo cual va a debilitar sus instituciones, su economía y va a aumentar la pobreza. Este informe establece que el Gobierno paquistaní tiene un plazo de entre 6 y 12 meses para tomar las medidas que eviten pasar de una situación mala a peligrosa. Hasta hace poco tiempo Estados Unidos y la OTAN consideraban que Pakistán era clave para ganar la guerra en Afganistán. Ahora, la guerra principal está en Pakistán, un Estado desintegrado, colapsado, en tensión violenta entre el proyecto democrático y el islamismo radical. La comunidad internacional debe prestar la ayuda necesaria para que los talibanes, que ya forman gobierno alternativo en zonas como el valle del Swat y que han llegado hasta el distrito de Buner, que se encuentra a unos 100 kilómetros de Islamabad, de las instalaciones nucleares de Khushab y del centro de enriquecimiento de uranio de Gadwal, no puedan hacerse con el control del país, incluyendo su arsenal nuclear.

Corea del Norte

Esta nación supone una amenaza para la comunidad internacional por expandir los misiles balísticos y favorecer la proliferación de los mismos. Su programa de misiles es su fuente más importante de divisas. Comenzó en los años ochenta a vender misiles y sus componentes y tecnologías a varios países como: Egipto, Irán, Libia, Pakistán, Siria y Yemen, y continúa haciéndolo. Se ha intentado disuadir a los potenciales compradores ejerciendo una presión política directa y también indirecta a través de la PSI, una iniciativa que tiene como objetivo interceptar los barcos norcoreanos que porten equipamientos de misiles. Si bien no se ha logrado disuadir a algunos compradores, sí se ha conseguido que los riesgos y los costes se hayan incrementado sustancialmente. Pyongyang ha respondido aumentando las transacciones a través del transporte aéreo y ofreciendo más transferencias de tecnologías y licencias, que son más difíciles de detectar y de interceptar. El Consejo de Seguridad de la ONU adoptó en el año 2006 las resoluciones 1695 y 1718 para que todos los países se abstuvieran de adquirir materiales y tecnologías de misiles a Corea del Norte y en junio de 2009 aprobó la resolución 1874, endureciendo las sanciones al régimen norcoreano y prohibiendo la compra de cualquier tipo de armamento a este país, con imposición de sanciones a quien lo hiciera.

Corea del Norte tiene desplegados unos 600 misiles *Scud* de corto alcance, de varios tipos, que pueden alcanzar el territorio de Corea del

Sur. También tiene desplegados unos 320 misiles *Nodong* de alcance medio –que pueden llegar hasta Japón– y está desarrollando y probando misiles *Taepodong-2*, de más largo alcance, que llegarían hasta Hawái y Alaska, y que con una cabeza nuclear muy ligera podrían alcanzar la costa occidental de Estados Unidos. Además, se estima que puede tener entre 6 y 12 bombas nucleares, pero se desconoce si su tecnología ha avanzado lo suficiente como para fabricar cabezas nucleares para sus misiles balísticos. La detonación de un explosivo nuclear es un avance científico significativo, pero miniaturizar tal mecanismo para poder ensamblarlo en un misil o fabricar una bomba nuclear de gravedad que pueda lanzarse desde un bombardero presenta un gran número de problemas de ingeniería. Estos mecanismos además de pequeños han de ser lo suficientemente resistentes para soportar los rigores del lanzamiento y del vuelo (22).

En octubre de 2006 Corea del Norte se convirtió en potencia atómica al realizar una prueba subterránea de una bomba nuclear. Se cumplía así el sueño nuclear del régimen dictatorial de Kim Il-sung, quien temiendo que se usaran armas nucleares contra su país durante la guerra de Corea, una vez terminado el conflicto presionó a Rusia y a China para que le transfirieran tecnología nuclear y entró en contacto con la red de contrabando nuclear paquistaní. En mayo de 2009 realizó su segundo ensayo nuclear y se espera que en breve realice un tercero.

Estos hechos se han producido tras el fracaso de un largo proceso que ha oscilado entre el aislamiento y la negociación. En el año 1994, después de que Estados Unidos hubiera tomado en consideración la posibilidad de bombardear las instalaciones nucleares norcoreanas, Clinton firmó un acuerdo con Pyongyang para congelar el programa nuclear, que finalmente fracasó. En enero de 2002, Bush optó por la confrontación e incluyó a Corea del Norte en el «eje del mal», junto con Irak e Irán, descartando continuar con el acercamiento diplomático iniciado por Clinton. Las relaciones entre ambos países se deterioraron y, como respuesta, Corea del Norte suspendió en 2003 su participación en el TNP, Tratado que había firmado en el año 1985, y puso de nuevo en funcionamiento el reactor de Yongbyon para reprocesar plutonio.

(22) International Crisis Group: «North Korea's Nuclear and Missile Programs», *Asia Report*, número 68, 18 de junio de 2009.

Después de que Kim Jong-il realizara su primer ensayo nuclear, Bush reconoció el fracaso de su estrategia y comenzó unas negociaciones bilaterales que, en febrero de 2007, pasaron a ser a seis bandas con la participación de China, Corea del Norte, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón y Rusia. A cambio de alimentos y petróleo, Corea del Norte se comprometió a volver al TNP y a permitir que los inspectores del OIEA tuvieran acceso a sus instalaciones. También se comprometió a parar su programa nuclear, a dismantelar su reactor y las instalaciones para reprocessar el combustible nuclear y a informar de toda su producción de plutonio. En octubre de 2008 Estados Unidos anunció que sacaría a Corea del Norte de la lista de Estados que patrocinan el terrorismo siempre que permitiera verificar el dismantelamiento del reactor. Este preacuerdo debía de ser ratificado por los seis países antes citados para que entrase en vigor, pero no pudo ser porque Corea del Norte dio un giro inesperado y rompió las negociaciones alegando que no había recibido la ayuda energética ni económica prometida en compensación a su desnuclearización. El régimen norcoreano denegó el acceso de los inspectores del OIEA a las instalaciones nucleares y suspendió la desactivación del reactor nuclear. Las medidas para el dismantelamiento que se habían practicado eran fácilmente reversibles.

La opacidad total con que Kim Jong-il toma sus decisiones políticas no permiten interpretar adecuadamente el porqué de ese giro inesperado, aunque se especuló con la posibilidad de que tratase de retrasar las negociaciones hasta la llegada al poder de Obama. En abril de 2009, coincidiendo con la gira de Obama por Europa, el régimen norcoreano lanzó un misil de largo alcance sobrevolando Japón, que quiso hacer pasar por la puesta en órbita de un satélite, hecho que se interpretó como una llamada de atención, pues los discursos del nuevo presidente estadounidense se centraban en Afganistán, Pakistán o Irán. El Consejo de Seguridad de la ONU condenó dicho lanzamiento y endureció las sanciones a Corea del Norte. La respuesta norcoreana llegó en mayo, cuando realizó su segundo ensayo nuclear subterráneo, en violación directa de la resolución 1718 de Naciones Unidas, aprobada en el año 2006 tras el primero. Además posteriormente ha realizado pruebas de misiles tierra-aire y de misiles balísticos de corto alcance, lanzándolos en dirección al mar de Japón.

Los aliados siguen intentando interpretar este desafío del dirigente norcoreano a la comunidad internacional en general y a Estados Unidos en

particular para poder afrontarlo, pero existen diversas opiniones sobre sus posibles causas. Algunos piensan que estos actos son irracionales; otros lo ven como un intento de presionar para recibir más ayuda y para conseguir más ventajas en las negociaciones; y otros lo ven como un acto de reafirmación interior para imponer como sucesor a su hijo Kim Jong-un, prolongando así la única dinastía comunista del mundo. Lo más probable es que sea una mezcla de todos estos factores.

En cualquier caso, al evaluar las distintas opciones de respuesta a esta actitud, hay que descartar una acción militar, pues si en el pasado un ataque convencional sobre las instalaciones nucleares de Corea del Norte podría haber servido para retrasar o parar el programa nuclear, ahora sólo serviría para bloquear la producción de plutonio, pero los norcoreanos seguirían en posesión de los 30 kilogramos (suficientes para construir cuatro o cinco bombas) de este material declarados en el año 2008 que, debido a su pequeño volumen, podrían estar almacenados en cualquier lugar. Además, la localización de las instalaciones donde se enriquece el uranio es desconocida y podrían estar camufladas o protegidas frente a un posible ataque.

Un castigo ejemplar por parte de Naciones Unidas también queda descartado, porque China y Rusia se oponen y porque el resultado sería un aislamiento aún mayor del régimen norcoreano, lo que le impulsaría a seguir probando armas nucleares y misiles. El colapso del país podría resultar catastrófico porque se podría llegar a la situación de que las autoridades perdieran el control del armamento nuclear o de las instalaciones donde se desarrollan las tecnologías nucleares.

Queda ensayar variantes de la actual e infructuosa política de recompensas y sanciones, con el agravante de que la solución del problema es ahora más difícil pues en los últimos años Corea del Norte a cuadruplicado el material fisible almacenado, ha realizado dos pruebas nucleares, ha construido nuevos misiles, se ha retirado del TNP y observa cómo el estatus nuclear de la India le sirve para mejorar sus relaciones internacionales. Tras el acuerdo firmado entre Estados Unidos e India, donde a este país se le permite seguir manteniendo su armamento nuclear y se le conceden otros beneficios nucleares, en Pyongyang comenzaron a preguntarse por qué ellos debían de renunciar a obtener esos privilegios.

En definitiva, el programa nuclear de Corea de Norte supone una amenaza importante para la seguridad internacional porque los ensayos nu-

cleares aumentan la probabilidad de que se produzcan accidentes en instalaciones tan vetustas y, sobre todo, por el riesgo de que el régimen norcoreano opte por la proliferación activa –tal y como hace con los misiles– y comience a transferir armas nucleares, material fisible, tecnología nuclear o conocimientos para su desarrollo a otros Estados o, lo que es más preocupante, a grupos terroristas, ya que en el pasado los norcoreanos han estado involucrados en actividades terroristas. Existen bastantes evidencias de que Corea del Norte asistió secretamente a Siria en la construcción del reactor para producir plutonio, que Israel bombardeó en septiembre de 2007, antes de que estuviera operativo, y de que ha vendido tecnología nuclear a Irán y a Libia.

China, que es el único país que puede ejercer el liderazgo que le corresponde por su influencia política y económica como principal suministrador de alimentos y petróleo, pidió a Pyongyang que regresase a la mesa de negociaciones a seis bandas. Kim Jon-il aceptó a condición de mantener previamente conversaciones bilaterales con Estados Unidos. Obama accedió a la reunión bilateral, pero también con la condición de que ese foro en ningún caso sustituyera a las negociaciones entre las seis partes implicadas en el proceso. En el momento de redactar estas líneas aún se desconoce en qué fecha tendrán lugar dichos encuentros. Es muy importante que estas negociaciones sean fructíferas por la amenaza para la estabilidad que significa la política de proliferación de Corea de Norte y porque si se consiente que este país prosiga con su programa nuclear, será mucho más difícil obtener resultados con Irán.

Irán

Este país se ha convertido en la prueba clave para saber si la comunidad internacional tiene capacidad para prevenir la proliferación nuclear; de no ser así, el mundo pasará a ser un lugar mucho más peligroso e impredecible.

Cuando Bush incluyó a Irán dentro del «eje del mal», apostando por hacer caer su régimen teocrático siendo presidente el moderado y conciliador Jatami, imposibilitó que Irán ayudase con su influencia en asuntos de crucial importancia, tanto para Estados Unidos como para el propio Irán y para la comunidad internacional, tales como Irak, el conflicto palestino-israelí, el terrorismo y la proliferación nuclear. Pero, sobre todo, impidió que Irán se involucrase en la lucha contra los talibanes, cuando

ese país tiene 930 kilómetros de frontera con Afganistán, cuando cerca de un millón de refugiados afganos están en suelo iraní y cuando tiene un persistente problema con el narcotráfico, que necesita solucionar con urgencia: Irán es uno de los países del mundo con los índices más altos de consumo de estupefacientes (los expertos afirman que hay casi 2.000.000 de iraníes que consumen drogas) y además el narcotráfico amenaza la seguridad en la frontera y provee de fondos a los talibanes, a quienes Irán considera un peligro. Bush malgastó innumerables oportunidades diplomáticas con Irán y ello lo aprovechó el régimen iraní para avanzar con su programa nuclear. El resultado es que ahora cuenta con más de 7.000 centrifugadoras para enriquecer uranio, con más de 1.000 kilogramos de uranio poco enriquecido y con el conocimiento y las tecnologías necesarias para seguir produciéndolo.

Durante todos estos años, excepto la intervención militar, todas las demás posibilidades han sido exploradas: se ha utilizado la presión militar, amenazando con represalias; el OIEA ha realizado inspecciones por sorpresa a las plantas de enriquecimiento de uranio, en cumplimiento de las obligaciones aceptadas por Irán como parte del TNP (23); y se ha ejercido la coerción económica, imponiendo sanciones. Las sanciones han marcado la política de Estados Unidos hacia Irán y han jugado un creciente papel en la política de los países europeos hacia ese país.

Pero tanto la amenaza militar, como las inspecciones y las sanciones se han mostrado insuficientes y la única alternativa viable son las negociaciones. Si Estados Unidos hubiese aceptado las negociaciones directas con Irán en 2003, cuando Jatami las propuso, muchas de las preocupaciones de ahora se podrían haber evitado, pues en Teherán estaban dispuestos a aceptar los controles del OIEA a cambio de pleno acceso a la tecnología nuclear pacífica. Estados Unidos rechazó la oferta alegando el apoyo de Irán a Al Qaeda y ante la creciente tensión, en el otoño de 2003, el EU-3: Alemania, Francia y Reino Unido, con el apoyo del resto de países de la Unión Europea, iniciaron unas negociaciones que fracasaron porque ambas partes las enfocaron como si fueran un primer paso hacia las negociaciones directas entre Irán y Estados Unidos. Las negociaciones también fracasaron porque en el año 2004 los iraníes eligieron un Parlamento más conservador, que se negó a ratificar el Protocolo

(23) IAEA Board of Governors: *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran*, GOV/2008/59, 19 de noviembre de 2008.

Adicional del TNP y porque en 2005 eligieron a Ahmadineyad como presidente, quien optó por la confrontación en lugar de por la cooperación y retiró todas las concesiones previas realizadas por su antecesor.

Irán volvió a enriquecer uranio y en febrero de 2006 el OIEA elevó el caso al Consejo de Seguridad de la ONU (24), que exigió que Irán suspendiera cualquier actividad de enriquecimiento de uranio. En mayo de 2008 el Consejo de Seguridad había adoptado cuatro resoluciones imponiendo sanciones a Irán (25) y los sucesivos intentos de que los iraníes se volvieran a sentar en la mesa de negociaciones resultaron infructuosos, porque siempre se condicionaban a que previamente se suspendiera el proceso de enriquecimiento de uranio.

Obama ha introducido importantes novedades con respecto a su predecesor: ha reconocido explícitamente que Irán tiene derecho a tener energía atómica y ha aceptado la participación directa de Estados Unidos en las negociaciones y sin precondiciones, pero advirtiendo de que el desarrollo de armas nucleares por parte de Irán es inaceptable y que la comunidad internacional tiene la obligación de pararlo. Nada más llegar a la Casa Blanca, Obama envió una carta al presidente ruso Medvédev ofreciéndole la posibilidad de reconsiderar el despliegue de su sistema antimisiles en Europa a cambio de una mayor cooperación y del compromiso de utilizar su influencia sobre Teherán (Moscú ha construido la primera planta de energía nuclear iraní en Busher y ambos países mantienen relaciones diplomáticas fluidas) para restringir el programa nuclear de Irán, ya que el objetivo del escudo era defender a Estados Unidos y a Europa frente a la amenaza de un posible ataque iraní con misiles y si Irán interrumpiese su programa nuclear, las defensas antimisiles no serían necesarias. Medvédev rechazó vincular ambas cuestiones y negociarlo como si se tratara de un intercambio.

En junio de 2009, el OIEA informó de que Irán ya contaba con 7.052 centrifugadoras en Natanz para enriquecer uranio y con 1.339 kilogramos de uranio poco enriquecido, frente a las 3.820 centrifugadoras y los 839 kilogramos de uranio con que contaba en noviembre de 2008, lo cual supone un incremento significativo y preocupante, aunque el jefe del Pentágono, Robert Gates, afirmó que Irán todavía estaba lejos de

(24) LARA, Belén: «Irán ante el Consejo de Seguridad», *Política Exterior*, volumen XX, número 110, pp. 25 y siguientes, marzo-abril 2006.

(25) Las resoluciones son: S/RES/1696 (2006) de 31 de julio; S/RES/1737 (2006) de 23 de diciembre; S/RES/1747 (2007) de 24 de marzo y S/RES/1803 (2008) de 3 de marzo.

poder fabricar una bomba nuclear y que hay tiempo para negociar. Por otro lado, aunque Irán tenga la capacidad para enriquecer el uranio, también tiene que tener capacidad para fabricar una bomba nuclear y para diseñar una cabeza nuclear lo suficientemente pequeña y ligera como para que pueda ser transportada por un misil. Éste es el aspecto más misterioso y desconocido de las capacidades iraníes, pues se sabe que Irán recibió documentación de China, filtrada por Pakistán, sobre cómo construir una cabeza nuclear, pero se desconoce qué resultados ha obtenido Irán de esa información. Además, Irán ha de disponer de un misil que sea capaz de desplazar los 500 kilogramos mínimos que pesa una cabeza nuclear y es dudoso que el *Shahab-3*, su modelo más avanzado, la tenga.

Alarmados por el acercamiento buscado por Obama con Irán, Israel exigió que éste les asegurase que nunca permitiría que Irán llegase a tener armas nucleares, aunque para lograrlo tuviera que recurrir al uso de la fuerza militar. Obama nunca ha descartado totalmente esa opción, pero ha manifestado que cree firmemente que no es la solución, porque un ataque sobre Irán tendría consecuencias para las fuerzas estadounidenses desplegadas en Irak, afectaría a la seguridad en Afganistán, al propio Israel, al precio del petróleo, a la lucha contra el terrorismo y, lo más importante, sería justo lo que empujaría a Irán a construir su bomba nuclear. Tanto Estados Unidos como Israel tienen capacidad para llevar a cabo una acción militar en Irán bombardeando las instalaciones nucleares conocidas. La fuerza aérea estadounidense podría fácilmente atacar 400 objetivos dentro de Irán en una sola noche (26), pero no sería suficiente para destruir totalmente las instalaciones nucleares iraníes y sólo serviría para frenar y retrasar su desarrollo y para que los dirigentes iraníes decidieran afrontar su vulnerabilidad construyendo, entonces sí, su arma nuclear.

Empero, los dirigentes israelíes ya han advertido de que, según sus informaciones, Irán ya está próximo a cruzar el umbral que le permitirá fabricar la bomba nuclear y que van a estar preparados para tomar el asunto en sus propias manos, porque se verán obligados a desactivar la planta de Natanz por la fuerza, incluso sin el consentimiento de Estados Unidos. En mayo de 2009, Netanyahu visitó la Casa Blanca y quedó patente el desacuerdo total de ambos líderes sobre cómo proceder con Irán. Dos

(26) POSEN, Barry: «A Nuclear Armed Iran? A Difficult But Not Impossible Policy Problem», *The Century Foundation*, p. 7, Washington D.C., 2006.

días después Irán realizó un lanzamiento de prueba de un misil balístico cuyo alcance es de unos 2.000 kilómetros, suficiente para llegar a Israel, a las bases estadounidenses en el Golfo y a algunos países europeos.

Si antes de las elecciones iraníes de junio de 2009, la normalización de relaciones con Washington podría haber tenido serios costes políticos para el régimen de los ayatolás; tras el cuestionamiento de los resultados de éstas, Ahmadineyad ha radicalizado su mensaje y la hostilidad hacia Estados Unidos sigue siendo uno de sus pilares ideológicos. Achaca los malos datos económicos a las sanciones, mientras que muestra el éxito tecnológico –especialmente en el campo nuclear– como un poderoso símbolo de resistencia contra las potencias occidentales. Cuanto más grande sea la tensión con Estados Unidos, más fácil resultará para el régimen reunir apoyos, acallar a los disidentes e invocar la unidad nacional contra el enemigo común.

Empero, un Irán aislado indefinidamente es algo que el mundo no se puede permitir. Aunque el momento sea especialmente delicado, hay que involucrar a Irán en la resolución de los conflictos que afectan a su zona geoestratégica y hacer que se sienta corresponsable de los resultados. La reunión que tuvo lugar el 1 de octubre de 2009 en Ginebra entre el negociador nuclear iraní, Said Yalili, y el alto representante de la Unión Europea, Javier Solana, logró desatascar la vía diplomática y que Irán accediera a que el OIEA pueda inspeccionar la planta secreta que está construyendo en Qom, a cambio de que se le permita incrementar el nivel de enriquecimiento de su uranio hasta el 20%, con lo que se avalaría lo que estaba haciendo hasta ahora. En breve veremos si Irán continúa intentando ganar tiempo o, por el contrario, tiene verdaderas intenciones de no seguir adelante con su programa de enriquecimiento de uranio.

La OTAN y los sistemas antimisiles

En el Concepto Estratégico se identificó la necesidad de disponer de protección contra la amenaza que suponen los misiles balísticos. En la Cumbre de la OTAN que se celebró en Praga en el año 2002 se decidió realizar un estudio de viabilidad para examinar las diferentes opciones existentes para proteger el territorio de Alianza, sus centros de población y sus Fuerzas Armadas frente a un ataque con misiles balísticos. El Informe fue presentado y aprobado en Riga, en noviembre de 2006, pero no se tomó una decisión política al respecto. En el comunicado

final de la Cumbre del sexagésimo aniversario de la OTAN (27), en abril de 2009, se reflejaban las dudas sobre el valor de desplegar sistemas antimisiles no probados suficientemente y se situaba a éstos como una forma más de responder a la amenaza que suponen los misiles balísticos, pero como última opción en un contexto de potenciación del control de armamentos.

En la actualidad la OTAN está desarrollando el llamado ALTBMD (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*), con el objetivo de proteger áreas pequeñas de singular interés, como centros de mando e instalaciones especiales, así como a las tropas desplegadas en zonas particularmente peligrosas o conflictivas. Este sistema no está concebido para defender países enteros o áreas muy extensas y, mucho menos, todo el territorio europeo de la Alianza. La OTAN aporta el sistema de control y mando que permitirá que todos los sensores y sistemas de armas que aporten los países aliados (todavía sin determinar) funcionen de manera integrada. Se espera que pueda estar operativo para el año 2016.

España podría aportar las fragatas F-100 que tienen capacidad para operar de manera integrada en una flota aliada y están dotadas con el Sistema de Combate Aegis, que es el Sistema más potente hasta ahora desarrollado para el combate antiaéreo desde una plataforma naval. El Aegis es un Sistema total porque realiza todas las funciones necesarias: detección, seguimiento, asignación, lanzamiento, guiado del interceptor y control de efectividad. Su potencia le viene dada por el radar multifunción SPY-1D que permite un seguimiento permanente con un ángulo de visión de 360 grados, aunque si es necesario puede concentrarse en una zona determinada. El radar puede captar objetivos en vuelo (aeronaves o misiles) a una distancia de hasta 600 kilómetros. Este Sistema antiaéreo puede tener capacidad antimisiles sustituyendo los interceptores *Standard* SM-2 por los SM-3.

Las fuerzas navales pueden estar presentes en cualquier litoral debido a su gran flexibilidad y movilidad, y si están dotadas con sistemas antimisiles pueden resultar muy útiles para proteger los puertos donde se hayan de desembarcar las tropas, los aeropuertos costeros y las zonas donde hayan de desplegarse fuerzas anfibias. También pueden utilizarse

(27) «Strasbourg/Kehl Summit Declaration»: Issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 4 de abril de 2009, párrafos 50 y siguientes.

para proteger a las fuerzas desembarcadas en una determinada zona de operaciones. A la gran movilidad de los buques hay que sumar la ventaja de que los sistemas defensivos ya van instalados en ellos, por lo que no necesitan ser aerotransportados y se facilita su mantenimiento. Debido a estas características y a otras consideraciones estratégicas que se analizan a continuación, cuando el presidente Obama decidió que no se construiría el sistema antimisiles en Polonia y la República Checa iniciado por Bush, anunció que se sustituiría por un sistema defensivo basado en el interceptor SM-3, que iría desplegado en los destructores de la Armada estadounidense que ya tienen el Sistema de Combate Aegis.

El ex presidente Bush decidió en el año 2007 instalar en el territorio de dos países miembros de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea, Polonia y República Checa, lo que pasó a denominarse la «tercera pata» de su sistema estratégico nacional de defensa antimisiles: 10 misiles interceptores en la abandonada base militar de Redzikowo, en Polonia y un radar para realizar el seguimiento de la trayectoria de los misiles en su fase media de vuelo, en la antigua base soviética de Brdy, en la República Checa. Las otras «dos patas» del sistema defensivo las constituyen los interceptores que ya están desplegados en las bases de Fort Greely en Alaska y de Vandenberg, en California. Con ambas quedaría cubierto un supuesto ataque con misiles, a pequeña escala, que pudiera llegar por el oeste, desde Corea del Norte, pero tendrían nula utilidad frente a un lanzamiento que se produjera siguiendo la trayectoria contraria, por el este, desde Irán. Ese flanco es el que debía cubrir el sistema antimisiles a desplegar en Europa y se eligió a estos países por su situación geográfica, tras analizar las posibles trayectorias que seguirían los hipotéticos misiles lanzados desde Irán hacia Estados Unidos, pero también por su fiabilidad.

Desplegar esa «tercera pata» significaba asumir, tácitamente, que los esfuerzos diplomáticos para que Irán abandonase su programa nuclear y el desarrollo de más misiles balísticos no prosperarían, que no iba a funcionar la disuasión nuclear con Irán y que sus dirigentes son tan irracionales como para exponerse a la aniquilación, lanzando sus misiles contra Estados Unidos. La iniciativa tuvo consecuencias muy negativas para las relaciones entre Moscú y Washington sobre un número importante de cuestiones relacionadas con la política exterior, con la seguridad global, con el equilibrio estratégico, con la proliferación, con el control de armamentos y con las relaciones internacionales. Las reacciones no

dejaron de sucederse, tanto en los países directamente implicados –Polonia y República Checa– como en el resto de países europeos, o como en Rusia y China, que se sentían especialmente afectados (28).

Desde el punto de vista estratégico, la iniciativa levantó suspicacias tanto en Rusia como en China. El objetivo declarado era hacer frente a los misiles balísticos de largo alcance lanzados desde Irán, pero estos misiles en la actualidad no existen y no existirán, según las estimaciones y en el peor de los casos, hasta dentro de una década. En la primera visita oficial a China del presidente ruso Dimitri Medvédev, éste junto con su homólogo chino, Hu Jintao, realizaron una declaración conjunta manifestando su oposición al escudo antimisiles. Ambos países se oponían a que Estados Unidos desplegara elementos defensivos en las proximidades de sus fronteras: República Checa y Polonia en el caso de Rusia, y Japón y Taiwan en el de China y subrayaron que la instalación de un sistema antimisiles en algunas regiones del mundo no contribuye a mantener el equilibrio estratégico ni la estabilidad, si no que por el contrario, puede afectar directamente al sistema de disuasión en funcionamiento y puede socavar los esfuerzos internacionales en favor del control de armamento y de la no proliferación, así como la confianza entre los Estados.

En especial los dirigentes moscovitas consideraron la instalación del sistema defensivo estadounidense cerca de sus fronteras como un acto de hostilidad y como una amenaza directa a la seguridad nacional de Rusia. Que además se hiciera en dos países que habían formado parte del Pacto de Varsovia, fue considerado como una intromisión en su área de influencia y como una provocación. Los dirigentes rusos mostraron un profundo resentimiento por el escaso respeto con que Estados Unidos tomaba decisiones que, según ellos, afectarían a la seguridad de Rusia y consideraron como un asedio que un programa militar de perfil tan alto fuera a instalarse junto a su frontera, porque el radar checo tendría capacidad para rastrear buena parte del espacio aéreo ruso y para realizar el seguimiento de las pruebas de misiles en sus instalaciones de Kapustin Yar, a unos 800 kilómetros al sureste de Moscú, y se preguntaban por qué no se emplazaba en otro lugar, donde podría dar cobertura a países como Bulgaria, Grecia, Rumania y Turquía, que quedaban excluidos con la ubicación elegida.

(28) LARA, Belén, «El sistema antimisiles de Estados Unidos llega a Europa», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 302, pp. 55 y siguientes, año 2007.

Rusia amenazó con colocar sus misiles apuntando a Europa porque, en caso de crisis, se verían abocados a utilizarlos para eliminar el sistema defensivo. También amenazó con retirarse del Tratado INF, con reanudar los vuelos estratégicos con sus aviones cargados de misiles y con suministrar a Bielorrusia modernos misiles tácticos del tipo *Iskander SS-26*, para tener al alcance el territorio de Polonia y parte del de la República Checa. Asimismo, los dirigentes moscovitas aseguraron que también desplegarían esos misiles en Kaliningrado, en la frontera con Polonia, y anularon los planes de retirar tres regimientos de misiles de largo alcance con ojivas nucleares de *Kozel'sk*, en el occidente de Rusia. En definitiva, Polonia, un país miembro de la Unión Europea y de la OTAN, se convertiría en objetivo prioritario para Moscú en caso de crisis, así como para otros potenciales atacantes –como Irán– porque se verían obligados a intentar destruir los misiles antimisiles antes de llevar a cabo su ataque contra Estados Unidos. Es más, Polonia podría, incluso, convertirse en objetivo de grupos terroristas islamistas.

Los polacos y checos que se oponían al despliegue argumentaron que cualquier beneficio que se consiguiera de Estados Unidos no compensaría el total empeoramiento de la seguridad en Polonia y en la República Checa, ya que dichas instalaciones serían un lógico primer objetivo a destruir por cualquier enemigo de Estados Unidos, con lo que ambos países correrían un grave riesgo de ser atacados. Ponían el énfasis en que en la actualidad ningún país se enfrenta a una amenaza significativa por parte de Irán, pero que al instalar el sistema defensivo se estaría provocando a los iraníes para que lanzasen sus misiles contra ellos y en la posibilidad de que Rusia situara sus misiles apuntando a esa zona de Europa para, en caso de crisis, destruir el sistema antimisiles. Opinaron que, al ser miembros de la OTAN, su seguridad estaba garantizada y que no necesitaban reforzarla con acuerdos al margen. Es más, pensaban que esos acuerdos bilaterales pondrían en cuestión la credibilidad de ambos países como miembros de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea. Además, afirmaban que, desde un punto de vista político, se cedía soberanía porque el control y el mando del sistema pertenecía a Estados Unidos.

El proyecto se abordó en el seno de la OTAN y en el Consejo OTAN-Rusia, quedando meridianamente claro que Estados Unidos no pretendía debatir sobre el escudo antimisiles, ni buscaba el permiso de la OTAN, ni tampoco su aprobación. Los representantes estadounidenses se limitaron a

informar de que el proyecto saldría adelante sobre bases y negociaciones bilaterales con Polonia y República Checa, y de que la OTAN no podía interferir en sus planes. Para acallar las críticas de los aliados europeos los estadounidenses aseguraron que el escudo también serviría para proteger a una parte de Europa, para lo cual se desarrollaría un nuevo interceptor, que a diferencia del que pensaban desplegar en un primer momento no sólo serviría para interceptar la trayectoria seguida por los misiles lanzados contra Estados Unidos, sino que también sería capaz de interceptar los dirigidos contra suelo europeo, que inevitablemente habrían de tener una trayectoria más corta y un arco balístico más bajo.

Añadieron que el sistema defensivo se podría complementar con el ALTBMD de la OTAN, para extender la protección a Bulgaria, Grecia, Rumania y Turquía, que quedaban desprotegidas. Pero como ya hemos visto anteriormente este sistema no está planificado para defender países, sino instalaciones especiales y tropas, y además son las propias naciones las que aportan los sistemas de armas por lo que cabía preguntarse si serían las naciones que quedaban fuera de la cobertura estadounidense las que se verían obligadas a adquirir los medios necesarios o se afrontaría de manera multinacional. Los ministros de Defensa aliados acordaron encargar un estudio sobre la complementariedad de ambos sistemas, lo cual interpretó la administración Bush como un apoyo implícito a su plan de instalar los interceptores en Polonia. Los aliados se conformaron con estas explicaciones y se limitaron a pedir plena transparencia con ellos y con Rusia, además de que se respetase el principio de que la defensa de Europa es indivisible, ya que la propuesta planteaba niveles de seguridad diferentes. Tan sólo Alemania, Bélgica, Canadá, Holanda y Luxemburgo mostraron explícitamente su insatisfacción.

Frente al apoyo incondicional y decidido de Bush al desarrollo y despliegue de defensas antimisiles, Obama, durante la campaña electoral, expresó sus reservas sobre el escudo defensivo. Para él es un instrumento más, pero no el más importante, de la estrategia para reducir el peligro de las armas nucleares y afirmó que la política de su antecesor en relación con estas defensas había sido muy costosa e inefectiva, e impulsada con poca honestidad y realismo (29). Aseguró que si respon-

(29) Véase «Obama Statement on Visit of Polish President Lech Kaczynski», 16 de julio de 2007, consultado en: <http://www.obama.senate.gov/press/070716> y «A 21st Century Military for America: Barack Obama on Defense Issues», consultado en: <http://www.barackobama.com/pdf/Defense>

sablemente podía desplegar defensas antimisiles para estar más protegidos lo haría, pero solamente cuando quedase demostrado el correcto funcionamiento del sistema y su efectividad; cuando se hubieran realizado todas las pruebas necesarias de forma rigurosa; y asegurándose de asignar los recursos estrictamente necesarios para el despliegue de un sistema defensivo contrastado. Finalmente, anunció que, una vez cumplidos los anteriores requisitos, el despliegue se llevaría a cabo de forma que reforzara las alianzas y la cooperación con otros países, en lugar de dinamitarlas, y procurando que no afectase a las negociaciones sobre control de armamentos con Rusia, que tan sensible se había mostrado con este asunto.

Los Gobiernos de Polonia y República Checa presionaron al presidente Barack Obama para que no abandonase el proyecto, afirmando que parecería una derrota política frente a la presión de Rusia. En Praga, ante miles de personas, Obama vinculó el escudo antimisiles a los avances en el diálogo con Irán, al afirmar que:

«Si la amenaza iraní es eliminada tendremos mucha mayor base para la seguridad y la razón principal para la construcción del sistema antimisiles en Europa desaparecerá» (30).

Y a Medvédev le propuso renunciar a activar el sistema antimisiles en Europa si Moscú se comprometía a utilizar su influencia en Teherán para frenar el desarrollo del programa nuclear iraní. Posteriormente recortó sustancialmente la financiación del programa en los presupuestos del año 2010 y lo reorientó hacia la construcción de defensas contra misiles de más corto alcance en lugar de contra misiles estratégicos, como ya hiciera el ex presidente Clinton cuando llegó a la Casa Blanca. Finalmente, el 17 de septiembre de 2009, Obama anunciaba (31) que no seguiría adelante con el desarrollo de las instalaciones de Polonia y de la República Checa y que en su lugar se construirá un sistema defensivo en cuatro fases (entre los años 2011 y 2020) basado en el interceptor SM-3 que se desplegará tanto en los buques de la Armada como en tierra (probablemente en Turquía) y que servirá para hacer frente a los misiles de corto y medio alcance de Irán. En el comunicado se especificaba que la

(30) «President Obama Speech on Nuclear Disarmament», Praga, 5 de abril de 2009, consultado en: <http://www.acronym.org.uk/docs/0904>

(31) The White House: *Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy. A «Phased, Adaptive Approach» for Missile Defense in Europe*, consultado en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/

Administración estadounidense trabajará junto con los aliados para que la arquitectura del nuevo sistema se integre en la red de control y mando que está desarrollando la OTAN para el ALTBMD y con las defensas antimisiles de otros países, y que las opciones específicas del despliegue se consultarán también en el seno de la Alianza. El secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, manifestó públicamente que era un paso muy positivo porque se respetaban los principios de solidaridad e indivisibilidad.

Lo cierto es que la amenaza que suponen los misiles balísticos de más largo alcance ha ido decreciendo porque, con la excepción de Rusia y China, ningún país, incluidos Irán y Corea del Norte, poseen misiles balísticos con capacidad para alcanzar el territorio de Estados Unidos. No menos cierto es que si el sistema defensivo llega a ser efectivo contra la amenaza real de los misiles ahora existentes, se favorecerá una nueva carrera de armamentos porque la respuesta de los países afectados será construir más misiles balísticos para saturar las defensas, o inclinarse por los misiles de crucero, que aunque son de más corto alcance, pueden ser lanzados desde buques o submarinos situados en las proximidades del país a atacar.

Por otro lado, la iniciativa de Bush ha afectado a todo el entramado de tratados de control de armamento que tantos esfuerzos costó conseguir. Hemos asistido a la desaparición del Tratado ABMT (*Anti Ballistic Missile Treaty*), pero además, como consecuencia del proyecto de despliegue europeo, Rusia ha suspendido la aplicación del Tratado de Armas Convencionales en Europa y anunció que haría lo mismo con el Tratado INF, al considerar su seguridad seriamente amenazada. Además, al favorecerse el rearme, otros acuerdos como el MTCR (*Missile Technology Control Regime*) cuyo objetivo es controlar la difusión de las tecnologías necesarias para construir misiles, o el Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos, o iniciativas como la PSI se hubieran visto seriamente cuestionados.

Conclusiones. La política nuclear de la OTAN en el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza

Los aliados esperan poder adoptar un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN en la próxima cumbre que tendrá lugar en Lisboa a finales de 2010 o principios de 2011. En la celebrada con motivo del sexagésimo

aniversario de la firma del Tratado se aprobó un documento denominado Declaración sobre la Seguridad de la Alianza, donde los jefes de Estado y de Gobierno le encomiendan al secretario general que convoque y dirija a un amplio grupo de expertos cualificados para que elaboren un nuevo Concepto Estratégico, que sirva para hacer frente a las amenazas de hoy y para anticipar los riesgos del mañana. Un proceso que ha de seguir muy de cerca el Consejo Atlántico. Por lo que se refiere a la política nuclear, la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza dice que:

«La disuasión, basada en una mezcla adecuada de capacidades nucleares y convencionales, continúa siendo un elemento central de nuestra estrategia global» (32).

Este párrafo, nada innovador ni motivador de un debate a fondo, sugiere que la política nuclear de la Alianza permanecerá como hasta ahora, aunque tampoco niega otras posibilidades.

En cualquier caso, en los próximos meses se va a intensificar el debate sobre la política nuclear de la OTAN en general y sobre las fuerzas nucleares estadounidenses estacionadas en Europa en particular, pues paralelamente a la elaboración del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza se están produciendo y se van a producir importantes debates y acontecimientos, que influirán en el resultado final de éste en lo referente a la política nuclear:

- El 24 de septiembre de 2009, el Consejo de Seguridad de ONU aprobó por unanimidad la resolución 1887, una resolución histórica ya que por primera vez se compromete a la comunidad internacional a «crear las condiciones para un mundo sin armas nucleares», se refuerzan los instrumentos para prevenir la proliferación nuclear y se construye el marco para actuar legalmente contra la expansión de la tecnología nuclear incontrolada y el tráfico clandestino de material atómico. Además los países que poseen armas nucleares se comprometen a reducir su número y a facilitar el acceso a la energía nuclear pacífica a los países que lo requieran. A cambio, los que no tienen armamento nuclear renuncian a poseerlo (33).

(32) *Declaration on Alliance Security*: Issued by Head of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl, 4 de abril de 2009, consultado en: <http://www.nato.int/cps/>

(33) Resolución 1887, S/RES/1887, año 2009. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6191ª sesión, celebrada el 24 de septiembre de 2009, consultado en: http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions_09.htm

- Estados Unidos está procediendo a la revisión de su política nuclear, que el Congreso estadounidense deberá aprobar a principios del año 2010. Se espera que la administración Obama asigne al armamento nuclear exclusivamente la misión de disuadir frente a ataques nucleares y que reduzca significativamente el número de armas atómicas. Siempre que se produce una revisión de la política nuclear en Estados Unidos, invariablemente sus resultados se trasladan a la política nuclear de la Alianza, por lo que es previsible que el armamento nuclear de la OTAN sea asignado a disuadir únicamente frente a ataques nucleares.
- Otra negociación importante que se está ultimando en el momento de escribir estas líneas es la renovación del Tratado START, que ha de estar concluida el 5 de diciembre de 2009, fecha en la que expira el hasta ahora en vigor. Se espera que los Gobiernos de Estados Unidos y Rusia acuerden importantes reducciones en el número de misiles estratégicos y en el de cabezas nucleares.
- Además, como lo que más preocupa en estos momentos a la comunidad internacional es que grupos terroristas puedan hacerse con bombas nucleares, Obama ha convocado para marzo de 2010 una reunión multilateral para tratar exclusivamente de la seguridad del armamento nuclear. El objetivo es debatir sobre la naturaleza de la amenaza y dar los pasos necesarios, conjuntamente, para asegurar los materiales nucleares vulnerables, combatir el contrabando nuclear y detectar y evitar cualquier posibilidad de terrorismo nuclear.
- Dos meses después tendrá lugar la Conferencia de Revisión del TNP, en la cual a los tres pilares clásicos del Tratado –el desarme, la no proliferación y el desarrollo de energía nuclear pacífica– se le quiere añadir un cuarto pilar vital: la seguridad nuclear. Como en conferencias anteriores, también en ella se volverá a debatir sobre la incompatibilidad de las armas nucleares que Estados Unidos tiene estacionadas en suelo europeo con la letra y el espíritu del TNP. Asimismo, se espera que haya gestos importantes en apoyo del Tratado: Estados Unidos y Rusia presentarán el acuerdo logrado para reducir significativamente su arsenal nuclear estratégico; el Reino Unido anunciará la reducción del número de cabezas nucleares que portarán sus misiles *Trident*; y Francia probablemente hará algo similar con respecto a sus fuerzas nucleares aéreas.

Posteriormente será el momento de plantearse la negociación de un tratado para reducir o eliminar las armas nucleares tácticas, que afectará a las que Estados Unidos tiene desplegadas en el suelo de los países

aliados. Cronológicamente, éstas fueron las primeras en aparecer, simplemente por las limitaciones tecnológicas de los sistemas de lanzamiento, y luego fueron perdiendo importancia a medida que las armas estratégicas fueron avanzando en número y en capacidad destructiva. En la actualidad el armamento nuclear táctico se caracteriza por una asimetría sin precedentes: se estima que Rusia cuenta con 5.000 armas de este tipo (aproximadamente la mitad desplegadas y la mitad en reserva) frente a las 500 de Estados Unidos; Rusia las tiene todas dentro de sus fronteras, mientras que Estados Unidos tiene gran parte de ellas estacionadas permanentemente en otros países. Otro hecho que caracteriza a este tipo de armamento es la completa ausencia de información oficial y verificable sobre su número, desarrollo de sus tecnologías y misiones: se sabe que China tiene misiles balísticos tácticos con cargas convencionales que potencialmente podrían ser reemplazadas por cabezas nucleares y que tanto en la India como en Pakistán su número va en aumento. Israel también las posee. Empero, lo más preocupante es la ausencia de cualquier tipo de régimen internacional para su control, con lo cual el riesgo potencial de que proliferen y puedan caer en manos de grupos terroristas es bastante alto.

Pero un tratado para reducir o eliminar las armas nucleares tácticas es muy difícil de conseguir a corto plazo, porque Rusia defiende su superioridad en este tipo de armamento para equilibrar la superioridad convencional de la OTAN que es indiscutible y, por tanto, la probabilidad de que el Gobierno ruso esté dispuesto a eliminar sus 5.000 armas a cambio de las 500 estadounidenses es prácticamente nula. Por su parte, Estados Unidos no puede aceptar una reducción igualitaria porque se quedaría sin armamento nuclear táctico, mientras Rusia conservaría aún 4.500 de estas armas. Además, la verificación sería muy complicada y controvertida tanto política como técnicamente. Así pues reducir y eventualmente eliminar las armas nucleares tácticas, es un asunto enormemente complejo, excepto que se haga siguiendo el modelo aplicado por la OTAN en los últimos años: continuas retiradas de las bombas nucleares en suelo europeo, realizadas en secreto, sin anunciarlo públicamente y, por consiguiente, sin aprovechar la credibilidad y el beneficio político que este tipo de acciones confieren ante la opinión pública, y sin obtener contrapartida alguna por parte de Rusia.

En los foros que se están convocando para debatir y hacer aportaciones al nuevo Concepto Estratégico, algunos expertos defienden que se

debería disminuir la importancia de las armas nucleares, asignándolas sólo la misión de disuadir frente a posibles ataques nucleares e incluir el compromiso del no primer uso del armamento nuclear, pero que no se deberían de retirar las armas nucleares del suelo aliado porque el GPN quedaría vacío de contenido y los aliados perderían influencia sobre la política nuclear de Estados Unidos en la OTAN. Otros alegan que en la actualidad Estados Unidos es la única potencia nuclear que continúa teniendo desplegadas armas nucleares fuera de su propio territorio –ya que todo el armamento nuclear desplegado por la Unión Soviética en los países de la Europa del Este fue retirado por Rusia– y piensan que la OTAN debe de trabajar más estrechamente con Moscú para eliminar todas las armas nucleares tácticas en Europa y fortalecer así los tratados de desarme, el control de armamentos y el régimen de no proliferación, porque aunque en los últimos años se han reducido significativamente el número de armas nucleares desplegadas en territorio aliado, las que aún lo están, las doctrinas y las políticas que permanecen vigentes están afectando desproporcionadamente a las relaciones con Rusia. También opinan que son un anacronismo y un vestigio de la guerra fría que mina la seguridad europea.

El despliegue del armamento nuclear estadounidense en territorio aliado fue una decisión política formal tomada en el seno de la OTAN y sólo debería revertirse con el pleno consentimiento formal de todos los miembros de la Alianza. Previsiblemente Obama sondeará la opinión de los aliados y especialmente la de los que acogen las bombas nucleares en su suelo, pues no quiere actuar unilateralmente sobre este asunto para que no se pueda interpretar que reniega de sus compromisos con la OTAN, aunque él es de la opinión de que un armamento convencional altamente letal y preciso sirve para reemplazar a unas armas nucleares cuyo valor militar y disuasorio es mínimo. Así pues, más pronto que tarde el armamento nuclear táctico que Estados Unidos tiene desplegado en suelo aliado será retirado, a excepción del estacionado en Turquía que se hará a más largo plazo, debido a su situación geoestratégica y a la inestabilidad de la zona.

En cualquier caso, la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN es el momento ideal para analizar si el papel que juegan las armas nucleares, 20 años después de finalizar la guerra fría, justifica sus costes financieros, políticos y diplomáticos. También es el momento de explorar nuevas y más sólidas bases para la Alianza.

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ABMT: *Anti-Ballistic Missile Treaty.*

ALTBMD: *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence.*

CSDC: *Continuous-at-Sea Deterrent Cycle.*

CTBT: *Comprehensive Test Ban Treaty.*

DGP: *Defense Group on Proliferation.*

FMT: *Fissile Material Treaty.*

GPN: *Grupo de Planes Nucleares.*

IAEA: *International Atomic Energy Agency.*

ICBM: *Inter-Continental Ballistic Missile.*

INF: *Intermediate-range Nuclear Forces.*

JCP: *Joint Committee on Proliferation.*

MIRV: *Multiple Independently Re-entry Vehicles.*

MTCR: *Missile Technology Control Regime.*

OIEA: *Organismo Internacional para la Energía Atómica.*

OTAN: *Organización del Tratado del Atlántico Norte.*

ONU: *Organización de Naciones Unidas.*

PSI: *Proliferation Security Initiative.*

SGP: *Senior Politico-Military Group on Proliferation.*

SLBM: *Submarine-Launched Ballistic Missile.*

START: *Strategic Arms Reduction Treaty.*

TNP: *Tratado sobre la No-Proliferación de Armas Nucleares.*

UNSCR: *United Nations Security Council Resolution.*

WMDI: *Weapons of Mass Destruction Initiative.*