

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NUCLEAR DE ESTADOS UNIDOS: OPCIONES DEL PRESIDENTE OBAMA

Belén Lara Fernández

Doctora en Ciencias Políticas por la UCM

Hacia una nueva política de seguridad nuclear

A lo largo de la campaña que le llevó a alzarse con el triunfo en las elecciones del 4 de noviembre de 2008, el nuevo presidente de Estados Unidos, Barack Obama, afirmó en varias ocasiones que su política de seguridad nuclear estaría dirigida a frenar la proliferación, a reducir el armamento nuclear, a almacenar todos los materiales nucleares en lugares seguros para que nunca llegasen a caer en manos de grupos terroristas y, en último extremo, a la eliminación de las armas nucleares, pero no como un fin en sí mismo, si no como la mejor forma de lograr un mundo más seguro, donde la seguridad de Estados Unidos quedaría reforzada. En los meses transcurridos desde que tomara posesión del cargo ya ha dado los primeros pasos en esta dirección.

Como ya lo hicieran el presidente Kennedy en los años sesenta y el presidente Reagan en los ochenta –cuando presentó la Iniciativa de Defensa Estratégica con el objetivo de convertir las armas nucleares en «impotentes y obsoletas» e iniciar, junto con Gorbachov, el camino de la reducción de las fuerzas nucleares, eliminando las de alcance intermedio e imponiendo límites a las estratégicas– Obama ha apostado por conseguir «un mundo libre de armas nucleares» y ha dicho que suscribe el texto así titulado publicado en enero de 2007 por los ex secretarios de Estado, Shultz y Kissinger, el ex secretario de Defensa, William Perry y el senador Sam Nunn, donde pedían la abolición de las armas nucleares, así como el texto más recientemente publicado por los mismos autores, donde vuelven a mostrarse preocupados por la proliferación y defienden la «opción cero» como única forma de pararla (1), aunque Obama ha afirmado, de manera inequívoca, que Estados Unidos no se desarmará unilateralmente y que mantendrá desplegado armamento nuclear mientras que este tipo de armas sigan existiendo en cualquier otro lugar del mundo.

El interés de Obama por potenciar el control de las armas nucleares no es nuevo, puesto que ha trabajado muy estrechamente con el senador republicano Lugar apoyando el proyecto denominado *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program* y visitando las instalaciones donde se destruye el armamento biológico y nuclear de Rusia. También junto con el senador republicano Hagel presentó en julio de 2007 *The Nuclear Weapons Reduction Act* donde ambos dibujaban una estrategia para progresar en el desarme y

(1) SCHULTZ, PERRY, KISSINGER and NUNN: «A World Free of Nuclear Weapons», *The Wall Street Journal*, p. A154, enero de 2007 y «Toward a Nuclear-Free World», *The Wall Street Journal*, p. A13, 15 de enero de 2008.

reforzar el Tratado de No-Proliferación (TNP) y donde también realizaban propuestas para prevenir el terrorismo nuclear. Estas colaboraciones abren la posibilidad de que Obama pudiera definir y concretar el cambio de la doctrina estratégica nuclear de Estados Unidos desde un enfoque bipartidista y –dado que el candidato republicano a la Presidencia John McCain afirmó en repetidas ocasiones durante la campaña que Estados Unidos «debería liderar un esfuerzo global para alcanzar el desarme nuclear»– Obama podría aprovechar el consenso para hacer de la eliminación del armamento nuclear en el mundo el principio básico de su política nuclear (2).

Pero Obama tendrá que hacer frente a las críticas y a las voces escépticas y pesimistas que se aferran a los argumentos negativos más comunes opuestos a la idea del desarme nuclear. Tal es el caso del ex secretario de Defensa, Harold Brown, quien –en un artículo publicado junto con John Deutch (3)– sostiene que un país que decide adquirir armas nucleares lo hace creyendo que tales armas incrementarán su seguridad y que la declaración de que Estados Unidos eliminará su armamento nuclear en un futuro distante no tendrá efectos directos sobre estos cálculos y, mucho menos, sobre los de los grupos terroristas. Aunque también contará con el apoyo de los que opinan en sentido contrario, como el *Carnegie Endowment for International Peace*, que ha publicado recientemente un análisis (4) donde rebate tales argumentos:

1. Frente a los que afirman que «las armas nucleares no pueden ser desinventadas» responde: cierto. Ninguna creación humana puede ser desinventada, pero la civilización ha prohibido y desmantelado artefactos demasiado peligrosos o moralmente no tolerables como las cámaras de gas a gran escala. El objetivo no es la desinención, si no conseguir que exista un fuerte rechazo a las armas de destrucción masiva y lograr su desmantelamiento minimizando los riesgos, potenciando los sistemas de verificación y las medidas de confianza, e instaurando un duro régimen de sanciones contra aquellos países que se salten las normas.
2. Frente a los que sostienen que «Estados Unidos no se puede desarmar unilateralmente», la respuesta es: cierto, pero tampoco es este el objetivo, ni lo que el TNP y otros compromisos exigen. El objetivo es llegar a que todos los Estados que poseen armamento nuclear lleguen al acuerdo de reducir recíproca y paulatinamente sus arsenales hasta llegar a cero.
3. Por último, frente al argumento de que «si Estados Unidos renuncia al paraguas de la disuasión nuclear que extiende sobre sus aliados, éstos podrían desarrollar sus propias armas nucleares», responde que probablemente no será así, porque si Rusia, China o Pakistán, eliminan o reducen sus arsenales y Corea del Norte e Irán dejan de ser una amenaza nuclear, resultaría política y estratégicamente poco realista que Japón, o Corea del Sur, o Turquía se pusieran a fabricarlas. Además éstos y otros países ya se han mostrado a favor de la eliminación del armamento nuclear y lo que debería de hacer Obama es contar con ellos e incluirles en las deliberaciones sobre cómo proceder para alcanzar el desarme nuclear. También tiene que convencer a los

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

(3) BROWN, Harold and DEUTCH, John: «The Nuclear Disarmament Fantasy», *The Wall Street Journal*, p. 9, 19 de noviembre de 2007.

(4) PERKOVIC, George: *Abolishing Nuclear Weapons: Why the United States Should Lead*, Carnegie Endowment for International Peace, octubre de 2008.

países más reacios como Rusia (aunque Medvédev manifestó días después de los comicios estadounidenses que está dispuesto a negociar sobre una «opción cero»), China, Francia, Pakistán e Israel de que su seguridad y sus intereses políticos podrían seguir igualmente preservados sin armas nucleares.

También a lo largo de la campaña electoral el presidente Obama quiso dejar claro que si para su antecesor, el presidente Bush, el peligro nuclear más grave que Estados Unidos tenía que afrontar provenía de los *rogue states*, él pensaba que «el más grave peligro para el pueblo americano es la amenaza de un ataque terrorista con un arma nuclear» (5) y reducir ese riesgo sería su prioridad. Por ello, criticaba que se hubieran gastado miles de millones de dólares en sistemas antimisiles ineficaces y se hubiera dedicado tan poco presupuesto a conseguir que los materiales nucleares dispersos por todo el mundo estuvieran custodiados en instalaciones seguras, o en desarrollar medidas de seguridad más eficaces para controlar los puertos y las fronteras de Estados Unidos.

Prevenir el terrorismo nuclear

Bush tenía decenas de programas dedicados a distintos aspectos del terrorismo nuclear –como la GTRI (*Global Threat Reduction Initiative*) dependiente del Departamento de Energía y la GICNT (*Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*) en el Departamento de Estado– cada uno de ellos con su propio responsable y con su propia planificación, pero no tenía un coordinador ni mecanismo sistemático alguno para identificar lo prioritario o dónde podría haber lagunas o solapamientos. El Congreso estadounidense intentó remediar esta situación imponiendo la creación de un puesto de coordinador en la Casa Blanca, dedicado a todo lo relacionado con la prevención de la proliferación y del terrorismo, pero Bush lo ignoró y jamás nombró a nadie para tal misión (6). La falta de coordinación ha determinado que el riesgo siga siendo inaceptablemente alto.

También en la escena internacional se reflejan fallos de coordinación similares, al haber una fragmentación de compromisos bilaterales y multilaterales. Las medidas de seguridad que se han tomado, esponsorizadas 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. En su informe anual ante la Asamblea General de Naciones Unidas, presentado en junio de 2008, el director del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) El Baradei dijo 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

(5) En: <http://www.barackobama.com/issues/foreignpolicy/>

(6) SHARP, Trevor and POFF, Erica: *Understanding and Preventing Nuclear Terrorism*, Center for Arms Control and Non-Proliferation, 3 de diciembre de 2008, en: <http://www.armscontrolcenter.org/policy/nuclearterrorism/>

material nuclear y radiológico eran alarmantemente altas, y que los incidentes con robos o pérdidas de esos materiales seguían constituyendo una gran amenaza (7).

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 Naciones Unidas, 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 del Consejo de Seguridad; la última, el que su lenguaje sea ambiguo y no distinga claramente entre desarme y no proliferación (8). Aún así ha cosechado algunos éxitos y continuará jugando un papel de prevención a corto y medio plazo: nunca estuvo pensada para acabar totalmente con el problema a largo plazo.

Para paliar esta insuficiencia, Obama se ha comprometido a liderar, durante su primer mandato, un acuerdo global que podría plasmarse en un nuevo tratado para combatir el terrorismo nuclear, a fin de conseguir 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. Se estima que existen más de 1.700 toneladas de Uranio Altamente Enriquecido (HEU, en sus siglas en inglés) en más de 100 instalaciones de decenas de países (9). Un tratado sobre 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 crecido en influencia y en número de seguidores. Para ello sería necesario un acuerdo multilateral, que será difícil de conseguir aunque las precondiciones necesarias están presentes:

1. Hay consenso en que 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.
2. Hay razones para pensar que el tipo de liderazgo necesario para iniciar un proceso de negociación con éxito lo ejercerá el nuevo presidente de Estados Unidos, que ya ha mostrado la voluntad política de hacerlo.

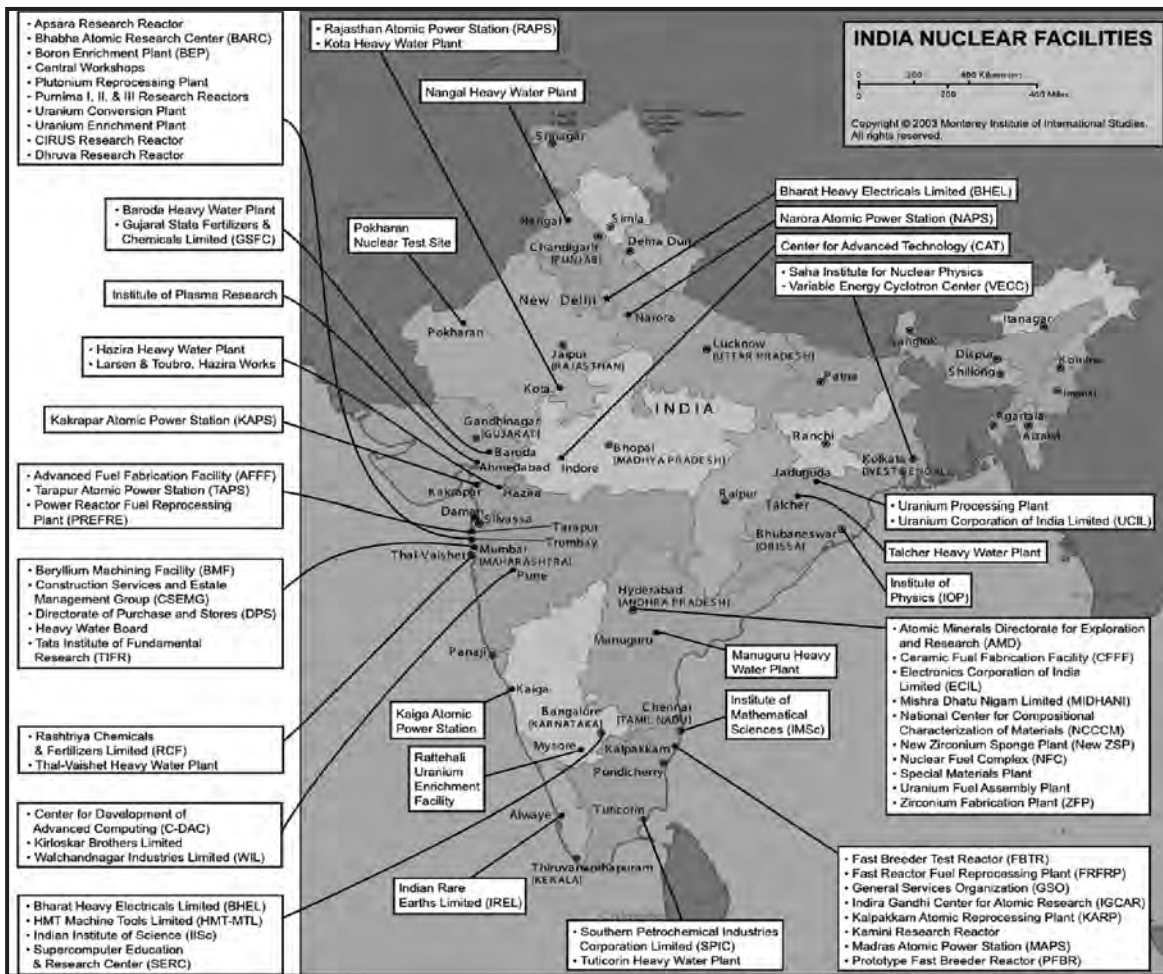
Mientras el tratado sobre terrorismo nuclear se hace realidad, los profesores Bunn y Newman, integrantes del *Project on Managing the Atom*, en el Documento *Preventing Nuclear Terrorism* (10), afirman que el presidente Obama tiene una oportunidad histórica única para reducir drásticamente el riesgo del terrorismo nuclear a una fracción mínima del

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

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

(9) POTTER, William: «Countering the Threat of Nuclear Terrorism» en *Nuclear Challenges and Policy Options for the Next U.S. Administration*, p. 32, Jean du Prez, editor, Monterey Institute of International Studies, diciembre de 2008.

(10) BUNN, Mathew and NEWMAN, Andrew: *Preventing Nuclear Terrorism: An Agenda for the Next President*, Harvard University and Nuclear Threat Initiative, noviembre de 2008, en: <http://www.nti.org/securingthebomb>



Fuente: NTI.

Figura 2.— Instalaciones nucleares de India.

- Responder a cualquier complot o trama de terrorismo nuclear e 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 convengan a sus ciudadanos de que lo nuclear es contrario a las tradiciones, a las leyes islámicas y la fe, para así frenar el reclutamiento de nuevos terroristas.
- Disuadir a los gobiernos para que no transfieran materiales nucleares a los terroristas, advirtiéndoles de que si lo hacen las represalias se dirigirán contra su país. Especialmente señalan que se tienen que ofrecer los incentivos necesarios para que Corea del Norte e Irán paren sus programas nucleares y permitan verificar sus instalaciones.

4. Frenar el contrabando nuclear:

- 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.
- Expandiendo los detectores de radiación.

La clave fundamental para que estas iniciativas tengan éxito estará en fortalecer la cooperación, pues cada uno de estos pasos requerirá la colaboración de decenas de países.

La revisión del sistema defensivo antimisiles

Frente al apoyo incondicional y decidido de Bush al desarrollo y despliegue de defensas antimisiles (una de las propuestas más importantes de su campaña presidencial en el año 2000), que le llevó a retirarse inmediatamente del Tratado ABMT (*Anti-Ballistic Missile Treaty*); a desplegar interceptores en Alaska y en California, sin contrastar su adecuado funcionamiento; y a firmar acuerdos con los Gobiernos de Polonia y de la República Checa para desplegar en territorio europeo la «tercera pata» de su sistema antimisiles, Obama ha expresado sus reservas sobre el escudo defensivo. Para él es una parte más, pero no la más importante, de la estrategia para reducir el peligro de las armas nucleares y ha afirmado que la política de su antecesor en relación con estas defensas ha sido muy costosa e inefectiva, e impulsada con poca honestidad y realismo (11). Asegura que si responsablemente puede desplegar defensas antimisiles para estar más protegidos lo hará, pero solamente cuando esté demostrado que el sistema funciona y es efectivo; cuando se hayan realizado todas las pruebas necesarias de forma rigurosa; y asegurándose de que se asignan los recursos estrictamente necesarios para el despliegue de un sistema defensivo contrastado. Finalmente, sostiene 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 ha mostrado con la iniciativa de desplegar interceptores en Polonia y un radar en la República Checa, que controla parte de su espacio aéreo.

En efecto, primero Putin y luego Medvédev han interpretado la instalación del escudo antimisiles en Europa como un acto de hostilidad y como una amenaza directa a la seguridad nacional de Rusia, y ambos han amenazado con retirarse del Tratado INF (*Intermediate-range Nuclear Forces*), con desplegar misiles en Kaliningrado 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 (12). Estos misiles de

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

(12) Para más información, véase LARA, Belén: «El Sistema Antimisiles de Estados Unidos Ilega a Europa», *Boletín de información* del CESEDEN, número 302, pp. 55-96, febrero de 2008, Ministerio de Defensa.



Fuente: El País

Figura 3.— Escudo antimisiles de Estados Unidos y posible ubicación de misiles rusos Iskander.

corto alcance tradicionalmente portan cabezas convencionales, pero también pueden portar cabezas nucleares. Medvédev también ha anulado los planes de retirar tres regimientos de misiles de largo alcance con ojivas nucleares de Kozelsk, en el occidente de Rusia (13), figura 3.

Por otro lado, desde que lo pusiera Reagan en marcha en el año 1983, el programa para desarrollar defensas antimisiles se ha convertido en el proyecto de defensa más caro de toda la historia y con la crisis económica y financiera en la que se encuentra inmerso el país no es factible que Obama detraiga importantes recursos para el programa. El Pentágono ha requerido para los próximos cinco años la cifra de 62.000 millones de dólares a fin de seguir avanzando en su desarrollo, aunque no para concluirlo (14). Un estudio (15) realizado para el Pentágono por el IDA (*Institute of Defense Analyses*) cuestiona muy seriamente el método empleado por la MDA (*Missile Defense Agency*), acusándola de desplegar algo, cualquier cosa, lo más rápido posible, en detrimento de la investigación y del desarrollo de sistemas de armas que puedan funcionar. Concluye que no es necesario desplegar los interceptores en Polonia hasta que no esté contrastado que son válidos y, sobre todo, defiende que el proceso de adquisiciones vuelva a los cauces normales, de los cuales la MDA quedó exenta por el ex secretario de Defensa, Donald Rumsfeld. El proceso denominado «desarrollo en espiral», que es el que aplica la MDA,

(13) BOESE, Wade: «Anti-Missile Systems Uncertainty Grows», *The Arms Control Today*, volumem 38, número 10, diciembre de 2008.

(14) COYLE, Philip: «Ask McCain and Obama about Missile Defense», 16 de septiembre de 2008, en: <http://www.cdi.org>

(15) Institute for Defense Analyses: «Study on the Mission, Roles and Structure of the Missile Defense Agency», en: <http://www.cdi.org>

permite desplegar los sistemas sin probarlos rigurosamente y sin concluirlos, por lo cual como nunca están realmente terminados nunca quedan contabilizados. Esta carencia de control facilita los abusos y las corruptelas por parte de los *lobbies* y de las compañías contratadas. En definitiva, este informe le brinda al presidente Obama una oportunidad de oro para reorientar la financiación del programa y para restaurar la responsabilidad fiscal de la MDA, que ha estado desplegando sistemas de armas sin que cumplieran los objetivos previamente establecidos.

Los Gobiernos de Polonia y República Checa están presionando a Obama para que no abandone el proyecto y afirman que parecerá una derrota política si se toma la decisión de no continuar bajo lo que se podría interpretar como presión de Rusia. Para que no suceda así, evitar críticas y minimizar las complicaciones para estos dos países, Obama podría aprobar una secuencia de revisiones científicas y técnicas a fin de poder tomar decisiones políticas y de financiación. En Praga, ante miles de personas, 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» (16). En cualquier caso, la construcción de las instalaciones estará paralizada hasta que los Parlamentos de Polonia y República Checa ratifiquen sus respectivos acuerdos con Estados Unidos, algo que será más fácil en Polonia, ya que los partidos checos que se oponen al despliegue ganaron en la Cámara Baja en las últimas elecciones. En la Cámara Alta checa se aprobó el 27 de noviembre de 2008.

Los tratados de control y desarme de armas nucleares

Obama se ha comprometido a trabajar bilateralmente con Moscú para promover profundos recortes del armamento nuclear de ambos países y para tratar de expandir el Tratado INF hasta conseguir que la prohibición de poseer misiles balísticos de alcance intermedio llegue a ser global (17). Putin siempre defendió la internacionalización de este Tratado alegando que, mientras Estados Unidos y la Federación Rusa tienen las manos atadas, los países que rodean su territorio pueden desarrollar y desplegar libremente este tipo de misiles. Empero, siendo realistas, tanto Obama como Medvédev saben que es poco menos que imposible conseguir que todos los países que poseen misiles balísticos de alcance intermedio firmen un acuerdo para eliminarlos, porque en la mayoría de los casos son los únicos sistemas que poseen y no van a aceptar destruirlos. Para lograr que el escenario sea más estable, lo máximo a lo que pueden aspirar es a establecer un límite numérico o una serie de normas que permitan las inspecciones y fomenten la transparencia.

Por otro lado, Obama quiere llegar a un acuerdo con Medvédev para retirar inmediatamente todo el armamento nuclear en estado de alerta. Tales armas (unas 2.300 entre ambos países) están preparadas para ser lanzadas tan sólo unos minutos después de haberse

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

(17) OBAMA, Barack: «A New Beginning», 2 de octubre de 2007, en: <http://www.barackobama.com/2007/10/02.php>

dado la orden de hacerlo. Cuando finalizó la guerra fría Moscú y Washington decidieron continuar manteniendo un tercio de sus fuerzas nucleares estratégicas en alerta y hoy todavía subsiste este vestigio. En septiembre de 1991, el presidente George H. W. Bush retiró, unilateralmente, una gran cantidad de estas armas, lo que fue rápidamente seguido por el presidente Gorbachov, quien retiró un número equiparable. El segundo presidente Bush habló en su campaña del año 2000 de la necesidad de profundizar en este proceso, pero nunca lo llevó a cabo y el Congreso estadounidense nunca se lo exigió. Por tanto, los antiguos rivales continúan teniendo la capacidad para iniciar en un breve periodo de tiempo un ataque a gran escala contra el otro, lanzando misiles con cabezas nucleares cuyo tiempo de vuelo para alcanzar el objetivo estaría entre 12 y 30 minutos. El atacado estará también totalmente preparado para, rápidamente, lanzar un ataque de represalia tan pronto como detecte los misiles enemigos, ya sea en la fase de lanzamiento o en la de vuelo. Es decir que el proceso de detectar el lanzamiento de un misil enemigo, confirmar que es un ataque, decidir sobre una respuesta de represalia y hacerla efectiva se puede hacer en menos tiempo del que necesitan los misiles enemigos para llegar a su objetivo, porque es casi automático.

Es decir, que mantener estas armas en alerta significa asumir un alto riesgo de que se produzcan lanzamientos accidentales por errores humanos o técnicos, ataques no autorizados, situaciones equívocas al no saber si los indicadores de ataque son verdaderos o falsos, acciones de ciberterroristas e incluso un ataque nuclear por sorpresa. También significa sobredimensionar los requisitos de disuasión que realmente necesitan ambos países. Es por ello que es necesario que tales arsenales sean recíprocamente retirados de la situación de alerta para ganar en seguridad, pero también para normalizar y fortalecer las relaciones después de lo que significó la guerra fría.

Moscú y Washington deberían coordinar la eliminación mutua de este armamento y hacerlo en un breve periodo de tiempo. A corto plazo, incluso a lo largo de 2009, podrían retirar los componentes técnicos clave de los misiles SLBM que portan los submarinos y aislar los misiles desplegados en tierra. Tales medidas podrían ser reversibles rápidamente en el supuesto de que fuese necesario, mientras que más detenidamente se podrían implementar los medios de verificación y transparencia necesarios para seguir avanzando con la separación de las ojivas nucleares de sus dispositivos de lanzamiento, almacenando cada uno de ellos en instalaciones separadas y fuertemente protegidas.

Asimismo, cuando Obama y Medvéded se reunieron en Londres en marzo de 2009, durante la cumbre del G-20, pusieron las bases para avanzar en las negociaciones de desarme, fijando una ambiciosa agenda de trabajo para el futuro, que comenzará con la negociación del Tratado START (*Strategic Arms Reduction Treaty*).

El Tratado START

El START (18) se firmó en el año 1991 con el objetivo de que Moscú y Washington recortaran sus fuerzas estratégicas de las más de 10.000 cabezas nucleares desplegadas por cada parte, a menos de 6.000. El acuerdo también limitaba a 1.600 el número de vectores

(18) Texto íntegro del Tratado START, en: <http://www.dod.mil/acq/acic/treaties/start1/text.htm>

Cuadro 1.— *Current U.S. Strategic Nuclear Forces (As of January 1, 2007).*

START-Accountable	Strategic Nuclear Delivery Vehicles	Strategic Nuclear Warheads
Intercontinental Ballistic Missiles (ICBMs)	550	1,600
Submarine-Launched Ballistic Missiles (SLBMs)	432	3,168
Bombers	243	1,090
<i>TOTAL</i>	<i>1.225</i>	<i>5,866</i>

estratégicos, incluyendo los ICBMs, los SLBMs y los bombarderos, y obligaba a destruir los excedentes. Quince años después, en enero de 2007, las cifras eran las que podemos apreciar en los cuadros 1 y 2.

El Tratado expira en diciembre de 2009 y las delegaciones de Washington y Moscú han estado reuniéndose desde marzo de 2007 con el objetivo de alcanzar un acuerdo que sucediera al START, sin conseguirlo. El principal punto de fricción se produjo sobre las medidas de verificación y de monitorización: Bush pretendía que fueran aprobadas solamente como una obligación política, mientras que el acuerdo sería una obligación legal, y los rusos siempre alegaron lo innecesario, caro y complicado de un protocolo de verificación acordado para la guerra fría, que ahora no tendría sentido. Por otro lado, los estadounidenses tampoco accedían a recoger en el texto una definición rigurosa de las actividades que quedarían permitidas y de las que, por el contrario, no lo estarían, algo que la delegación rusa exigía dejar claramente delimitado. La administración Bush presentó un borrador de nuevo Tratado, pero Moscú lo rechazó alegando que no pretendían meramente la preservación del START, si no también su actualización.

El texto recoge en su artículo XVII, parágrafo segundo, la posibilidad de prorrogarlo por un periodo de cinco años, pero ha de hacerse un año antes de su fecha de expiración. Es decir, habría que haberlo hecho en diciembre de 2008 y tendría que haberlo firmado Bush, pero todas las conversaciones resultaron improductivas. El 17 de noviembre de 2008 se reunieron en Ginebra todos los firmantes del START (Bielorrusia, Estados Unidos, Kazajistán, Rusia y Ucrania) para decidir si ejercían la opción de extender el Tratado durante cinco años, pero no se llegó a ningún acuerdo. Los dirigentes rusos quieren que el futuro Tratado sea sólo entre Estados Unidos y Rusia porque los otros tres países

Cuadro 2.— *Current Russian Strategic Nuclear Forces (As of January 1, 2007).*

START-Accountable	Strategic Nuclear Delivery Vehicles	Strategic Nuclear Warheads
Intercontinental Ballistic Missiles (ICBMs)	530	2,146
Submarine-Launched Ballistic Missiles (SLBMs)	272	1,392
Bombers	78	624
<i>TOTAL</i>	<i>880</i>	<i>4,162</i>

Fuente: START Memorandum of Understanding, enero de 2007.

ya no poseen armas nucleares, ya que se las devolvieron después de la desaparición de la Unión Soviética. Así pues, en el escaso plazo de nueve meses, antes de que el START se extinga, Medvédev y Obama tendrán que negociar y concluir un nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas, que tendrá que ser ratificado por las Cámaras Legislativas de ambos países para que entre en vigor, lo cual sin una clara voluntad política parece inviable, pero ambos mandatarios se han comprometido a que antes de que finalice el año habrá un nuevo Tratado START.

El nuevo START deberá ser más ambicioso, incrementar las reducciones y asegurar que las cabezas no desplegadas no podrán estar fácil y rápidamente disponibles para ser utilizadas. Ello es esencial para asegurar la estabilidad estratégica y como base sólida para avanzar en la resolución de otros retos bilaterales, como son la retirada por parte de Rusia de las aproximadamente 1.300 armas nucleares subestratégicas residuales que aún tiene desplegadas y de las que Estados Unidos tiene desplegadas en seis bases situadas en cinco países europeos miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), estimadas en un número que oscila entre las 150 y las 240.

El SORT

También conocido como Tratado de Moscú, el SORT (*Strategic Offensive Reductions Treaty*) (19) fue firmado por Bush y Putin en mayo de 2002 con el objetivo de limitar el número de cabezas nucleares (no los vectores) de sus respectivos países: a finales del año 2012 deberán de haberlas reducido a un número que oscilará entre las 1.700 y las 2.200, tomando como referencia el método de contabilidad establecido en el Tratado START, por lo que ambos acuerdos están estrechamente vinculados y el SORT depende de que el START permanezca en vigor, para no resultar afectado.

Obama quiere llegar a un acuerdo con Medvédev para retirar inmediatamente, antes de 2012, todas las cabezas nucleares a eliminar con el SORT, hacer del SORT un tratado total e independiente del START y comenzar a negociar el SORT II para establecer un nivel máximo de 1.000 cabezas para cada parte.

Empero, según un informe elaborado en octubre de 2007 por la ACA (*Arms Control Association*), si verdaderamente se quiere apostar por un gran desarme nuclear en un breve espacio de tiempo, Estados Unidos podría reducir sus arsenales a unas 300 cabezas nucleares repartidas en una triada estratégica que constaría de 100 ojivas instaladas en 100 misiles *Minuteman* desplegados en tierra, tres o cuatro submarinos *Trident* patrullando con sus correspondientes misiles y unas dos docenas de bombarderos estratégicos. Un número similar de cabezas y de sistemas de lanzamiento deberían de quedar en reserva para el caso de que fuera necesario (20). Obama podría asumir esta propuesta y exigirle lo mismo a Medvédev.

Después de firmar el SORT para recortar el número de cabezas nucleares, Bush puso en marcha en el año 2004 el Programa RRW (*Reliable Replacement Warhead*) y así introducir

(19) Texto íntegro del SORT, en: <http://dod.mil/acq/acic/treaties/sort/text.htm>

(20) DRELL, Sidney and GOODBY, James: *What Are Nuclear Weapons For? Recommendations for Restructuring U.S. Strategic Nuclear Forces*, Arms Control Association Report, octubre de 2007.

una nueva generación de armas nucleares más seguras, más fáciles de mantener y menos vulnerables a los robos, objetivos que tenían que alcanzarse sin romper la moratoria de pruebas nucleares que se inició en el año 1992. Obama ha prometido que no autorizará el desarrollo de nuevas armas nucleares.

El TNP

Entre las medidas concretas que Obama ha anunciado que piensa tomar para frenar la proliferación se encuentra reforzar el TNP, para lo cual aprovechará la Conferencia de Revisión del Tratado a celebrar en el año 2010. Estima que si Estados Unidos demuestra un firme apoyo al TNP estará en una posición mejor para poder presionar a los países que lo violan, y quiere que los Estados que no cumplan las cláusulas y limitaciones estipuladas en el Tratado se enfrenten automáticamente a fuertes sanciones internacionales.

Desde el año 1968, el TNP es la columna vertebral de todos los esfuerzos internacionales por contener la proliferación de las armas nucleares. En su artículo VI los cinco declarados Estados nucleares: China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la entonces Unión Soviética se comprometieron a eliminar todas las armas nucleares y este compromiso político, si no legal, fue reafirmado en las conferencias de revisión del Tratado que tuvieron lugar en 1995 y 2000. 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 (21). Muchos países llevan tiempo expresando su irritación por la falta de progresos hacia un desarme negociado y han amenazado con abandonar el TNP. Así lo hizo Corea del Norte en 2003, sumándose a otros tres países clave que permanecen fuera del TNP: Israel, que aunque nunca lo ha reconocido oficialmente, posee armas nucleares; e India y Pakistán, que han desarrollado y probado este tipo de armamento.

En las reuniones previas a la conferencia de revisión de TNP, Obama debería sondear qué aspiraciones tienen los países que no poseen armas nucleares, para así evitar la confrontación en dicha conferencia y favorecer que pueda alcanzarse un acuerdo importante. Las inquietudes de países como Brasil, Egipto, Japón o Suráfrica deberían tenerse en cuenta. También habría de llegar a un acuerdo con los países nucleares parte del Tratado para poder anunciar que se comprometen al pleno cumplimiento del artículo VI, lo cual fortalecería el TNP y sería un gran paso hacia la desnuclearización. Por último, Obama también podría apostar por la creación del Banco Internacional de Combustible Nuclear antes de la Conferencia de Revisión. La creación de este Banco bajo los auspicios del 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 institución se necesitarían 100 millones de dólares: Estados Unidos ya ha comprometido 50 millones de dólares, la Unión Europea 25 millones de euros (unos 33 millones de dólares), Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, 10 millones cada uno y Noruega cinco millones, con lo cual ya se ha superado la cantidad estimada

(21) El texto íntegro del TNP, en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html>

como necesaria. Para este cometido Obama contaría con el pleno apoyo de la Unión Europea cuyos miembros, según declaraciones de Javier Solana, quieren que El Baradei presente una propuesta de normas de funcionamiento, términos y condiciones, para que se pueda votar su creación a lo largo del año 2009.

El CTBT

En referencia al CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*) (22), que la mayoría republicana rechazó en el Senado en el año 1999 a fin de humillar a Clinton, Obama ha anunciado que su objetivo prioritario es volver a enviarlo al Senado y llegar a un consenso con los republicanos para su pronta ratificación, además de lanzar una fuerte campaña diplomática para que hagan lo mismo aquellos Estados cuya ratificación es requerida, para que entre en vigor lo antes posible (23). Bush siempre se opuso a ratificar el CTBT alegando que no se aportaría nada porque, según su artículo XIV, para que entre en vigor debe ser ratificado por 44 países y muchos de ellos todavía no lo han hecho (24). Obama, por el contrario, piensa que significaría un cambio importante en la política nuclear de Estados Unidos y que les legitimaría para exigir a los demás países que hagan lo mismo.

El CTBT es uno de los tratados clave porque anula la posibilidad de que los Estados que poseen armamento nuclear puedan realizar detonaciones nucleares para desarrollar nuevas armas, más sofisticadas, con cabezas nucleares más pequeñas y más fáciles de lanzar, así como que puedan modernizar y perfeccionar las que ya poseen. Por otro lado, ayuda a prevenir el surgimiento de nuevos Estados armados nuclearmente. Este Tratado surgió como compromiso en la Conferencia de Revisión del TNP de 1995, donde se decidió que el TNP pasara a ser un tratado permanente a cambio de que los Estados nucleares se comprometieran a concluir una prohibición de pruebas nucleares.

En septiembre de 1996 se abrió a la firma el texto y en la actualidad 180 países lo han firmado, habiéndolo ratificado sólo 146. Además aún quedan nueve Estados clave por ratificarlo para que pueda entrar en vigor, que son: China, Corea del Norte, Egipto, Estados Unidos, India, Indonesia, Irán, Israel y Pakistán. China e Israel han retrasado su proceso de ratificación hasta que Estados Unidos lo ratifique. Que lo haga Israel es crucial para que lo haga Irán, lo cual ayudaría a comprobar que su programa nuclear no se utiliza para construir armas. India y Pakistán no han llegado a firmarlo y no lo harán hasta que no esté ratificado por Estados Unidos y China, y sería un paso muy importante para frenar la carrera nuclear entre ambos países. Estados Unidos firmó el CTBT en el año 1996 y desde hace 16 años tiene una moratoria de pruebas nucleares, pero su negativa a ratificarlo y la activa resistencia de Bush a la lógica del Tratado ha frenado como se ve la disposición de otros países a unirse al CTBT y ha afectado negativamente al progreso de lo recogido en el TNP. Estados Unidos debería de ratificarlo antes de la conferencia de revisión del TNP del año 2010.

(22) Texto íntegro del CTBT, en: <http://www.armscontrol.org/node/2491>

(23) LINDEMYER, Jeff: «Potential U.S. Ratification of the CTBT Fact Sheet», 15 de abril de 2008, en: <http://www.armscontrolcenter.org/policy/nonproliferation/articles>.

(24) FORD, Christopher: «A New Paradigm: Shattering Obsolete Thinking on Arms Control and Nonproliferation», *The Arms Control Today*, volumen 38, número 9, noviembre de 2008.

El FMCT

Asimismo, Obama se ha comprometido a promover a escala mundial la negociación y firma de un FMCT (*Fissile Material Cutoff Treaty*) verificable, a fin de acabar con la producción de materiales fisibles con propósitos armamentísticos, lo cual no será una tarea fácil. Naciones Unidas lo propuso en el año 1993 y recibió todo el apoyo del entonces presidente Clinton, pero la administración Bush elaboró y presentó en mayo de 2006 un borrador de tratado que no prosperó porque no contenía provisiones sobre las medidas de verificación internacionales, lo cual le hacía inservible a efectos de poder controlar su cumplimiento efectivo. En la actualidad China, Corea del Norte, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia han cesado de producir HEU y plutonio para fabricar armas. India, Pakistán y (probablemente) Israel siguen produciéndolo y cada vez en mayor cantidad, sin ningún tipo de inspección exterior, por lo que no es posible conocer las cantidades producidas por cada uno de ellos. Un tratado internacional que prohíba la producción de estos materiales fisibles de forma verificable por inspectores internacionales serviría además para conocer las cantidades que tienen estos países almacenadas y evitar que puedan transferirse, o ser objeto de robo o de contrabando. Se evitaría su proliferación y el que pudieran caer en manos de grupos terroristas.

El FMCT también debería obligar a que se hiciera un inventario por separado de las cantidades de plutonio y de HEU con que cuenta cada país y establecer las formas de contabilizarlo y de guardar seguros esos materiales. Estados Unidos y Reino Unido ya han hecho una declaración de las cantidades que poseen de ambos materiales.

Además de potenciar los tratados sobre control y desarme, existen otra serie de negociaciones que afectan a determinados países y que son fundamentales para evitar la proliferación e incrementar la seguridad global, sobre las que Obama también ha manifestado cómo piensa abordarlas y que analizamos a continuación.

Las negociaciones con Corea del Norte

Con respecto a Corea del Norte, Obama sostiene que apoyará el tardío esfuerzo realizado por Bush durante los dos últimos años de su mandato, para asegurar un final verificable del programa de armamento nuclear coreano y la destrucción de todos sus arsenales, por lo que continuará el contacto diplomático directo y a través del Grupo de los Seis: Corea del Norte, Corea del Sur, China, Estados Unidos, Japón y Rusia, hasta tener el convencimiento de que todos los acuerdos se han implementado adecuadamente y que la península de Corea es una zona libre de armas nucleares. Empero, el lanzamiento de un misil –que el Gobierno norcoreano afirma que ha sido para poner un satélite en órbita– el 4 de abril de 2009, mientras se celebraba la cumbre del sexagésimo aniversario de la OTAN, se ha interpretado por los aliados y por Japón (cuyo territorio fue sobrevolado por el misil) como una provocación y propusieron que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas impusiera sanciones a Corea del Norte. La respuesta del Gobierno norcoreano ha sido anunciar que volverá a poner en marcha la planta de reprocesamiento de plutonio para construir armas nucleares, que había parado como consecuencia de las negociaciones (25).

(25) «North Korea to Restart Nuclear Plant», *The New York Times*, 13 de abril de 2009.

En la actualidad, la amenaza más importante para la seguridad proveniente del programa nuclear de Corea de Norte es la posible transferencia de armas nucleares, material fisible o tecnología nuclear a grupos terroristas, ya que en el pasado han estado involucrados en actividades terroristas y hay bastantes evidencias de que asistió a Siria en la construcción del reactor para producir plutonio que Israel bombardeó en septiembre de 2007, antes de que estuviera operativo. Además de armas nucleares, Corea del Norte tiene misiles que podrían alcanzar los territorios de Corea del Sur y Japón y está desarrollando misiles de más largo alcance para llegar hasta Estados Unidos. Todo ello en manos de un régimen imprevisible y aislado.

La política de Estados Unidos hacia Corea del Norte se ha movido entre el aislamiento y la negociación, resultando esta última más productiva. Bush descartó continuar con el acercamiento diplomático comenzado por Clinton y optó por la confrontación con lo que las relaciones entre ambos países se deterioraron. Como respuesta, Corea del Norte suspendió en el año 2003 su participación en el TNP, lo que el resto del mundo interpretó que equivalía a la retirada definitiva del Tratado que había firmado en 1985, y reinició el reactor de Yongbyon para reprocesar plutonio hasta tener la cantidad suficiente para fabricar al menos media docena de bombas atómicas. Además, en octubre de 2006 realizó una prueba nuclear. Bush recapacitó y comenzó unas negociaciones bilaterales que, en febrero de 2007 pasaron a ser a seis bandas. A cambio de alimentos y petróleo, Corea del Norte se comprometió a parar su programa nuclear, a desmantelar su reactor y las instalaciones para reprocesar el combustible nuclear, a informar de toda su producción de plutonio y a discutir sobre cualquier programa relacionado con el uranio. Nunca llegó a colaborar del todo porque el planteamiento de Bush se mostró frágil: políticamente frágil porque únicamente estaba basado en la negociación nuclear y técnicamente frágil porque las medidas de desmantelamiento eran fácilmente reversibles. Aún así, las negociaciones continuaron y se fue avanzando poco a poco.

En octubre de 2008 Estados Unidos se comprometió a sacar a Corea del Norte de la lista de Estados que patrocinan el terrorismo a cambio de permitir verificaciones sobre el desmantelamiento del reactor. Obama calificó este acuerdo preliminar sobre verificación como «un modesto paso adelante» y afirmó que debería de haber «inmediatas consecuencias» si Pyongyang ponía impedimentos. Este preacuerdo debía de ser ratificado por los seis países antes citados en diciembre de 2008 para que entrase en vigor, pero no pudo ser porque la delegación de Bush afirmaba que, según un acuerdo verbal, la verificación incluía tomar muestras y llevárselas para analizarlas, mientras que los coreanos negaron este extremo. Además, Corea del Norte reclamó que no había recibido la ayuda energética ni la ayuda económica prometida en compensación a su desnuclearización, por lo que ralentizaría el desmantelamiento.

Por otro lado, tras el acuerdo alcanzado entre India y Estados Unidos, que analizamos a continuación, donde a un país con armamento nuclear se le permite seguir manteniéndolo y se le conceden otros beneficios nucleares, en Pyongyang comenzaron a preguntarse por qué ellos iban a ser menos. En definitiva, Bush abandonó la Casa Blanca dejando a Obama la responsabilidad de llegar a un acuerdo con uno de los países más aislados y más intratables del mundo, lo cual requerirá paciencia y flexibilidad.

Lo que el nuevo presidente debería hacer en primer lugar es preservar el progreso que se ha obtenido en las negociaciones en los últimos años. Después, debería formular su propia estrategia de negociación buscando el respaldo y apoyo de los países de la zona y restaurando el proceso consultivo con Corea del Sur y Japón que tan bien funcionó durante los años de Clinton. También debería de intentar que China utilizara su influencia sobre Corea del Norte. Por último, debería lanzar una ofensiva diplomática y continuar las negociaciones tanto dentro del Grupo de los Seis como a través de encuentros bilaterales formales o informales, pero buscando compromisos más allá del asunto nuclear. Podría adoptar una nueva forma de enfocar las negociaciones vinculando seguridad, derechos humanos y medidas económicas, y exigir un progreso verificable en cada uno de estos asuntos, a cambio de más ayuda financiera y reconocimiento internacional; debería continuar presionando para poder verificar el final de cualquier actividad nuclear, pero de forma técnica y no utilizándolo de manera indirecta para minar el régimen o favorecer su apertura; y debería apoyar financieramente el proceso de desmantelamiento, ya que el presupuesto que se requiere puede resultar muy gravoso para Corea del Norte mientras que para Estados Unidos es nimio en comparación a los beneficios que se obtienen.

Además podría acceder a lo que los dirigentes coreanos siempre han reclamado, a que se acaben las «relaciones hostiles» antes de la desnuclearización, que su desarme nuclear se vincule al de otras potencias nucleares, a un final verificable del paraguas nuclear que protege a Corea del Sur y a la confirmación de que nunca volverá a haber armas nucleares estacionadas allí. Lo que jamás deberá hacer, porque resultaría contraproducente, es cuestionar la legitimidad del Gobierno norcoreano e incrementar su aislamiento y, mucho menos, contemplar una opción militar ya que 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 declarados en el año 2008 (suficientes para construir cuatro o cinco bombas) (26) los cuales, debido a su pequeño volumen, podrían almacenarse en cualquier lugar. Además, la localización del programa de uranio se desconoce, si es que existe, y en cualquier caso podría estar camuflado o protegido frente a un ataque.

Obama ahora tiene en su contra que el episodio acaecido en abril puede romper las negociaciones y que la potencial inestabilidad del país se va agrandando por la débil salud de Kim Jong-Il: una larga enfermedad o su muerte pueden desatar una lucha por el poder que lleve al régimen a encerrarse en sí mismo o, peor aún, el país se podría colapsar y se podría llegar a la situación de que las autoridades perdieran el control de su armamento nuclear o de las instalaciones donde se desarrollan las tecnologías nucleares. En cualquier caso, la solución del problema es ahora más difícil que hace ocho años, cuando tuvo lugar la anterior transición presidencial, pues Corea del Norte a cuadruplicado el material fisible almacenado, ha realizado su primera prueba nuclear, ha construido nuevos misiles, se ha retirado del TNP y ve cómo se acepta el estatus nuclear de India para mejorar las relaciones.

(26) CHOE SANG-HUN: «North Korea says it has “weaponized” its plutonium», *The International Herald Tribune*, 17 de enero de 2009.

La cooperación nuclear con India

Durante 30 años, desde que por primera vez India realizara la prueba de un arma nuclear en 1974, la política de Estados Unidos hacia ese país ha sido de aislamiento. El aislamiento frenó el programa nuclear indio pero no lo paró y en el año 1998 realizaron, con éxito, cinco pruebas de armas nucleares. En el año 2005, Bush cambió radicalmente la posición estadounidense y anunció que sustituía el aislamiento por la colaboración en el desarrollo de tecnologías nucleares de uso dual (civil y militar) incluyendo materiales y equipos que pudieran ser usados para enriquecer uranio o reprocesar plutonio. Bush y el presidente indio Manmohan Singh firmaron una declaración conjunta con los términos de la cooperación nuclear (27), que entró en vigor en octubre de 2008, después de que los 44 miembros del NSG (*Nuclear Suppliers Group*) acordaran dejar exenta a India, que no es parte del TNP, de las reglas que prohíben la transferencia de tecnología nuclear a los países que no hayan firmado las salvaguardas del OIEA y también después de que el Congreso de Estados Unidos lo autorizara, pues se incumplían los términos la *Atomic Energy Act* (28). La comunidad internacional no realizó la más mínima protesta a pesar de que se estaba violando la resolución 1172 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que prohíbe exportar tecnologías que pudieran servir para el desarrollo de armas nucleares a India y Pakistán.

El resultado es que, por primera vez después de tres décadas, Nueva Delhi tiene acceso al mercado internacional de combustible y tecnología nuclear a cambio del compromiso de:

1. Reiterar su moratoria unilateral de pruebas nucleares.
2. Identificar y separar sus programas e instalaciones nucleares civiles de las militares.
3. Situar los reactores civiles sujetos a las salvaguardas del OIEA.
4. Firmar un protocolo adicional con el OIEA para incrementar las medidas de verificación.
5. No transferir tecnologías de enriquecimiento y reprocesamiento a países que no las posean, así como apoyar los esfuerzos internacionales para evitar su dispersión.
6. Armonizar su sistema de control a las exportaciones con las del NSG y con las recogidas en el MTCR (*Missile Technology Control Regime*).

Estos compromisos son positivos pero insuficientes porque no se restringe el programa de armamento nuclear, no se para la producción de material fisible para armas, no se sitúa el reactor que produce este material bajo las salvaguardas sobre enriquecimiento de uranio y plantas de reprocesamiento y, además, India no se ha comprometido a firmar el CTBT. Tampoco se le ha exigido.

India podría –aunque no es un compromiso firme– contratar a empresas estadounidenses para construir unas diez grandes centrales nucleares. De momento ha firmado un contrato con Francia, el 18 de diciembre de 2008, para que le provea de 300 toneladas de uranio para combustible de sus reactores y otro contrato, el 5 de diciembre de 2008, con el presidente ruso Medvédev para desarrollar cuatro nuevas plantas nucleares, para construir

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

(28) *U.S. Nuclear Cooperation With India: Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, Order Code RL33016, 29 de julio de 2005.

más reactores en la central nuclear de Kudankulam, en el sur del país, y para que le surta de combustible nuclear. Ni el contrato con Francia ni el de Rusia incluyen provisiones para que devuelva el combustible nuclear una vez utilizado y no lo pueda reprocessar.

Obama se ha mostrado conforme con este acuerdo y lo ha apoyado, justificándolo por la situación geopolítica de India, entre China y el inestable y radicalizado mundo musulmán. Ha alegado que se fomentará una relación estratégica más fuerte, se incrementará el comercio de tecnología nuclear civil y se podrá someter el programa nuclear indio a un cierto control internacional. Empero, aún como senador, votó a favor de las enmiendas que impusieron que India finalizase su cooperación militar con Irán y que dejase de facturar más armas nucleares. El congresista demócrata Ed Markey ha criticado esta postura porque en su opinión:

«Existen muchas formas de estrechar los lazos entre Estados Unidos e India sin necesidad de poner en peligro los tratados sobre no proliferación» (29).

El nuevo presidente de Estados Unidos debería presionar a India para que firme el CTBT, incluirla como parte fundamental en la negociaciones para el FMCT y no cejar en el empeño de lograr que pare la producción de material nuclear para fabricar armamento, ya sea unilateralmente o en conjunción con Pakistán y China. El contencioso que se le abrirá a Obama como presidente es que Pakistán quiere un trato similar y China opina que si las normas pueden ser eludidas por India con el apoyo de los estadounidenses, también pueden serlo por Pakistán, con su apoyo (30).

Los riesgos nucleares de Pakistán

Pakistán ha desarrollado y probado armas nucleares, tiene plutonio y HEU en cantidad suficiente como para construir entre 50 y 100 bombas nucleares, y cuenta con un complejo nuclear donde trabajan miles de científicos, ingenieros y técnicos. Pakistán constituye una amenaza para la seguridad mundial por el riesgo de que grupos islámicos radicales con la ayuda de militares o científicos simpatizantes puedan tener acceso a las armas o materiales nucleares paquistaníes y también porque ha transferido tecnología para enriquecer uranio, componentes, materiales e información a Corea del Norte, Irán y Libia, habiendo realizado ofertas similares a otros países, según confesó el doctor Khan en el año 2003, y podría volver a hacerlo.

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha prestado ayuda, equipamiento, expertos y financiación para que los complejos donde se encuentra el armamento nuclear de Pakistán sean más seguros, pero algunos sectores internos han protestado por los estrechos controles a los que están sometidos. Por su parte, los estadounidenses consideran que el armamento está controlado y asegurado, pero no así los complejos de producción de material nuclear porque el Gobierno paquistaní les deniega el acceso y no tienen evidencia del estado de seguridad de esas instalaciones. A la incertidumbre sobre la seguridad nuclear efectiva se une el

(29) CIRINCIONE, Joseph: «Strategic Collapse: The Failure of the Bush Nuclear Doctrine», *The Arms Control Today*, volumen 38, número 9, noviembre de 2008.

(30) «When nuclear sheriffs quarrel», *The Economist*, 1 de noviembre de 2008.

riesgo de la actual situación de crisis política, económica y social, consecuencia de décadas de gobiernos ineptos, lo que unido a la presencia de operativos de Al Qaeda en su territorio y a la guerra contra los talibanes, ha propiciado el crecimiento de la insurgencia islamista.

Debido a la determinación de mantener la paridad estratégica con India y lograr lo que ellos consideren una disuasión mínima creíble, Pakistán incrementará su capacidad de producción de material fisible y continuará con la expansión de su programa nuclear. En la actualidad tiene previsto construir dos nuevos reactores para producir plutonio. En este contexto, el acuerdo firmado entre Estados Unidos e India, que veíamos en el anterior epígrafe, tiene para Pakistán graves implicaciones para su estabilidad estratégica porque le da a India la ventaja de producir grandes cantidades de material fisible y de armas nucleares desde los reactores no afectados por las salvaguardas.

En el caso concreto de Pakistán la firma del FMCT podría lograr, por primera vez, que las instalaciones de producción de materiales fisibles quedaran bajo las salvaguardas y la inspección internacional para evitar su proliferación hacia otros países o hacia grupos terroristas, aunque no acabaría con la amenaza de la posible utilización de su armamento nuclear en un futuro conflicto con India. Ya han advertido de que sólo firmarán el CTBT y el FMCT si India lo hace y sus respectivas fuerzas convencionales también se equilibran.

Obama debería apostar por frenar la carrera de armamentos entre India y Pakistán y para ello debería limitar la colaboración estratégica con India, redirigir su asistencia militar a Pakistán y dejar de vender armas y tecnología de doble uso a ambos países. El vicepresidente estadounidense, Joseph Biden, ha propuesto triplicar la ayuda no militar a Pakistán en los próximos cinco años, condicionando la ayuda militar a la consolidación de la democracia y a la lucha activa contra los yihadistas afincados en territorio paquistaní. India ha dejado claro que no renunciará a su armamento nuclear a menos que se llegue a la abolición global de todas las armas nucleares a través de un tratado internacional. Así pues la única manera de acabar con este contencioso y con el peligro que representa Pakistán para la proliferación nuclear es que se comience a hablar sobre la eliminación de las armas nucleares a fin de llegar a un acuerdo verificable.

El programa nuclear de Irán

Obama ha manifestado que el desarrollo de armas nucleares por parte de este país y su apoyo al terrorismo son inaceptables, pero que Irak es una lección de cómo no hay que solucionar los problemas en la región y especialmente en Irán. En su opinión, la comunidad internacional tiene la obligación de parar el programa de enriquecimiento de uranio que llevan a cabo los iraníes y prevenir así el que una teocracia tan radical llegue a fabricar armamento nuclear, aunque ha reconocido que Irán tiene derecho a tener energía atómica, por lo que serán necesarias rigurosas inspecciones (31). El método que propone es aplicar una combinación de diplomacia directa al más alto nivel, negociando sin precondiciones (iniciativa especialmente bien acogida en Europa) y la aplicación de sanciones más duras. Conjuntamente con los aliados europeos quiere plantear a los

(31) CAÑO, Antonio: «Obama propone el fin del arma nuclear», *El País*, 6 de abril de 2009.

dirigentes iraníes lo siguiente: si abandonan el programa nuclear, cesan de apoyar al terrorismo y dejan de amenazar a Israel, recibirán ayudas muy importantes. Si continúan por el mismo camino, se verán obligados a elevar la presión con sanciones más fuertes –tanto unilaterales como multilaterales– y a llevar a cabo acciones sostenidas en el tiempo hasta llegar a aislar completamente a Irán, pero siempre dejando claro a la población iraní y al resto de la comunidad internacional que son los dirigentes iraníes los que han elegido el aislamiento en lugar de la cooperación. También ha manifestado que todas las opciones quedan sobre la mesa, haciendo una referencia implícita a una intervención militar (32).

La propuesta es muy poco concreta, pero aporta importantes novedades con respecto a las de su predecesor (33): la participación directa de Estados Unidos en las negociaciones; el «sin precondiciones», que Bush se ha negado a aplicar, exigiendo siempre que antes de iniciar una negociación Irán paralizara el programa nuclear; y el que no presionará o apoyará para que haya un cambio de régimen en Irán (también muy aplaudido por los europeos), aunque reconoce que sí espera un cambio de comportamiento (34). Ahora bien, o las contrapartidas son espectaculares para un país que aunque es productor de petróleo soporta una inflación superior al 30%, con un rial devaluado y muchos problemas de desempleo, o los iraníes continuarán enriqueciendo uranio con la coartada de que es exclusivamente para uso civil.

El Gobierno iraní ha alegado que la propuesta es poco novedosa, que sigue basada en la fallida política de «palos y zanahorias», y que espera que Obama cumpla la promesa electoral de cambiar la política de la anterior Administración y hacer honor a su eslogan de «cambio» pasando de una política de confrontación a una basada en la interacción, donde Estados Unidos reconozca su derecho a tener energía nuclear y donde ellos puedan disolver la preocupación occidental sin renunciar a su progreso y desarrollo. Además, como medida de presión, unos días después de las elecciones estadounidenses, Irán probó con éxito un nuevo misil de alcance medio, el *Sajil*, que marca un avance tecnológico importante porque es más rápido y puede llegar a 2.000 kilómetros de distancia, por lo que tiene capacidad para alcanzar Israel y las bases estadounidenses en el golfo Pérsico. Israel se apresuró a exigir que Obama abordase el asunto de Irán tan pronto como asumiera el cargo y que les asegurase que nunca permitirá que Irán llegue a tener armas nucleares, aunque para lograrlo tuviera que recurrir al uso de la fuerza militar. Como hemos citado anteriormente Obama no ha descartado esa opción, aunque también ha señalado 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,

(32) Una versión más detallada de estas propuestas aparece en: *Democratic National Committee*, «The 2008 Democratic National Platform: Renewing America's Promise», 25 de agosto de 2008, en: <http://www.democrats.org/a/party/platform.html>

(33) Un análisis más amplio de este contencioso puede verse en LARA, Belén: «El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona», *Boletín de información* del CESEDEN, número 292, pp. 21-43, marzo de 2006, Ministerio de Defensa.

(34) COOPER, Helene: «A World of Advice for Obama on Foreign Policy», *The New York Times*, 14 de noviembre de 2008.

sería justo lo que empujaría a Irán a construir su bomba nuclear (35). Por otro lado, es clave implicar a los países árabes del Golfo en el diálogo con Irán, al igual que en el diálogo con Corea del Norte están implicados países de la región como China y Japón. Según John Chipman, director del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres:

«En los próximos 18 meses habría que encontrar fórmulas para implicar en el proceso a Arabia Saudí, Siria y Jordania» (36).

En un informe elaborado por el OIEA (37) en noviembre de 2008, se aseguraba que Irán tiene en funcionamiento 3.820 centrifugadoras para enriquecer uranio (en mayo de 2008 tenía 3.300) y que otras 2.000 están en fase de instalación. Eso demuestra que Irán sigue adelante con su programa de enriquecimiento de uranio, pero también le coloca aún lejos del umbral de fabricar un arma nuclear y confirma que no hay urgencia para solucionar este contencioso, que es mejor dar los pasos adecuados para hacer de Irán un país que coopere en la desnuclearización, en lugar de apresurarse en presionar y que queden aislados y con la posibilidad de desarrollar su bomba nuclear. Por otro lado, a la difícil situación económica en que se encuentra Irán se suma ahora el fuerte descenso sufrido por el precio del petróleo del que provienen el 80% de sus ingresos, por lo que las ayudas económicas, las inversiones y el cese de los embargos y bloqueos podrían hacer más fáciles las negociaciones. También estos datos económicos pueden influir en el resultado de las elecciones presidenciales de junio de 2009 y dar la victoria a algún candidato más moderado que Ahmadineyad. Lo más conveniente sería esperar para lanzar una iniciativa política importante en otoño y evitar el fragor de la batalla electoral. Hacerlo antes sería inútil y arriesgado. Por último, no se debería perder la perspectiva de que Irán es demasiado importante para Occidente como para que todo se reduzca al asunto nuclear. Reconocer este hecho es la mejor forma, si no la única, de resolverlo.

¿Hacia un mundo libre de armas nucleares?

Como hemos visto, el desarme nuclear ha sido uno de los puntales del programa electoral del nuevo presidente estadounidense, pero para que prospere, tanto Estados Unidos como el resto de los países que poseen armamento nuclear, tendrán 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

(35) FITZPATRICK, Mark: «The Iranian Nuclear Crisis: Avoiding worst-case outcomes», *Adelphi Papers*, número 398, noviembre de 2008.

(36) Véase la entrevista a John Chipman; *El País*, 12 de septiembre de 2008.

(37) «Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran», IAEA Boards of Governors, GOV/2008/59, 19 de noviembre de 2008.

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. Por poner otros ejemplos, Rusia, además de para disuadir de un ataque nuclear, tiene sus fuerzas nucleares para 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 (38). Las de China sólo tienen asignada la misión de disuadir. Las de India tienen asignadas misiones secundarias: sólo las tiene para ser considerada una potencia y Pakistán las tiene para asegurarse contra la superioridad convencional de 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 arsenales, por lo que el proceso de reducción de armas nucleares puede continuar y aumentar sin que sea necesario modificar las misiones. Para poder avanzar más en el desarme habría que reducir o eliminar las misiones secundarias. Cada Estado nuclear debería de hacerlo individualmente y Estados Unidos debería de ser el primero para dar ejemplo. Además, hay casos determinados, como el de Rusia, que requerirán otras medidas: si su preocupación son las fuerzas convencionales, habría que negociar un nuevo Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y fomentar la confianza para que las armas nucleares no tuvieran tanta relevancia para Moscú. En definitiva, si colectivamente se reduce el número de misiones asignadas a las armas nucleares el resultado será muy útil para comenzar el largo proceso de reducir la importancia de los arsenales nucleares en las diferentes estrategias de seguridad.

Para conseguir un mundo libre de armas nucleares también es fundamental que se tenga siempre presente que las opciones de éxito disminuyen si se persiste en el error de actuar firmemente contra algunos Estados y permisivamente con otros, y si los pocos Estados que poseen este tipo de armamento se obstinan en perpetuar un orden discriminatorio entre quienes poseen armas nucleares y quienes no las poseen. Un orden nuclear basado en un doble rasero, con unos pocos países determinados a mantener sus armas nucleares y al mismo tiempo intentando que la gran mayoría no lleguen a tenerlas, es inherentemente inestable y más cuando la construcción de instalaciones nucleares para uso civil se está expandiendo rápidamente para hacer frente a la crisis energética. Tal falta de igualdad fomenta la resistencia y la ausencia de cooperación, cuando lo que se necesita es, precisamente, reforzar esa cooperación y potenciar las medidas de confianza a fin de frenar la proliferación, prevenir el terrorismo nuclear, evitar que falle la disuasión y reducir la amenaza de aniquilación nuclear.

La elección de Barack Obama como presidente de Estados Unidos representa un claro mandato para cambiar un gran número de cosas, entre las que se encuentran revisar la política de seguridad nuclear y situar a la diplomacia en el centro de la política exterior, lo que no excluye la amenaza militar o incluso la intervención si es necesaria, pero clausurando la etapa de militarización de la política exterior conducida por los *neocons*.

(38) British White Paper: «The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent», diciembre de 2006.

Obama es un convencido de que Estados Unidos debe de seguir siendo el país más poderoso del mundo y de que puede y debe restaurar la credibilidad de su país, por lo que ha anunciado la llegada de «un nuevo amanecer del liderazgo estadounidense», pero asumiendo que estamos en un mundo que marcha inexorablemente hacia la multipolaridad y que los problemas han de resolverse por consenso o con las necesarias mayorías y con la bendición de Naciones Unidas, abandonando la política de unilateralismo de su predecesor y apostando por el multilateralismo.

Si se dan una serie de pasos prácticos en la dirección adecuada, al final del primer mandato de Obama se pueden haber reducido significativamente el número de armas nucleares y de sus sistemas de lanzamiento, aunque es materialmente imposible que en cuatro años desaparezcan de la faz de la Tierra, algunos analistas establecen un periodo mínimo de entre 30 y 50 años (39). Además, durante un largo periodo de tiempo, en prevención de que no haya armas nucleares ocultas, habrá que mantener arsenales almacenados de tal forma que se requiera una lenta preparación para ensamblar y lanzar cabezas; y/o habrá que mantener latente la capacidad técnica para volver a fabricar armamento nuclear; y/o habrá que mantener arsenales virtuales, que hayan sido desmontados, pero que puedan volver a montarse (40). Es más, quizá no lleguemos a ver un mundo libre de armamento nuclear pero el hecho de plantearlo como un objetivo central, serio y viable abrirá un nuevo y esperanzador camino que contribuirá a crear un clima internacional y una opinión pública mundial donde el desarrollo de las armas nucleares no será considerado una opción razonable; donde la posesión de las armas nucleares como símbolo de poder y como moneda de intercambio quedará devaluada, evitándose que se proyecte la idea de su utilidad política; y donde, sobre todo se acabe con la proliferación, se imposibilite el terrorismo nuclear y se elimine la amenaza de la aniquilación.

(39) MULLER, Harald: «The Future of Nuclear Weapons in an Interdependent World», *The Washington Quarterly*, volumen 31, número 2, pp. 63-75, primavera de 2008.

(40) DRELL, Sidney and GOODBY, James: «The Reality: A Goal of a World without Nuclear Weapons Is Essential», *The Washington Quarterly*, volumen 31, número 3, pp. 23-32, verano de 2008.

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ABMT: *Anti-Ballistic Missile Treaty*
ACA: *Arms Control Association*
CTBT: *Comprehensive Test Ban Treaty*
FMCT: *Fissile Material Cutoff Treaty*
GTRI: *Global Threat Reduction Initiative*
GICNT: *Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*
HEU: *Highly Enriched Uranium*
ICBM: *Intercontinental Ballistic Missile*
IDA: *Institute of Defense Analyses*
INF: *Intermediate-range Nuclear Forces*
MDA: *Missile Defense Agency*
MTCR: *Missile Technology Control Regime*
NSG: *Nuclear Suppliers Group*
OIEA: *Organismo Internacional de la Energía Atómica*
OTAN: *Organización del Tratado del Atlántico Norte*
RRW: *Reliable Replacement Warhead*
SLBM: *Submarine-Launched Ballistic Missile*
SORT: *Strategic Offensive Reductions Treaty*
START: *Strategic Arms Reduction Treaty*
TNP: *Tratado de No-Proliferación*

