

**Las propuestas de la Administración Obama
frente a los retos del desarme nuclear y la no proliferación**

Miguel Aguirre de Cárcer

Área: Seguridad y Defensa
Documento de Trabajo 46/2009
21/09/2009

Las propuestas de la Administración Obama frente a los retos del desarme nuclear y la no proliferación

*Miguel Aguirre de Cárcer **

Índice

- (1) Introducción al régimen internacional de no proliferación y desarme nuclear
- (2) Las iniciativas de la nueva Administración Obama
 - (2.1) El Acuerdo post-START (*Strategic Arms Reduction Treaty*)
 - (2.2) El Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares CTBT
 - (2.3) El Tratado para la prohibición de material fisible para armas nucleares FMCT
 - (2.4) El terrorismo nuclear
 - (2.5) La cuestión nuclear de Corea del Norte
 - (2.6) La cuestión nuclear de Irán
 - (2.7) La defensa contra misiles
 - (2.8) La revisión de la postura nuclear
 - (2.9) La visión de un mundo sin armas nucleares
 - (2.10) El Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA)
 - (2.11) La Conferencia de Revisión del TNP en 2010
- (3) Conclusiones

(1) Introducción al régimen internacional de no proliferación y desarme nuclear

Los primeros meses de la Administración Obama se han caracterizado por otorgar gran relevancia a las cuestiones de desarme nuclear y no proliferación. Se han anunciado importantes propuestas y se han dado ya algunos pasos concretos, como quedará reflejado en la sesión especial sobre estos temas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que presidirá el presidente Obama, el próximo 24 de septiembre. Falta comprobar si serán suficientes para hacer frente a los retos que se plantean hoy en el régimen internacional de desarme nuclear y no proliferación.

El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) es la piedra angular del régimen internacional de no proliferación y desarme nuclear. El TNP fue impulsado por EEUU, la Unión Soviética y el Reino Unido, se abrió a la firma el 1 de julio de 1968 y entró en vigor el 5 de marzo de 1970. Pero algunos países destacados necesitaron bastante tiempo para aceptar formalmente el régimen de desarme y no proliferación que prescribía. China y Francia solo se adhirieron en 1992, 22 años más tarde. España lo hizo en 1987 y Sudáfrica en 1991. Argelia, Argentina y Chile se adhirieron a principios de 1995, en vísperas de la Conferencia de Revisión y Extensión del Tratado. Brasil solo se sumó al TNP en 1998 y Cuba en 2002. En la actualidad, todavía quedan tres países (la India, Pakistán e Israel) que se niegan a aceptar sus obligaciones y Corea del Norte, tras firmarlo en 1985, decidió retirarse del TNP en 2003.

* *Diplomático*

Ciertamente, las obligaciones que asume cualquier país que firma el Tratado son claras, y tienen carácter indefinido tras el acuerdo logrado en 1995. En esencia, el TNP establece que sólo tienen derecho a disponer de armas nucleares aquellos países que ya las poseyesen el 1 de enero de 1967 y que coinciden con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estos cinco países se comprometen a no transferir a otros países estas armas y a no facilitarles la tecnología y equipos necesarios para desarrollar un arma nuclear. También se comprometen a negociar medidas efectivas tendentes al logro de un cese de la carrera nuclear y de un desarme nuclear general y completo, aunque no hay indicación alguna de cuándo se debe alcanzar dicho objetivo último. Todos los Estados tendrán derecho a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos y a recibir asistencia internacional para estos cometidos, y se comprometen a concluir acuerdos de supervisión con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), para garantizar que sus programas no tienen fines militares.

Por ello, se hace referencia normalmente a los denominados tres pilares del TNP: (1) el desarme nuclear, (2) la no proliferación y (3) el derecho inalienable a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. También se ha definido el TNP como un gran acuerdo (*grand bargain*) por el que las potencias nucleares se comprometían a avanzar hacia un desarme nuclear y a facilitar a los demás países la tecnología necesaria para desarrollar el uso de la energía nuclear y, a cambio, los restantes países se comprometían a no tratar de conseguir armas nucleares, aceptando que el OIEA vigilase el cumplimiento de este compromiso. Para algunos, este régimen de no proliferación ha tenido éxito y sigue conservando todavía hoy su plena vigencia. Con la firma del TNP se habría evitado que los 15 ó 20 países, que se temía en 1968 que estaban en disposición de desarrollar armas nucleares, lo hiciesen y hoy son solo tres países los que se mantienen fuera del TNP, además del caso especial de Corea del Norte tras su retirada del TNP y de las preocupaciones que suscita el caso de Irán. Para otros, el régimen de no proliferación del TNP se encuentra próximo a una quiebra irreversible. Aunque sean únicamente nueve los países que se estima tienen capacidad nuclear militar (las cinco potencias nucleares, los tres países que no han firmado el TNP y Corea del Norte), argumentan que en pocos años podrían ser más numerosos puesto que habrá bastantes más países con tecnología nuclear civil y con capacidad para desviar parte de estos programas para fines militares. Además, hay un riesgo creciente de que grupos terroristas puedan llegar a tener acceso a material nuclear susceptible de ser utilizado en un atentado.

A principios de 2009, la agenda de la no proliferación y el desarme nuclear se encontraban en un punto muerto y predominaba el pesimismo. Desde la firma del Tratado de Moscú de 2002, entre los presidentes Bush y Putin, no había habido avances sustanciales en el proceso de desarme nuclear estratégico. La Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 2005 había terminado con un rotundo fracaso. La cooperación entre las cinco potencias nucleares reconocidas por el TNP, y miembros permanentes del Consejo de Seguridad, estaba en mínimos. La Conferencia de Desarme llevaba más de 10 años paralizada. El Tratado sobre Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT) de 1996 no había podido entrar en vigor por faltar todavía su ratificación por nueve Estados, entre ellos EEUU. La falta de avances en las cuestiones nucleares de Corea del Norte e Irán hacían presagiar una quiebra irreversible en el régimen

internacional de no proliferación que encarna el TNP. Hoy, nueve meses más tarde, no todo está resuelto ni deja de haber serias amenazas en el horizonte pero, gracias en buena medida a las nuevas propuestas presentadas por la Administración Obama, se están reconduciendo varios problemas y se está abriendo una oportunidad para retomar y fortalecer la cooperación multilateral en este ámbito.

(2) Las iniciativas de la nueva Administración Obama

Durante la campaña electoral de 2008 a la Presidencia de EEUU, las cuestiones de desarme y no proliferación no tuvieron una particular relevancia ni, desde luego, parece que hayan jugado un papel destacado en el voto de los ciudadanos. Aunque en algunos de sus discursos electorales el senador Obama se había manifestado partidario de avanzar hacia un mundo sin armas nucleares, no había una indicación clara del camino que podría seguir en caso de que fuese elegido presidente, más allá de constatar que estaba bastante familiarizado con algunos de los aspectos de la cuestión en la medida en que había intervenido en actividades ligadas a estos temas en su calidad de miembro activo del Comité de Relaciones Exteriores del Senado.

Pero tras los escasos nueve meses transcurridos desde la inauguración de la actual Administración norteamericana, el pasado 20 de enero, hay que constatar que las políticas y propuestas sobre desarme nuclear y no proliferación han sido numerosas y están ayudando a encauzar algunos de los retos que se presentan en este ámbito. El presidente Obama y el presidente Medvédev se han reunido ya, en un formato bilateral, en dos ocasiones (en Londres el 1 de abril y en Moscú el 6 de julio) y en ambos casos han acordado varias declaraciones conjuntas incidiendo directamente en estos temas. Por su parte, el presidente Obama pronunció, en la Plaza del Castillo, de Praga, el 5 de abril, un importante discurso en el que expuso con amplitud sus ambiciones políticas, incluyendo su apoyo a la visión de un mundo sin armas nucleares.¹

También la secretaria de Estado, Hillary Clinton, ha incluido varias menciones específicas a estas cuestiones a partir, incluso, de su declaración inicial ante el Senado para su confirmación en dicho cargo.² La entonces todavía senadora Clinton aprovechó esa declaración inicial ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, que tuvo lugar el 13 de enero de 2009, siete días antes de que diese comienzo formalmente la nueva Administración Obama, para anunciar varias importantes propuestas, en especial, la búsqueda de un nuevo acuerdo estratégico con Rusia antes de que el Tratado START para la reducción de armas estratégicas (*Strategic Arms Reduction Treaty* de 1991) llegase a su término el 5 de diciembre de 2009, un nuevo intento de ratificación por el Senado del Tratado CTBT para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (*Comprehensive Test Ban Treaty*) y apoyar la negociación de un tratado o tratado verificable para la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares (*Fissile Material Cut-off Treaty*, FMCT).

¹ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/.

² <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>.

En el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres, el pasado 9 de julio, el coordinador de la Casa Blanca para Control de Armamentos, Armas de Destrucción Masiva, Proliferación y Terrorismo, Gary Samore (*the nuclear guy* como admitió que le llama familiarmente el presidente Obama) realizó una presentación sobre “La estrategia de la Administración Obama de control de armamentos y no proliferación”,³ que señaló estaba basada en cuatro pilares:

- (1) Desarme nuclear, en especial, las nuevas posiciones sobre la negociación de un acuerdo post-START, la ratificación del CTBT y el comienzo de la negociación de un FMCT.
- (2) No proliferación nuclear, que centró ante todo en los riesgos más inmediatos que se derivarían de las políticas de Corea del Norte e Irán.
- (3) Energía nuclear, reconociendo el derecho a su desarrollo pero evitando que el anunciado “renacimiento nuclear” pueda dar lugar a una diseminación de instalaciones nacionales de enriquecimiento de uranio.
- (4) Seguridad nuclear, tendente a garantizar la seguridad de todos los materiales nucleares mundiales.

Gary Samore también explicitó algunos importantes principios que inspiran la estrategia de la Administración Obama. El primero lo definió como “practica lo que predicas”, que resulta imprescindible para dotar de legitimidad a las nuevas propuestas norteamericanas. Destacó que el desarme nuclear y la no proliferación deben ser mecanismos de sinergia y reforzarse mutuamente, pero para ello les corresponde a EEUU y a Rusia demostrar su voluntad de reducir de forma significativa sus arsenales nucleares para poder contar con la cooperación de los restantes países en sus intentos de impedir la proliferación de las armas nucleares. También señaló el convencimiento de la Administración Obama de que los nuevos acuerdos de desarme con Rusia, al crear un nuevo clima de confianza y cooperación entre los dos países, contribuirían de forma significativa al logro de un entendimiento más estrecho entre ambos sobre la forma de hacer frente a los retos de proliferación que suscitan algunos países, muy especialmente, Irán. Todo ello, según Samore, supondrá una serie de beneficios concretos para la seguridad nacional estadounidense, lo que resultará crucial para que la Administración Obama logre el apoyo político que necesita del Congreso y de otros interlocutores domésticos para poder llevar a término su nueva visión sobre estos temas.

(2.1) *El acuerdo post-START (Strategic Arms Reduction Treaty)*

Sin duda, la firma de un acuerdo post-START era la cuestión que tenía mayor urgencia dado que la vigencia del Tratado START concluía en diciembre de 2009 y que contenía algunas disposiciones fundamentales, concretamente unos mecanismos de verificación muy efectivos, basados en detalladas declaraciones e inspecciones sin preaviso. El Tratado START había fijado un techo máximo de 6.000 cabezas nucleares y 1.600 vectores de lanzamiento por cada parte, aunque el Tratado de Moscú de 2002, que no disponía de mecanismos de verificación y con un sistema distinto de contabilizar las armas nucleares, centrado únicamente en las cabezas nucleares desplegadas, fijó un objetivo de alcanzar un máximo de 1.700-2.200 cabezas nucleares desplegadas antes de 2012.

³ www.iiiss.org.

En la primera cumbre bilateral que celebraron, que tuvo lugar en Londres el 1 de abril de este año, los presidentes Obama y Medvédev firmaron una declaración conjunta en la que formalizaron la voluntad de ambos países de negociar y firmar, antes de diciembre de 2009, un nuevo acuerdo post-START de reducción de armas nucleares, que fijase unos techos inferiores a los acordados en el Tratado de Moscú de 2002, y solicitaron a sus negociadores (Rose Gottemoeller y Anatoly Antonov) que les presentasen un informe para su próxima reunión, que celebrarían en Moscú a principios de julio. Efectivamente, en la cumbre que celebraron el 6 de julio, ambos presidentes endosaron el objetivo de firmar un nuevo tratado que fijase unos techos máximos de 1.500 a 1.675 cabezas nucleares y de 500 a 1.100 vectores de lanzamiento (las cifras finales, dentro de estos márgenes, se fijarán en el texto definitivo del Tratado que se está negociando en la actualidad).

Esta nueva reducción puede considerarse modesta en relación con los techos fijados en el Tratado de Moscú de 2002, pero, además de la importancia crucial de prorrogar los mecanismos de verificación, claves para asegurar la confianza mutua de cara a subsiguientes reducciones, hay que tener presente que resultaría muy difícil para el presidente Obama asegurar la ratificación de este nuevo tratado internacional por el Senado si incorporase reducciones de mayor entidad, mientras no haya concluido la Revisión de la Postura Nuclear, que debe fijar la doctrina estratégica norteamericana para los próximos cinco a 10 años, lo que no ocurrirá al menos hasta finales de este año. En todo caso, el nuevo acuerdo señalará el relanzamiento de las negociaciones de desarme estratégico entre EEUU y Rusia, estancadas desde mayo de 2002, abriendo la vía a otros acuerdos posteriores en esta misma dirección.

(2.2) El Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares CTBT

El Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares de 1996 (CTBT en sus siglas inglesas) es el último gran tratado multilateral de desarme nuclear que se ha negociado en la Conferencia de Desarme.⁴ Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad firmaron el tratado el mismo día en que quedó abierto a la firma, el 24 de septiembre de 1996. Hoy, ha sido ya firmado por 181 Estados. Pero, para su entrada en vigor, el propio Tratado disponía la necesidad de que fuese ratificado por los 44 Estados que figuran en su Anejo II. A fecha de hoy, transcurridos 13 años desde su firma, falta todavía la ratificación de nueve de estos 44 Estados: EEUU, China, Israel, Egipto, Irán, Pakistán, la India, Indonesia y la República Popular y Democrática de Corea. Por lo tanto, la ratificación de este tratado por EEUU no supondría su entrada en vigor inmediata. Pero se considera que si esta ratificación tiene lugar, algunos otros lo harían igualmente con carácter casi inmediato (al menos, China e Indonesia así lo han dado a entender) y sería mucho mayor la presión que se ejercería sobre los restantes países para que apoyasen definitivamente la

⁴ La Conferencia de Desarme fue creada en 1979 y tiene su sede en Ginebra. Es el único foro multilateral permanente de negociación en el ámbito del desarme. Aunque en su seno se han negociado importantes convenciones como el Tratado para la prohibición de las Armas Químicas y el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, otros tratados recientes de desarme y control de armamentos (la Convención sobre Minas Anti-Personal o la Convención de Prohibición de Bombas de racimo) han tendido que ser negociadas en otros foros *ad hoc* por el bloqueo impuesto por algunos países a la negociación de estos tratados en la Conferencia de Desarme.

entrada en vigor del Tratado.⁵

A lo largo de 1999, el Senado de EEUU debatió sobre la ratificación del CTBT y cuando fue sometido a votación, el 13 de octubre de 1999, sólo fue apoyado por 48 senadores, faltando 19 votos para lograr los 67 requeridos conforme a la exigencia de que dos tercios de los senadores apoyen la ratificación de un tratado internacional. Existe una opinión mayoritaria de que tanto el entonces presidente del Comité de Relaciones Exteriores, senador Jesse Helms (R-NC), como el senador Jon Kyl (R-AZ) tuvieron un papel determinante en convencer a un buen número de senadores republicanos para que votasen en contra de la ratificación aduciendo, principalmente, que las disposiciones del tratado no eran verificables, que EEUU no debía renunciar para siempre a realizar ensayos nucleares que podrían ser necesarios para mantener la seguridad y efectividad de su arsenal nuclear y, finalmente, que la ratificación del acuerdo por EEUU en nada ayudaría a que otros Estados se integrasen en el régimen internacional de no proliferación nuclear. También se ha criticado que la Administración Clinton no supo manejar adecuadamente el proceso de ratificación en el Senado, lo que abocó al tratado a su derrota parlamentaria.

En su antes mencionada comparecencia del 13 de enero, la senadora Clinton confirmó el anuncio realizado por Barack Obama durante la campaña electoral de que solicitaría nuevamente al Senado la ratificación del CTBT y en su discurso en Praga, el 5 de abril, el presidente Obama puso aun mayor énfasis al señalar que “mi Administración buscará de forma inmediata y agresiva la ratificación del CTBT por EEUU. Tras más de cinco décadas de conversaciones, ha llegado el momento para que finalmente queden prohibidos los ensayos de armas nucleares”. Sin embargo, la Administración Obama parece consciente de que no será tan sencillo lograr esos 67 votos favorables en el Senado y, desde luego, no quiere arriesgarse a sufrir una nueva derrota que podría resultar irreversible para el futuro del Tratado.

Aunque las diferencias de 1999 a 2009 en la composición partidista del Senado hayan reducido significativamente el número de senadores republicanos que deberían dar su voto a favor de la ratificación del CTBT y que el Sistema Internacional de Vigilancia de la Organización del CTBT (CTBTO) ha demostrado en estos últimos años su eficacia para detectar ensayos nucleares incluso de escasa entidad, la Administración Obama deberá preparar una estrategia política efectiva para encauzar los debates en el Senado. Por ahora, no hay seguridades de que la votación pueda tener lugar antes de la Conferencia de Revisión del TNP en mayo de 2010, aunque parece que para entonces sí que se habrán hecho los suficientes gestos políticos para dejar claro al conjunto de la comunidad internacional que EEUU está dispuesto a hacer todo lo necesario para ratificar el CTBT lo antes posible. Hay que tener en cuenta que el logro de un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares es una “vieja” aspiración que ya figuraba inscrita en los documentos aprobados por consenso en las Conferencias del TNP de 1995 y 2000 y que han pasado 13 años desde que EEUU firmó este Tratado. Quedará por ver si esos gestos serán percibidos por los restantes Estados miembros del TNP, en especial por los países miembros del Movimiento No Alineado, como una prueba irrefutable de esta nueva voluntad

⁵ La lista de países que han ratificado se puede encontrar junto a más información en la página de la Comisión Preparatoria para la Organización del CTBT (<http://www.ctbto.org/>).

norteamericana y si servirán para recomponer el crédito internacional perdido en los últimos años por la política de desarme nuclear de EEUU.

(2.3) El Tratado para la prohibición de material fisible para armas nucleares FMCT

Desde 1993, la Asamblea General de Naciones Unidas había recomendado el inicio de la negociación de un tratado que prohibiese la producción de material fisible para armas nucleares (FMCT, en sus siglas inglesas: *Fissile Material Cut-Off Treaty*; a menudo denominado únicamente como *cut-off treaty*). Los primeros intentos para iniciar dicha negociación llevados a cabo en la Conferencia de Desarme, sin embargo, se vieron bloqueados en 1995, poco después de la presentación del denominado “mandato Shannon” (en referencia al embajador Gerald Shannon, de Canadá, que lo negoció), que fijaba los términos de referencia del acuerdo a negociar. Para la gran mayoría de los especialistas, el siguiente paso más lógico en el proceso de desarme nuclear sería el logro de este objetivo, que figura también en los documentos aprobados por consenso en las Conferencias del TNP de 1995 y 2000.

Durante varios años, las mayores dificultades parecían provenir de aquellos países (Rusia, China, varios países No Alineados) que exigían que, en paralelo al inicio de la negociación del FMCT, se comenzase a tratar en la Conferencia de Desarme otras cuestiones como la prevención de una carrera de armamentos en el espacio o la concesión de garantías de seguridad por parte de las potencias nucleares a los Estados no nucleares. Pero, la posición de EEUU sobre el FMCT había empezado también a cambiar y la Administración del presidente George W. Bush acabó señalando formalmente que si bien no se oponía a la negociación del FMCT, no aceptaría que fuese “verificable”. Eso suponía vaciar de contenido a un futuro FMCT, que además se enfrentaba a las profundas discrepancias entre aquellos países partidarios de que su ámbito de aplicación incluyese los *stocks* de material fisible para armas nucleares existentes antes de la firma del tratado (Pakistán y Egipto, que tenían en sus miras a la India e Israel, respectivamente, eran los máximos defensores de esta postura) y aquellos que solo aceptarían que prohibiese la producción de nuevos *stocks* de material fisible para armas nucleares (como sostenían las cinco potencias nucleares y la India).

Tanto la secretaria de Estado Clinton en enero como el presidente Obama en su discurso en Praga en abril anunciaron un cambio en la posición de EEUU al señalar que apoyarían la negociación de un nuevo tratado que “de forma verificable” termine con la producción de material fisible destinado a su uso en armas nucleares. Este cambio en la posición de EEUU ha resultado decisivo, como tantas veces ocurre en el ámbito de la no proliferación y el desarme nuclear, para que otros países hayan abandonado su renuencia a comenzar la negociación del FMCT. A partir de una propuesta presentada en marzo de 2009, que toma como base el “mandato Shannon” de 1995, ha sido posible aprobar por consenso el pasado 29 de mayo, tras más de 12 años, un programa de trabajo para la Conferencia de Desarme, que incluye el establecimiento de un grupo de trabajo para que negocie un tratado por el que se prohíba la producción de material fisible para la fabricación de armas nucleares. Esta negociación podría comenzar a principios de 2010. En todo caso, no conviene subestimar las dificultades que conllevará alcanzar un acuerdo, muy especialmente en cuestiones como la inclusión o no de los *stocks* existentes, los mecanismos de verificación que incorporaría o los tipos de materiales radiactivos a los que afectaría.

(2.4) *El terrorismo nuclear*

Entre los ejes de la nueva política de la Administración Obama destacan igualmente las acciones contra el terrorismo nuclear. Para la secretaria de Estado Clinton, “la más grave amenaza a la que se enfrenta EEUU es el peligro de que caigan armas de destrucción masiva en manos de terroristas”, mientras que el presidente Obama lo definió en Praga como “la amenaza más inmediata y extrema a la seguridad global” y recordó que al-Qaeda ha afirmado que trata de conseguir una bomba y que no tendría problema alguno en usarla. Desde hace ya varios años, en especial tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, se intenta evitar, de diferentes maneras, que pueda ocurrir. Así, en la cumbre del G8 de junio de 2002, en Kananaskis (Canadá), se estableció el “Partenariado Global” contra la propagación de las armas de destrucción masiva, centrado en resolver los problemas de seguridad nuclear como consecuencia de la desmembración de la Unión Soviética, reforzando y aportando mayor financiación a los intentos que ya se hacían en este terreno desde la cumbre de Moscú del G7 más Rusia de abril de 1996 sobre seguridad nuclear.

En el marco de las Naciones Unidas se adoptó, en septiembre de 2005, el Convenio para la Represión de los actos de Terrorismo Nuclear, y la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad, de abril de 2004, que exige que los Estados adopten medidas efectivas de control para prevenir que grupos terroristas tengan acceso a materiales y tecnologías ligados al desarrollo de armas de destrucción masiva. En la cumbre que celebraron en San Petersburgo en junio de 2006, los presidentes Bush y Putin crearon la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (*Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*, GICNT) a la que se han adherido ya más de 75 países, cuyo objetivo principal es mejorar las capacidades operativas de sus miembros y de la comunidad internacional en general para evitar la adquisición de material nuclear o su uso por parte de grupos terroristas.⁶

Pero a pesar de disponer ya de estos instrumentos, el presidente Obama ha querido dar un nuevo ímpetu a estos esfuerzos dado que, como señaló en su discurso de Praga, “un terrorista con una bomba nuclear puede desencadenar una destrucción masiva”. Por ello, en esa ocasión anunció la convocatoria de una “Cumbre Mundial sobre Seguridad Nuclear” a celebrar en EEUU en 2010. Con ocasión de la última cumbre del G8, en L’Aquila (Italia), precisó que la reunión se celebraría en Washington en marzo de 2010 y que serían invitados unos 25-30 líderes de países destacados,⁷ mientras que en su reunión bilateral con el presidente Medvédev en Moscú pocos días antes, le había instado a que Rusia convocase una cumbre posterior ya con una más amplia participación de la comunidad internacional.⁸ Según anunció la Oficina de Prensa de la Casa Blanca, la cumbre de Washington de marzo de 2010 se inscribe en el objetivo de promover un esfuerzo internacional para asegurar todos los materiales nucleares vulnerables en un plazo

⁶ Un resumen de las negociaciones, de la posición de los EEUU y de los países participantes puede encontrarse en <http://www.state.gov/t/isn/c18406.htm>.

⁷ El contenido de la conferencia de prensa está en http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Conference-by-the-President-in-LAquila-Italy-7-10-09/ y los comentarios de Brian Montopol, “Obama Plans Nuclear Security Summit”, 8/VII/2009 se encuentran en <http://www.cbsnews.com/blogs/2009/07/08/politics/politicalhotshot/entry5145531.shtml>.

⁸ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Conference-by-President-Obama-and-President-Medvedev-of-Russia/.

de cuatro años, desmontar los mercados negros, detectar e interceptar materiales en tránsito y utilizar instrumentos financieros para impedir el comercio ilícito de materiales nucleares.

(2.5) La cuestión nuclear de Corea del Norte

Si durante estos primeros meses de 2009 la Administración Obama ha podido lanzar una serie de propuestas e, incluso, ha modificado ya algunas de las posiciones que venía manteniendo EEUU con la anterior Administración en varios ámbitos relevantes de la no proliferación y desarme nucleares, no le ha quedado más remedio que enfrentarse a una nueva crisis en la cuestión nuclear de Corea del Norte, a raíz del segundo ensayo de una explosión nuclear llevado a cabo por dicho país el 25 de mayo de este año y el lanzamiento de varios misiles balísticos a lo largo de los últimos meses.

A pesar del acuerdo alcanzado en enero de 1992 entre Corea del Sur y Corea del Norte para lograr la desnuclearización de la Península Coreana, el régimen norcoreano ha practicado desde entonces una política deliberada de engaños al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y a la comunidad internacional, promoviendo un importante programa de fabricación de armas nucleares, cuya posesión reconoció formalmente en febrero de 2005, dos años después de su retirada del TNP. Dejó constancia de la veracidad de esta afirmación cuando realizó un primer ensayo de una explosión nuclear en octubre de 2006, lo que llevó a la imposición de un régimen de sanciones contra dicho país por la Resolución 1718 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En paralelo, desde agosto de 2003, se vienen celebrando, de forma intermitente dadas las varias retiradas y reincorporaciones de Corea del Norte, las denominadas “conversaciones a seis” (*Six-Party Talks*: EEUU, China, Rusia, Japón, República de Corea y República Popular y Democrática de Corea), que siguen siendo el foro por excelencia para la gestión diplomática de la cuestión nuclear norcoreana.

Pero la nueva crisis norcoreana de la primavera de 2009, cuando no se habían formado todavía los nuevos equipos diplomáticos regionales en el Departamento de Estado, cogió algo desprevenida a la Administración Obama, que centró sus esfuerzos en buscar la unidad de la comunidad internacional en la condena de estas acciones de Corea del Norte y, muy especialmente, en conseguir el apoyo de China y Rusia a las sanciones adicionales que el Consejo de Seguridad impondría mediante la Resolución 1874, de 12 de junio de 2009. Sin embargo, el carácter hermético e imprevisible del régimen de Kim Jong Il no permite predecir si esta nueva presión diplomática, con el apoyo formal de China y Rusia, logrará dar resultados para que Corea del Norte admita una vez más retornar a la mesa de negociación y en última instancia renunciar plenamente a su programa nuclear militar.

No parece, en todo caso, que EEUU tenga preparado por ahora una estrategia alternativa, aunque el nuevo secretario de Estado Adjunto para Asia, Kurt Campbell, ha iniciado contactos con los países de la región para componer “un paquete global que pueda ser atractivo” para que Corea del Norte abandone su programa de armas nucleares y que evite caer en los errores del proceso negociador “paso a paso” seguido hasta ahora que ha facilitado los constantes abandonos y retornos por parte de dicho país.

(2.6) La cuestión nuclear de Irán

La cuestión nuclear de Irán ciertamente presenta para EEUU importantes diferencias con la

de Corea del Norte. Para empezar, era bien sabido que sería uno de los primeros retos a los que debería hacer frente la Administración Obama en el ámbito de la no proliferación, sometiendo a revisión la política seguida por anteriores Administraciones, ante los escasos resultados obtenidos hasta la fecha por la estrategia diplomática de “doble enfoque” (*double-track*) de negociaciones o sanciones, que persigue el cese de las actividades de enriquecimiento de uranio por Irán a cambio de importantes incentivos económicos y que ha sido diseñada por el grupo UE3 + 3 (el Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia, EEUU y China, junto con Javier Solana), pero sin que EEUU participase directamente en los contactos diplomáticos que se han mantenido con Irán, y endosada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (en última instancia, las Resoluciones 1835 y 1803). Una segunda importante diferencia, como recuerdan reiteradamente las autoridades iraníes, es que la República Islámica de Irán es un miembro pleno del Tratado de No Proliferación Nuclear y, en virtud de su pertenencia al TNP, tiene derecho a llevar a cabo labores de enriquecimiento de uranio destinadas a sus programas nucleares civiles, que son los únicos que, según aseguran, llevan a cabo. Sin embargo, los sucesivos informes del Director General del OIEA, el egipcio Mohamed El Baradei, ponen de manifiesto una insuficiente colaboración de las autoridades iraníes con los expertos del OIEA para clarificar diversos aspectos de sus programas nucleares, clarificación que resulta necesaria para que el OIEA pueda excluir la posibilidad de que una parte de dichos programas tengan una dimensión militar, como sostienen fuentes de inteligencia de varios países, incluido EEUU, que han presentado sus pruebas de indicios en este sentido al OIEA. Hay que tener en cuenta que Irán no tiene en vigor con el OIEA un Protocolo Adicional, que hoy por hoy tiene carácter voluntario (a diferencia de los Acuerdos Generales de Salvaguardias que deben concluir con el OIEA todos los miembros del TNP), por lo que las capacidades de inspección de este organismo se encuentran muy limitadas. Por ello, la efectividad de las comprobaciones del OIEA sobre la naturaleza civil o militar de los programas nucleares de Irán quedan casi siempre sometidas a la voluntad de colaboración que en cada momento exprese el Gobierno iraní (que suele ser manifestarse más cooperador en vísperas de la publicación de un nuevo informe del Director General del OIEA).

Una de las primeras indicaciones de un probable cambio en la política de EEUU hacia Irán lo dio el propio presidente Obama en su conferencia de prensa del 9 de febrero cuando, aun rechazando claramente que Irán llegase a dotarse de una capacidad militar nuclear “lo que podría desencadenar una carrera armamentista nuclear en la región que sería profundamente destabilizadora”, anunció que se estaba revisando la política hacia Irán para tratar de encontrar “áreas en las que podríamos sentarnos frente a frente... comenzando una diplomacia directa”.⁹ En las semanas subsiguientes se escenificaron otros gestos amistosos hacia el pueblo iraní por parte de distintas autoridades norteamericanas, aunque difícilmente podrían obtener respuestas claras por parte de Irán antes de las elecciones presidenciales que se iban a celebrar en dicho país el 12 de junio. En su discurso en la Universidad de El Cairo, el 4 de junio, el presidente Obama reiteró públicamente su ofrecimiento a los líderes y al pueblo iraníes para mirar hacia el futuro sin precondiciones sobre la base del respeto mutuo.¹⁰

⁹ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/PressConferencebythePresident/.

¹⁰ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/.

Mientras tanto, tras la reunión celebrada en Londres el 8 de abril por el Grupo UE3 + 3, se anunció que EEUU, rompiendo con la práctica seguida hasta entonces, aceptaba participar plenamente en futuras reuniones de este grupo con representantes de la República Islámica de Irán y se urgía a Irán a aprovechar esta oportunidad para retomar los contactos en un espíritu de mutuo respeto y a restaurar la confianza de la comunidad internacional en la naturaleza exclusivamente pacífica de sus actividades nucleares, tal como reclaman las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.¹¹

La polémica sobre el recuento de votos en las elecciones presidenciales iraníes y el trato dado a los manifestantes en los días subsiguientes ha complicado algo este *dossier*. Aun así, la secretaria de Estado Clinton, en su amplia intervención en la nueva sede del Council on Foreign Relations en Washington DC, el 15 de julio, dejó claro que creía que “la ausencia de EEUU durante la mayor parte de los últimos ocho años de estas negociaciones con Irán ha sido un error” y sentenciaba que “el momento para actuar (por parte de Irán) es ahora. Esta oportunidad no permanecerá abierta de forma indefinida”.¹²

Comienza a haber indicios de que EEUU quiere preparar un régimen de sanciones más robustas contra Irán, que afectarían ya no solamente a su industria ligada al programa nuclear sino también a sus importaciones de petróleo y productos refinados, si en el transcurso de las próximas semanas no recibe una respuesta positiva a su ofrecimiento para abrir un proceso de diálogo sobre el programa nuclear iraní.¹³ Esta “vuelta de tuerca” en las sanciones contra Irán también contribuiría a retrasar cualquier tentación por parte de Israel de actuar militarmente contra las instalaciones nucleares iraníes, como ya hizo contra Irak (junio de 1981) y Siria (septiembre de 2007).

La cuestión nuclear iraní es probablemente el reto de mayor trascendencia en estos momentos para EEUU, muy especialmente cómo encararla de aquí a unos meses si no tienen éxito los ofrecimientos de diálogo diplomático directo y se impone un régimen reforzado de sanciones. Ante todo, por el impacto negativo que podría tener para la seguridad en Oriente Medio y el proceso de paz en la región, pero también podría llegar a condicionar el nuevo “comienzo” (*reset*) en la relación bilateral entre EEUU y la Federación Rusa que el presidente Obama está tratando de impulsar.

(2.7) *La defensa contra misiles*

Los programas de defensa contra misiles de EEUU han pasado por muchas vicisitudes desde que el presidente Reagan lanzó en 1983 la “Iniciativa de Defensa Estratégica”, que pronto recibió el apodo de “la guerra de las galaxias”, en función del apoyo y financiación que le fueron otorgando, o retirando, los sucesivos presidentes. En junio de 2002, se hizo efectiva la retirada de EEUU del Tratado ABM (*Anti-Ballistic Missile Treaty*) que había firmado con la Unión Soviética en 1972 y que constituía una pieza clave de la doctrina nuclear de la “destrucción mutua asegurada” (MAD). Se obviaba así cualquier limitación para desarrollar el nuevo, y más limitado, programa de defensa contra misiles que alentaba

¹¹ La declaración se encuentra accesible en la página *web* de The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy (<http://www.acronym.org.uk/docs/0904/doc11.htm>).

¹² <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm>.

¹³ David E. Sanger, “US Weighs Iran Sanctions if Talks Are Rejected”, *The New York Times*, 2/VIII/2009, <http://www.nytimes.com/2009/08/03/world/middleeast/03nuke.html>.

el presidente George W. Bush al amparo de la re-denominada “Agencia de Defensa de Misiles”. En julio y agosto de 2008, respectivamente, EEUU firmó sendos acuerdos con la República Checa y Polonia para desplegar algunas instalaciones del programa GMD (*Ground-Based Midcourse Defense*) –radares en la República Checa y misiles de interceptación en Polonia– en sus territorios. Rusia, que no disponía de las capacidades tecnológicas ni financieras para competir con estos programas, siempre se había opuesto al desarrollo y despliegue de nuevos sistemas de defensa contra misiles, amenazando a su vez con desplegar nuevos sistemas de misiles en proximidad de los nuevos miembros de la OTAN y romper los compromisos que asumió por el Tratado INF de 1987 (Tratado sobre Fuerzas Nucleares Intermedias).

El presidente Obama, que ya durante la campaña electoral había cuestionado el elevado coste de un sistema de defensa contra misiles no suficientemente probado, confirmó formalmente en su discurso de Praga del 5 de abril que el despliegue de un sistema antimisiles en Europa iba dirigido únicamente a hacer frente a la amenaza nuclear y de misiles regionales, en especial de Irán, y dio a entender que su Administración solo continuaría el programa si se demostraba que era económica y técnicamente viable. En la cumbre que celebró con el presidente Medvédev en Moscú a principios de julio aceptó, incluso, el texto de una declaración conjunta específica sobre esta cuestión, que vinculaba implícitamente los componentes ofensivos y defensivos de cualquier postura nuclear estratégica, como venía reclamando Rusia. Tanto en la conferencia de prensa con el presidente Medvédev al final de dicha cumbre como en su discurso en la Nueva Escuela de Economía de Moscú quiso dejar muy claro que “este sistema está dirigido a prevenir un potencial ataque de Irán y no tiene nada que ver con Rusia” y que, siendo consciente de que se trata de un tema muy sensible y de honda preocupación para el Gobierno ruso, “tan pronto como termine nuestra revisión (del programa), daremos al Gobierno ruso nuestra evaluación de cómo creemos que debemos proseguir, lo que será objeto de extensas negociaciones”.¹⁴ Sin embargo, para las autoridades rusas, además del esfuerzo que conllevaría tratar de situarse a la par con EEUU si efectivamente logran desarrollar un sistema eficaz antimisiles, aunque sea bajo la actual modalidad de despliegue únicamente en tierra y frente a amenazas regionales de alcance corto e intermedio, siempre existiría el temor de que dicho sistema pudiera terminar siendo desplegado también en otros países aliados de EEUU y próximos a Rusia, lo que podría complicar significativamente el equilibrio estratégico entre ambos países.

(2.8) La revisión de la postura nuclear

Coincidiendo con los comienzos de las Presidencias de Clinton y George W. Bush, el Departamento de Defensa culminó, en 1994 y 2001, dos sucesivas Revisiones de la Postura Nuclear (NPR, *Nuclear Posture Review*), que estaban destinadas a fijar la doctrina estratégica nuclear de EEUU durante un plazo de cinco a 10 años. En la actualidad se ha dado comienzo a un nuevo ejercicio de NPR, tras la aprobación, el pasado 13 de mayo, de sus términos de referencia por el secretario de Defensa, William Gates. Se espera que el proceso pueda culminarse en diciembre de 2009 para su presentación al Congreso. La NPR

¹⁴ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Conference-by-President-Obama-and-President-Medvedev-of-Russia/ y http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-The-President-At-The-New-Economic-School-Graduation/.

evaluará y fijará la doctrina oficial de EEUU sobre un conjunto de aspectos relacionados con el uso de las armas nucleares, desde el papel que deben jugar en la defensa de EEUU y de sus Aliados hasta el concepto actual de la doctrina de la disuasión nuclear, la posición de EEUU en relación con los regímenes internacionales de no proliferación y desarme nucleares, los niveles numéricos a que deben mantenerse los arsenales de armas nucleares (desplegados y en reserva) y el eventual desarrollo de armas más modernas para sustituir a las actuales, el papel que corresponde a la defensa contra misiles, entre muchos otros. Aunque las primeras iniciativas tomadas por la Administración Obama ya han dado alguna indicación de la dirección en que irá esta NPR, quedan todavía muchos interrogantes por despejar, que resultarán cruciales para fijar la postura nuclear de EEUU en los próximos años y que, en consecuencia, tendrán una influencia determinante sobre el escenario internacional que previsiblemente se conformará.

A principios de mayo de 2009 se presentó el informe de la Comisión del Congreso sobre la Postura Estratégica de EEUU, que fue preparado por un grupo de expertos presidido por el ex secretario de Defensa, William Perry. Aunque se esperaba que este informe contribuyese a guiar el ejercicio de reflexión y análisis que conlleva el NPR, las recomendaciones contenidas en el informe se han caracterizado por ser muy prudentes y conservadoras, probablemente en parte por la composición bipartidista del grupo de expertos, hasta el punto de que podrían cuestionar la visión de un mundo sin armas nucleares que propugnó el presidente Obama en su discurso de Praga. En este sentido, el informe de la Comisión del Congreso sólo aboga por “un incremento modesto en la reducción de las armas nucleares estratégicas desplegadas” y mediante un proceso paso a paso con Rusia, tras afirmar que “las condiciones que podrían hacer posible la eliminación de las armas nucleares no se dan hoy en día” y que “durante un futuro indefinido, EEUU debe mantener una disuasión nuclear viable”. Es significativo que el presidente del grupo de expertos, que fue secretario de Defensa con el presidente Clinton, indique en su prefacio al informe que “algunos de los miembros de la Comisión no aceptan que sea posible o incluso deseable buscar la eliminación global” de las armas nucleares y deje constancia de la falta de consenso entre ellos sobre la conveniencia o no de ratificar el tratado de prohibición completa de ensayos nucleares (CTBT). No es sorprendente, por lo tanto, que algunos de los institutos especializados en cuestiones de desarme y no proliferación hayan recibido con escaso entusiasmo este informe, mientras que dos conspicuos neo-con, el senador Jon Kyl y Richard Perle, hayan escrito en el *Wall Street Journal* del pasado 1 de julio que “desgraciadamente, el presidente Barack Obama ha adoptado un programa que va en contra de las recomendaciones de la comisión”.¹⁵

La NPR de 2001 mantuvo una línea general de continuidad respecto a la elaborada durante la Presidencia Clinton, pero introdujo cambios importantes en la posición de EEUU en relación con algunos convenios internacionales, en especial al abrir la puerta a la denuncia del Tratado ABM, para permitir el desarrollo de unas mayores capacidades de defensa contra misiles, y a la no ratificación del CTBT, que todavía sigue sin haber entrado en vigor. Dentro de unos pocos meses deberíamos poder constatar los cambios, que posiblemente sean escasos pero de cierta trascendencia, que a su vez consagrará la NPR de

¹⁵ John Kyl y Richard Perle, “Our Decaying Nuclear Deterrent”, *The Wall Street Journal*, 30/VI/2009, <http://online.wsj.com/article/SB124623202363966157.html>.

2009-2010.

(2.9) La visión de un mundo sin armas nucleares

No resulta fácil encarar un tema tan complejo en unos pocos párrafos. Lo que resulta indudable es que se enfrentan en este debate dos visiones claramente diferenciadas sobre el camino que debería seguir la política de seguridad nacional de EEUU en las próximas décadas. Para unos, ni siquiera resulta deseable concebir y tratar de avanzar hacia un mundo sin armas nucleares, porque la experiencia de la segunda mitad del siglo XX nos demuestra que la propia disuasión nuclear ha sido capaz en gran medida de mantener la paz y de evitar una hecatombe nuclear. Si se prosigue una política de desarme progresivo y de limitación de las capacidades nucleares de EEUU, lo único que se conseguirá es envalentonar a otros Estados, que pronto conseguirán una capacidad nuclear militar suficiente para amenazar, e incluso atacar, a EEUU o a sus Aliados. Para los otros, el equilibrio del terror nuclear fue una consecuencia de la segunda guerra mundial y del enfrentamiento ideológico entre bloques pero ha llegado el momento de que la humanidad avance hacia un mundo sin armas nucleares y le corresponde a EEUU, y a Rusia, liderar este proceso en tanto que son, al poseer el 95% de los arsenales nucleares mundiales, las máximas potencias nucleares. Obviamente, este proceso solo puede avanzar si disponemos de unos mecanismos de verificación y de control político efectivos que impidan que haya una proliferación de las armas nucleares y que éstas acaben llegando a manos de países que se sitúen al margen de la legalidad internacional o de grupos terroristas.

En los medios políticos y académicos norteamericanos tuvo gran trascendencia el artículo que publicaron cuatro destacadas personalidades (Henry Kissinger, ex secretario de Estado, George Schultz, ex secretario de Estado, William Perry, ex secretario de Defensa, y San Nunn, ex senador) en el *Wall Street Journal* del 4 de diciembre de 2007 con el significativo título de “Un mundo libre de armas nucleares”.¹⁶ En dicho artículo, recordando la cumbre de Reikiavik de octubre de 1986 cuando el presidente Reagan y el secretario general Gorbachov habían estado muy cerca de un acuerdo tendente al logro de un mundo sin armas nucleares, expresaron su apoyo a ese objetivo y presentaron una serie de medidas prácticas para avanzar en esa dirección. Exponían que la doctrina de disuasión mutua soviética-norteamericana, tras el fin de la Guerra Fría, estaba obsoleta y, en todo caso, no servía para hacer frente a los riesgos de proliferación suscitados por Corea del Norte e Irán o a la amenaza creciente de que grupos terroristas adquiriesen armamento nuclear.

Tras celebrar una conferencia de líderes políticos y académicos sobre el tema en el otoño de 2007 en la Universidad de Stanford (California), las mismas cuatro personalidades políticas norteamericanas publicaron un nuevo artículo en el *Wall Street Journal*, el 15 de enero de 2008, con el título de “Hacia un mundo libre de armas nucleares”.¹⁷ Tras hacerse eco de los numerosos apoyos recibidos a su propuesta, reiteraban la necesidad de comprometerse con una visión de avanzar hacia un mundo libre de armas nucleares, imprescindible para generar la confianza internacional y la cooperación global indispensables para el logro de este objetivo, y exponían con aún mayor detalle las

¹⁶ <http://online.wsj.com/article/SB116787515251566636.html>.

¹⁷ <http://online.wsj.com/article/SB120036422673589947.html>.

medidas concretas que permitirían ir avanzando en esa dirección. Terminaban su artículo señalando que “en cierta forma, el objetivo de un mundo libre de armas nucleares es como la cima de una montaña muy alta. Desde la atalaya de nuestro problemático mundo de hoy, no podemos ni tan siquiera ver la cúspide de la montaña, y es tentador y fácil decir que no podemos llegar allí desde aquí. Pero los riesgos de continuar bajando por la montaña o de mantenernos inmóviles son demasiado reales para ignorarlos. Debemos trazar una ruta que nos lleve a un terreno más elevado donde la cumbre se vuelve más visible”.

En su discurso en Praga, el presidente Obama se unió de forma clara y firme a esta corriente al afirmar que “hoy expreso claramente y con convicción el compromiso de América de buscar la paz y la seguridad de un mundo sin armas nucleares. No soy ingenuo. Este objetivo no será alcanzado rápidamente, quizá no durante mi vida. Requerirá paciencia y perseverancia. Pero ahora nosotros también debemos ignorar las voces que nos dicen que el mundo no puede cambiar. Debemos insistir: si, podemos”. A continuación expuso los elementos principales de la trayectoria que se debía seguir, que han sido recogidos en su casi totalidad en este documento, y señaló dos principios básicos muy importantes. El primero, que EEUU tenía una responsabilidad moral de actuar, en tanto que la única potencia nuclear que ha utilizado un arma nuclear. No podía tener éxito en esta tarea si actuaba sola pero debía liderarla y debía iniciarla. El segundo, que mientras existan estas armas, EEUU mantendría un arsenal nuclear seguro y eficaz para disuadir a cualquier adversario y garantizar la defensa de sus aliados, pero que comenzará a reducir ese arsenal. En su discurso de Moscú, el 7 de julio, el presidente Obama reiteró este compromiso para avanzar hacia un mundo sin armas nucleares y expuso dos razones esenciales para tratar de lograrlo: (1) porque perseguir esa meta concede el fundamento legal y moral para prevenir la proliferación y el posible uso de las armas nucleares; y (2) porque sin un cambio fundamental nadie puede de verdad creer que en las próximas dos décadas no se producirá una mayor diseminación de las armas nucleares.

La visión de un mundo sin armas nucleares expresada por el presidente Obama ha sido acogida muy favorablemente en muchos rincones del planeta, conscientes de que solo EEUU puede poner en marcha y liderar un proceso global que vaya en esa dirección. Como ha señalado el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, al recordar recientemente su propia propuesta en cinco puntos para alcanzar un mundo libre de armas nucleares, “la presunción de que las armas nucleares son indispensables para mantener la paz se está desmoronando. El desarme ha vuelto al orden del día global – y ya era hora”.¹⁸

Pero, como expresaba Philip Taubman en un comentario en *The New York Times*, el pasado 9 de julio, “esa era la parte fácil”.¹⁹ Ahora, el presidente Obama deberá convencer a su propia Administración, especialmente en el contexto de la Revisión de la Postura Nuclear (NPR), para que apoye “su audaz plan para realizar profundas reducciones de armamentos y en última instancia eliminar las armas nucleares” sin que tengan el temor de que está poniendo en peligro la seguridad del país. No será un ejercicio automático. Douglas Feith, ex subsecretario de Política de Defensa, que jugó un papel clave en el

¹⁸ Ban Ki-Moon, “My Plan to Stop the Bomb”, *The Guardian*, 3/VIII/2009,

<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/aug/03/nuclear-disarmament>.

¹⁹ “Obama’s Big Missile Test”, 8/VII/2009, <http://www.nytimes.com/2009/07/09/opinion/09taubman.html>

Departamento de Defensa durante la Administración Bush, ha expuesto con perspicacia la seria desconfianza que suscita la nueva política del presidente Obama entre algunos especialistas ligados al complejo nuclear militar norteamericano, que le lleva a concluir que “no sería la primera vez que un Gobierno de EEUU contribuiría a producir el resultado opuesto al que pretendía – pero podría ser uno de los errores más costosos jamás cometido”.²⁰ Igualmente deberá convencer a las restantes potencias nucleares. Los países del G8, a través de la Declaración de L’Aquila sobre No Proliferación de julio de 2009, meramente expresaron su compromiso de “crear las condiciones para un mundo sin armas nucleares, de conformidad con los objetivos del TNP”. Es decir, el mismo compromiso expresado en el artículo VI del TNP en 1968, hace más de 40 años.

También se han comenzado a escuchar algunas voces de preocupación entre los Aliados de EEUU, muy especialmente los países del Pacífico próximos a Corea del Norte. El llamado “paraguas nuclear norteamericano” (su denominación oficial es *extended deterrence* – disuasión ampliada o prolongada–) fue diseñado no sólo para proteger a sus Aliados que no disponían de armas nucleares sino también para asegurarles que no era necesario que desarrollasen sus propias armas nucleares. Pero ahora, en vista de la gravedad de la amenaza de seguridad que supone el programa nuclear militar de Corea del Norte, algunos analistas se refieren al firme compromiso en favor del desarme nuclear de la Administración Obama como un “evento inquietante” y que ha creado “un clima de incertidumbre”. A su vez, si Japón o Corea del Sur se replanteasen su política tradicional de “desnuclearización”, China vería gravemente trastocados sus planteamientos de seguridad (lo que, en última instancia, podría ser su mayor aliciente para contribuir a desactivar la amenaza nuclear de Corea del Norte). Para otros, el presidente Obama no ha prestado suficiente atención a las armas no estratégicas, de las que Rusia dispone todavía en gran número y que son las más susceptibles de caer en manos de actores no estatales o, incluso, más que plantear objetivos que por ahora no son alcanzables, debería tratar de forjar un nuevo régimen de no proliferación y desarme para el corto y medio plazo, que será lo que verdaderamente cuente.

En definitiva, el presidente Obama ha trasladado el debate sobre la visión de un mundo libre de armas nucleares desde el más cómodo ámbito de los ex dirigentes políticos al de las crudas realidades de las relaciones de poder y de seguridad entre las naciones. Algo demasiado complejo y serio para tratar de resolverlo en poco espacio y que se enfrentará todavía a numerosas críticas y obstáculos. Solo unos pocos presidentes de EEUU (Washington, Jefferson, Lincoln, F.D. Roosevelt, Kennedy, Reagan,...) han sido capaces de liderar movimientos innovadores de dimensiones realmente globales y deberemos esperar para saber si la historia terminará incluyendo a Obama en esta lista.

(2.10) El Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)

El OIEA (IAEA –*International Atomic Energy Agency*– en sus siglas inglesas) es un organismo teóricamente de carácter técnico, que tiene su origen en el discurso (conocido con el título de *Atoms for Peace*) del presidente Eisenhower en la Asamblea General de Naciones Unidas de diciembre de 1953, destinado, en primer lugar, a facilitar la

²⁰ Douglas J. Feith y Abram N. Shuslky, “Why Revive the Cold War?”, *The New York Times*, 18/VIII/2009, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204313604574328430978849134.html>.

cooperación en el uso de la energía nuclear para fines civiles y, en segundo lugar, a evitar que los programas civiles se desvíen para fines militares. Este segundo cometido adquirió aún mayor relevancia tras la firma del TNP en 1968 ya que el artículo III de dicho Tratado dispone que todos los firmantes del TNP deben concluir un acuerdo de salvaguardias con el OIEA para supervisar que no se producen desvíos a programas militares desde sus instalaciones de energía nuclear civil. En su última intervención ante la Junta de Gobernadores del OIEA, el 15 de junio de 2009, Greg Schulte, hasta entonces representante permanente de EEUU, destacó que la visión de un mundo sin armas nucleares que propugnaba el presidente Obama requiere un OIEA fuerte, con mayores recursos, mayor autoridad y mayor apoyo.²¹

El Estatuto del OIEA faculta a su Junta de Gobernadores a dar traslado al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de aquellos informes del director general del OIEA en los que se exponen los incumplimientos que puedan cometer los Estados respecto de sus obligaciones de uso de la energía nuclear exclusivamente para fines pacíficos. Esta es la decisión que se tomó con respecto a Irán en febrero de 2006 ante “los numerosos incumplimientos por Irán de sus obligaciones” y “después de casi tres años de intensas actividades de verificación”. Idéntica decisión había tomado la Junta de Gobernadores en febrero de 2003 con respecto a la República Popular y Democrática de Corea ante el incumplimiento de sus obligaciones en virtud del Acuerdo de Salvaguardias y su falta de cooperación con el director general del OIEA, unas semanas después de que Corea del Norte anunciase su retirada del TNP y expulsase de su territorio a los inspectores del OIEA junto con sus equipos de supervisión de las instalaciones nucleares.

El refuerzo del OIEA que propugna EEUU se centraría en particular en tres ámbitos:

- (1) Reforzar la autoridad del OIEA para realizar inspecciones de las instalaciones nucleares. Los países miembros del OIEA solo están obligados a concluir un “Acuerdo de Salvaguardias”, que permite al OIEA únicamente comprobar los materiales y actividades nucleares que han sido previamente declarados por los Estados. Para que el OIEA pueda realizar inspecciones que vayan más allá de lo previamente declarado, y así detectar si hay actividades no declaradas, es necesario que concluya un “Protocolo Adicional”, hoy por hoy de carácter voluntario, con dicho Estado. Pero de los 146 Estados miembros del OIEA, hasta la fecha tan solo 91 Estados tienen en vigor un “Protocolo Adicional”. De ahí que EEUU, al igual que la UE, apoye que la firma del Protocolo Adicional se convierta en el nuevo estándar de verificación, lo que contribuiría de forma significativa a fomentar la confianza en los programas nucleares civiles de todos los países.
- (2) Promover mecanismos multinacionales para la gestión del ciclo de combustible nuclear. Según las estimaciones del OIEA, pronto seremos testigos de un resurgir nuclear (*nuclear renaissance*), tras la parada en la construcción de nuevas centrales nucleares que siguió a los accidentes en las centrales nucleares de Three Mile Island y Chernobyl, a medida que numerosos países se interesan por los beneficios de la energía nuclear para sostener un fuerte desarrollo económico y para combatir los riesgos del

²¹ <http://vienna.usmission.gov/061809final.html>.

calentamiento global ligado al uso de combustibles fósiles. Esto suscitará, sin embargo, mayores riesgos de proliferación, ya que más países estarían en disposición de desviar parte de su combustible nuclear para fines no pacíficos. Por ello, se han presentado varias propuestas (*Nuclear Fuel Bank*, *Multilateral Enrichment Sanctuary*, *International Uranium Enrichment Center at Angarsk*, etc.) para tratar de lograr que estos países renuncien a desarrollar instalaciones nacionales de enriquecimiento de uranio, a cambio de una garantía del OIEA de que siempre dispondrán del uranio enriquecido que precisan para el funcionamiento de sus centrales nucleares. Hoy por hoy nos encontramos en un estadio inicial de consideración de estas propuestas, que son vistas con suspicacia por los países en desarrollo, que temen que, mediante su renuncia a crear instalaciones nacionales de enriquecimiento de uranio, se limite o condicione su capacidad para desarrollar la energía nuclear.

- (3) Incrementar la asistencia técnica y económica que presta el OIEA a sus Estados miembros para reforzar la seguridad de sus instalaciones y materiales nucleares. Se trata de una de las funciones más importantes del OIEA, dada la necesidad de mantener unos niveles muy elevados de protección y seguridad en todas las actividades nucleares. Este objetivo se encuentra estrechamente vinculado a otro de los ejes de la nueva política de la Administración Obama: atajar el riesgo creciente de que grupos terroristas puedan tratar de tener acceso a materiales nucleares para su utilización en un atentado terrorista.

En su discurso de Praga, al referirse a los programas nucleares militares de Irán y Corea del Norte, el presidente Obama también expresó que “necesitamos consecuencias reales e inmediatas para los países que son cogidos rompiendo las reglas o tratando de abandonar el tratado (TNP) sin causa para ello... las violaciones deben ser castigadas... ahora es el momento para una fuerte respuesta internacional”. Por ahora, no ha habido una presentación concreta sobre la forma de desarrollar esta propuesta, aunque algunas autoridades norteamericanas han mencionado la creación de un mecanismo de traslado automático al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de cualquier informe del Director General del OIEA que contenga una denuncia de incumplimiento (*non compliance*) de las obligaciones de un país para con el TNP y el Acuerdo de Salvaguardias con el OIEA, evitando así una repetición de las largas batallas diplomáticas que se libraron en el OIEA cuando se comenzó a tener indicios de que esos dos países estaban desarrollando un programa nuclear militar clandestino.

La reciente elección, que no resultó fácil a pesar del apoyo firme e incondicional por parte de EEUU, de un nuevo director general del OIEA, el japonés Yukiya Amano, a principios de julio de 2009, hace presagiar una nueva fase de mayor cooperación entre EEUU y el OIEA, cuyas relaciones pasaron por momentos de gran tensión durante la anterior Administración Bush cuando ésta trató, sin éxito, de oponerse a la segunda reelección del egipcio Mohamed El Baradei en 2005, por discrepancias sobre los informes de los inspectores del OIEA sobre los programas nucleares de Irak y de Irán. Es significativo también que EEUU, estableciendo una notable excepción a la política de crecimiento presupuestario cero que promueve desde hace varios años en prácticamente todos los organismos del sistema de Naciones Unidas, haya sido el principal valedor del incremento en un 5,4% del presupuesto del OIEA para 2010 que ha sido aprobado por la Junta de

Gobernadores a principios de agosto de este año.²²

(2.11) La Conferencia de Revisión del TNP en 2010

Prácticamente todas las cuestiones planteadas en este documento van a figurar de forma destacada en la agenda diplomática de la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que se celebrará en la sede de Naciones Unidas, en Nueva York, entre el 3 y el 28 de mayo de 2010, y que será presidida por el embajador Libran Cabactulan, de Filipinas. Las Conferencias de Revisión del TNP se celebran cada cinco años y la que tuvo lugar en 2005 constituyó un rotundo fracaso, al no lograr alcanzar un documento de consenso, como sí se logró en 1995 y en 2000, y celebrarse en un clima de recriminaciones mutuas entre los países No Alineados, que denunciaban el incumplimiento por las potencias nucleares de los compromisos de desarme asumidos en 1995 y 2000, y los países occidentales, que se vieron arrastrados por EEUU a una tenaz política empeñada en desenmascarar los programas nucleares de Irán y Corea del Norte.

Las expectativas para la Conferencia de 2010 son, por ahora, más halagüeñas, en buena medida gracias a las nuevas posiciones que está adoptando la Administración Obama, tal como quedó de manifiesto en el último Comité Preparatorio celebrado en mayo de 2009. Las cinco potencias nucleares emitieron una declaración conjunta el último día de dicha reunión del Comité Preparatorio reafirmando su apoyo colectivo al TNP y expresando su compromiso para utilizar la oportunidad que brinda la Conferencia de Revisión de 2010 para preservar y reforzar la confianza internacional en el TNP y asegurar una revisión satisfactoria y equilibrada. En su testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, la embajadora Susan F. Burk, representante especial del presidente Obama para el TNP, se refirió a la conferencia de mayo de 2010 como un “hito crucial en el régimen de no proliferación” y expuso en detalle los objetivos de la Administración Obama para un proceso de revisión equilibrado que refuerce el TNP.²³ También la Declaración sobre No Proliferación aprobada por el G8 en la reciente reunión de L’Aquila expresa que “trabajaremos juntos para que la Conferencia de Revisión del TNP en 2010 pueda reforzar satisfactoriamente el régimen del Tratado y fijar objetivos realistas y alcanzables en los tres pilares del Tratado” y “apela a todos los Estados partes del TNP a que participen en el proceso de revisión con un enfoque constructivo y equilibrado”.

Sin embargo, muchas de las propuestas de EEUU no habrán podido concretarse antes de mayo de 2010. Es significativo, en este sentido, que en la Declaración Final de la Cumbre del Movimiento No Alineado, celebrada en Sharm El-Sheikh a mediados de julio de 2009, los jefes de Estado y de Gobierno “al tiempo que toman nota de las recientes declaraciones de países dotados de armas nucleares sobre su intención de realizar actuaciones tendentes al logro de un mundo libre de armas nucleares, reafirmaron la necesidad de acciones urgentes y concretas por esos países para lograr ese objetivo”. En todo caso, en ese mismo documento, “los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron realizar todos los esfuerzos posibles para alcanzar un resultado satisfactorio en la Conferencia de Revisión del TNP de 2010 y apelaron a los países dotados de armas nucleares a que cumplan sus compromisos

²² Mark Heinrich, “Struggling UN Atom Watchdog gets Rare Budget Bust”, Reuters, 3/VIII/2009, <http://in.reuters.com/article/oilRpt/idINL385520090803>.

conforme al TNP, en especial en materia de desarme nuclear, y adopten medias prácticas en este sentido para llegar a un resultado satisfactorio de la Conferencia de Revisión de 2010”.

Habrá que ver, por lo tanto, hasta qué punto los Estados miembros del Movimiento No Alineado (que hoy engloba a 118 países), que hasta el momento han actuado de forma concertada y prácticamente sin fisuras en las precedentes Conferencias de Revisión del TNP, otorgaran un margen de confianza al presidente Obama para que pueda llevar a buen término su política en áreas cruciales como son ulteriores reducciones en los arsenales nucleares de EEUU y Rusia, la ratificación por EEUU del CTBT, la negociación de buena fe de un tratado FMCT verificable, la reducción del papel del armamento nuclear en la nueva doctrina de defensa norteamericana, la búsqueda de una solución pacífica y negociada para las cuestiones nucleares de Irán y Corea del Norte, un mayor compromiso para promover el ingreso en el TNP de Israel, Pakistán y la India, el apoyo sin nuevos condicionamientos al OIEA y al derecho al uso de la energía nuclear con fines pacíficos por todos los países firmantes del TNP, etc. Las dificultades que se han ido suscitando a lo largo de este año para encontrar una solución aceptable en los casos de Irán y Corea del Norte, sin embargo, ponen de manifiesto la gran complejidad diplomática que presentan casi siempre las cuestiones de no proliferación nuclear y resultaría temerario hacer a fecha de hoy una predicción en el sentido de que dentro de poco más de medio año, en mayo de 2010, ambas cuestiones no se encontrarán incluso más lejos de encontrar una solución diplomática que hoy.

(3) Conclusiones

El imperio norteamericano, la hegemonía norteamericana, la preeminencia norteamericana, la supremacía de EEUU, el poderío norteamericano, la única gran potencia, la relevancia e influencia de EEUU en la política internacional, la presencia o dimensión imperial global norteamericana... son algunas de las formas que se pueden utilizar para referirse a lo que es el papel preeminente de EEUU en la política mundial en las postrimerías del primer decenio del siglo XXI. Se podría desear que no fuese así o incluso buscar que termine lo antes posible, pero cualquiera que trate de negar su existencia estará cayendo en un ejercicio miope, escasamente realista. En el ámbito del desarme y la no proliferación nucleares, y no únicamente en virtud de que dispone, junto con Rusia, del mayor arsenal nuclear del mundo, señalar que, casi siempre, EEUU tiene la primera y la última palabra puede considerarse una obviedad. Se puede estar en desacuerdo con las posturas defendidas por la última Administración Bush en estas cuestiones, pero la firmeza de este axioma no por ello queda en entredicho. Lo mismo ocurrirá con la nueva estrategia que está diseñando la Administración Obama.

No significa que EEUU pueda culminar satisfactoriamente la amplia agenda que se ha fijado sin la cooperación de al menos un amplio grupo de Estados también relevantes, pero exige constatar que ninguno de los temas candentes que el mundo conoce y sufre en el terreno del desarme y la proliferación nucleares puede resolverse adecuadamente sin la colaboración de EEUU y, en muchos casos, sin su liderazgo. Para la secretaria de Estado Clinton, el presidente Obama “ha propuesto una nueva era de compromisos basados en intereses comunes, valores compartidos y respeto mutuo” y se ha fijado el objetivo de

“revocar la amenaza de las armas nucleares, impedir su utilización y construir un mundo libre de su amenaza”.

La tarea es loable y digna de todo el apoyo de la comunidad internacional pero no resultará sencilla, porque los intereses diversos, y a veces dispares, de los Estados no siempre facilitarán su imprescindible cooperación. Además, algunos Estados han “escondido” sus verdaderas posturas tras el rechazo al multilateralismo del que hizo gala en este ámbito la última Administración Bush y podríamos ser testigos ahora de que cómo se tienen que quitar la careta, lo que dificultará alcanzar ese imprescindible consenso internacional.

De nada sirve aislar o dejar apartado a un país cuando de lo que se trata es de evitar que una hecatombe nuclear reproduzca los horrores de Hiroshima y Nagasaki. Directa o indirectamente, ninguna población del mundo quedaría ya al margen de esta nueva catástrofe. Lo que está en juego es trascendental y requiere una renovada atención por parte de todos y una verdadera acción concertada en la que el Consejo de Seguridad, liderado por sus cinco miembros permanentes y, al mismo tiempo, potencias nucleares reconocidas por el TNP, puede llegar a tener que jugar el papel que originariamente le asignó la Carta de las Naciones Unidas al encomendarle “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Miguel Aguirre de Cárcer
Diplomático