

LA CORTINA NUCLEAR

Elena Conde Pérez*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ¿CUÁLES HAN SIDO LAS RAZONES DEL CAMBIO EN RUSIA? III. ¿POR QUÉ CHINA TAMBIÉN HA MOSTRADO UN POSTURA MODERADA ANTE EL FIN DEL TRATADO ABM? IV. ¿DÓNDE ESTÁN LOS EUROPEOS?: ¿CUÁLES SON LOS POSIBLES EFECTOS DEL NMD/MD PARA EUROPA? ¿EXISTEN PUNTOS DE ACUERDO ENTRE EE.UU Y EUROPA SOBRE EL NMD/MD? V. LA ZANAHORIA: EL TRATADO SOBRE REDUCCIONES ESTRATÉGICAS DE 24 DE MAYO DE 2002. VI. CONSIDERACIONES FINALES: ¿EXISTEN ALTERNATIVAS AL NMD/MD? OTROS INTERESES EN JUEGO. DE NUEVO, LA VUELTA A LA PROLIFERACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Tan recientemente como el 13 de Junio de 2002, tenía efecto la retirada de los Estados Unidos de América (EE.UU) del Tratado ABM¹, que surgió como resultado del

* Profesora de Derecho Internacional Público de la UCM.

© Elena Conde Pérez. Todos los derechos reservados.

¹ El Tratado ABM es un tratado bilateral, cuyas partes eran los Estados Unidos de América y la antigua Unión Soviética. El Tratado, tras un período de negociaciones de dos años, que comenzaría en Helsinki, en Noviembre de 1969, se firmó en Moscú por el Presidente Nixon y por el secretario General, L. Brezhnev el 26 de Mayo de 1972. Entró en vigor el 3 de Octubre de 1972. Los EE.UU y la antigua URSS firmaron un Protocolo al Tratado que entró en vigor en 1976 y que reducía el número de áreas de despliegue de sistemas ABM de dos a una, cada una alrededor del área de la capital o, en su caso, alrededor de un único área de despliegue de misiles balísticos intercontinentales. La URSS desplegó esta área alrededor de Moscú, mientras que los EE.UU optaron por no desarrollar un sistema ABM y en 1976 desactivaron su sitio en Grand Forks, Dakota del Norte, alrededor de la zona de lanzamiento de misiles balísticos intercontinentales (ICBMs) de Minuteman. El Tratado fue posteriormente modificado por enmienda y varios acuerdos comunes y protocolos. Cada cinco años se celebraba una conferencia de revisión en Ginebra. *Vid.*, entre otros, Meredith, P.L., "The Legality of a High-Technology Missile Defense System: The ABM and Outer Space Treaties", *AJIL*, April, 1984, Vol. 78, nº 2, p.420.

¿Qué permite y qué prohíbe el Tratado ABM?

a) Lo por él prohibido:

- Defensas antimisiles que pudieran llegar a proteger todo el territorio de la antigua URSS y de los EE.UU. frente a los posibles ataques de los misiles balísticos estratégicos.
- El despliegue de una defensa nacional contra misiles balísticos estratégicos (el famoso "escudo" de Bush).
- El desarrollo, las pruebas o el despliegue de sistemas ABM en mar, aire, espacio o de

esfuerzo bilateral entre las dos potencias opuestas en la Guerra Fría -EE.UU. y la antigua URSS- para controlar su carrera de armas ofensivas: ambas partes convinieron que, limitando sus sistemas defensivos nacionales, cada superpotencia sería vulnerable al ataque de la otra y la disuasión consistía, precisamente, en la precaución de no disparar el primero, pues la respuesta aseguraba la destrucción mutua (lo que en sus siglas en lengua inglesa se conoce como doctrina "MAD", o *mutual assured defense*).

Tradicionalmente, la denuncia de un tratado se ha revestido de excusas honorables, por execrables que fueran los verdaderos motivos del denunciante. En el caso del Tratado ABM, EE.UU, encontraba el campo abonado para retirarse de aquél, tras un largo proceso de tiras y aflojas no sólo con los rusos, la otra Parte en el Tratado, sino también con los chinos y con los europeos. EE.UU. fundamenta su retirada del Tratado ABM en el hecho de que, muerta la Guerra Fría y comenzado un nuevo camino de amistad y cooperación con Rusia, dicho instrumento es una "reliquia del pasado" y, por si fuera poco, evita que EE.UU. despliegue sus defensas contra posibles ataques terroristas con misiles balísticos procedentes de "Estados irresponsables"².

sistemas ABM móviles terrestres y de sus componentes.

- El desarrollo, las pruebas o el despliegue de lanzaderas de interceptores de misiles (*missile interceptor launchers*) que pueden hacer blanco en más de un interceptor a la vez o que sean capaces de rápida recarga.
- Mejora de los misiles no ABM ya existentes, así como de las lanzaderas o radares con capacidades ABM y de las pruebas con los misiles, lanzaderas o radares existentes en modo ABM (esto es, contra objetivos estratégicos o misiles balísticos de largo alcance).
- Desarrollo de sistemas de radares capaces de lanzar una alerta temprana de un ataque de misiles balísticos estratégicos en cualquier otro lugar que no sea la periferia de los EE.UU o el espacio ruso/soviético y orientados hacia el exterior.
- El despliegue de radares ABM capaces de seguir el rastro y de discriminar objetivos estratégicos atacantes y de guiar interceptores defensivos, excepto en un radio de 150 kilómetros de alguna de las defensas permitidas.
- Transferencia o despliegue de sistemas ABM o de componentes fuera de los territorios respectivos de EE.UU o de Rusia.

b) Lo por él permitido:

- Una defensa regional de 100 interceptores de misiles terrestres para proteger cada una de las capitales o en un campo de ICBMs.
- Un total de 15 lanzaderas de interceptores de misiles para realización de pruebas.
- Investigación, trabajo de laboratorio y pruebas con sistemas de defensa de misiles terrestres fijos.
- Uso de medios técnicos nacionales para verificar el cumplimiento de los términos del Tratado (El Tratado ABM fue el primer Tratado que prohibió a un Estado Parte interferir en los medios técnicos de verificación de otro Estado Parte).
- Los Estados Partes pueden plantear cuestiones relativas al cumplimiento, así como a cualquier otra cuestión relativa al Tratado a una Comisión Consultiva.
- Las defensas contra misiles de teatro con el objetivo de proteger contra misiles balísticos de corto y medio alcance.
- Propuesta de enmiendas.

Cf. "The Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty at a Glance", *Arms Control Association*, Fact Sheets, March 2002 <http://www.armscontrol.org/factsheets/abmtreaty.asp>

² Vid. Mendelsohn, J., "Sécurité nationale et maîtrise des armements sous l'Administration Bush", *Politique Etrangère*, 4/2001, p.849 y Garrido, V., "La amenaza global: armas de destrucción masiva y misiles", *Perspectivas Exteriores 2002: Los intereses de España en el mundo*, Fríde, Política Exterior Biblioteca

Los tratados, como los contratos en derecho interno, no son fáciles de romper aunque, como en el caso presente, contengan una cláusula (artículo XV del Tratado ABM) que prevé la retirada si concurren "extraordinarios acontecimientos...que ponen en peligro los intereses supremos" de alguna de las Partes³. De ahí la oposición inicial de Rusia y China a dicha retirada, que no era más que una pantomima, revestida de preocupación por el riesgo que tal acontecimiento pudiera tener en la lucha contra la proliferación y que ocultaba, en realidad, la necesidad de obtener condiciones de negociación ventajosas para sus intereses. Lo que explica que el ruido inicial quedara reducido a una posición sumisa y de comprensión, el 13 de Diciembre de 2001, cuando el Presidente Bush, con seis meses de preaviso, anunciaba la retirada del Tratado ABM⁴.

II. ¿CUÁLES HAN SIDO LAS RAZONES DEL CAMBIO EN RUSIA?

1. En un principio, los rusos amenazaron con retirarse, como represalia ante el anuncio de abandono del Tratado ABM por parte de los EE.UU, de los tratados de control de armamentos (START I⁵, INF⁶, TNP⁷), pero tal actitud hubiera sido claramente

Nueva, pp.85-90..

³ Es necesario preguntarse si en algún momento se han puesto en peligro, seriamente hablando, los supremos intereses de los EE.UU. En opinión de los expertos, la retirada del Tratado ABM no es ni necesaria ni prudente dada la naturaleza de la amenaza de los misiles balísticos de largo alcance. El estado en que se encuentra el *national missile defense* (NMD) y el deseo ruso de modificar sus términos para permitir el propio NMD (también conocido como "escudo nuclear" o "escudo antimisiles") son una prueba de que la previsión contenida en el Artículo XV del Tratado ABM no se cumple. *Vid.* Kimball, D.G., "ABM Treaty Withdrawal: Neither Necessary nor Prudent", An ACA Press Conference, January/February 2002, *Arms Control Today*, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/pressconjanfeb02.asp

⁴ Es el primer caso de retirada de un tratado de seguridad internacional desde la II Guerra Mundial. En 1993 Corea del Norte anunció que se retiraría del Tratado de No Proliferación, lo que provocó una crisis cercana a la guerra, pero finalmente, aquel país cambió de opinión.

⁵ Tratado de Reducción y Limitación de las Armas Estratégicas Ofensivas (START I, 1991, entró en vigor el 5 de Diciembre de 1994): establece la reducción, en fases, de las fuerzas nucleares estratégicas ofensivas de Rusia y de EE.UU en un período de siete años. El **Protocolo para facilitar la implementación del Tratado (Protocolo de Lisboa de 1992)**, que entró en vigor el 5 de Diciembre de 1994, señala que Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania asumen las obligaciones de la antigua URSS según el Tratado. En virtud de dicho Protocolo, se comprometen a eliminar todas las armas nucleares de la antigua URSS de sus territorios en el período de siete años mencionado (antes del 5 de Diciembre de 2005) y a unirse al TNP en el más breve período de tiempo. *Cf.* Ferm, R. and Berggren, Ch., "Annexe A. Arms control and disarmament agreements", *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security*, p.663.

⁶ "Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF, *Intermediate-Range Nuclear Forces*) fue firmado por EE.UU. y la URSS en Diciembre de 1987 y entró en vigor en mayo de 1988. Es de duración ilimitada y está destinado a la eliminación y prohibición permanente de toda clase de misiles terrestres, tanto norteamericanos como soviéticos, de intermedio y corto alcance, balísticos y de crucero, con un alcance de entre 500 y 5500 kilómetros. Después de la desmembración de la Unión Soviética los doce países herederos entraron a formar parte del Tratado, pero solamente cuatro de ellos -Bielorrusia, Kazajistán, la Federación Rusa y Ucrania- participan con EE.UU en el régimen de inspecciones del INF que terminó el 31 de Mayo de 2001". *Cf.* "Informe sobre las opciones para las Medidas de fomento de la confianza y la seguridad (CSBMs), Verificación, No-Proliferación, Control de Armamentos y Desarme", Nota de Prensa M-NAC-2(2000)121 en <http://www.nato.int/docu/other/sp/2000/p00-121sp/02020101sp.htm>

contraproducente para Rusia, para quien era preferible concentrarse en la mejora de las medidas específicas para preservar su capacidad de respuesta, que en destruir los tratados internacionales simplemente para desmarcarse del unilateralismo de los EE.UU. No obstante, es comprensible la amenaza rusa si se tiene en cuenta el estatus que, hasta ahora, el Tratado ABM aseguraba a Rusia en el mapa geoestratégico mundial. El Tratado ABM preservaba en la medida de lo posible esa condición de superpotencia que antaño tuviera la URSS y que pretendió heredar Rusia, y ello no porque mantuviera el nivel de fuerzas que tuvo la antigua URSS sino, más bien, porque era una prueba de que continuaba siendo un socio, una de las partes imprescindibles en el puzzle de la estabilidad estratégica en el nuevo marco de seguridad internacional. Además, el Tratado ABM producía sus efectos positivos en el marco de la seguridad nuclear: ya no se trata sólo de la doctrina "MAD", sino también del hecho de que la disuasión nuclear se apoya en un cálculo aproximado de las fuerzas de cada parte: al evitar que desplegara sus defensas EE.UU, el Tratado ABM conseguía limitar la capacidad contraofensiva de los EE.UU.⁸

2. Los estudios científicos y la realidad objetiva parecen confirmar que pasarán bastantes años hasta que el escudo antimisiles de los norteamericanos sea operativo⁹,

⁷ Tratado de No Proliferación de armas Nucleares (TNP, 1968, entró en vigor el 5 de Marzo de 1970): prohíbe la transferencia por parte de los Estados nucleares (definidos como aquellos que han manufacturado y explotado un arma nuclear u otro explosivo nuclear antes de 1 de Enero de 1967) a cualquier beneficiario de armas nucleares o de otros aparatos nucleares o su control sobre éstos, así como la ayuda e inducción a cualquier Estado no nuclear a manufacturar o adquirir tales armas. Las Partes se comprometen a intercambiar equipamiento, material, así como información científica y tecnológica para el uso pacífico de la energía nuclear y a asegurar que los potenciales beneficios de las aplicaciones pacíficas de las explosiones nucleares se pondrán a disposición de todos los Estados Partes no nucleares. Las Partes se comprometen a desarrollar negociaciones de buena fe sobre las medidas relativas a la cesación de la carrera armamentista y al establecimiento de un tratado de desarme. Cf. Ferm, R. and Berggren, Ch., "Annexe A. Arms control and disarmament agreements", *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security*, p.654.

⁸ Cf. Wallander, C. A., "Russia's Strategic Priorities", *Arms Control Today*, January/february 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/wallanderjanfeb02.asp

⁹ La administración Bush pretende construir una defensa nacional antimisiles consistente en un sistema terrestre de alcance intermedio, versiones mejoradas de los sistemas de defensa de teatro y, en su caso, sistemas espaciales de defensa. Si la administración Bush ha dejado de utilizar la expresión "defensa nacional antimisiles" (NMD en sus siglas en versión inglesa, que quieren decir *National Missile Defense*) por la de "Defensa antrimisiles" (MD en sus siglas en versión inglesa, que quieren decir, *missile defense*) es debido a que aquella fue la expresión utilizada por la administración Clinton en referencia a su sistema terrestre de alcance intermedio y a que los planes de la administración Bush van más allá de ser una mera defensa "nacional". Cf. Grand, C. "La défense antimissile: un nouveau paradigme stratégique?", *Politique Etrangère*, 4/2001, pp.816-817.

Parece ser que, de los mencionados, el único sistema que estará listo para el año 2008 será una defensa terrestre de misiles de teatro en respuesta a objetivos de corto alcance (*ground based theater missile defense intended to counter short-range targets*), es decir, un sistema para proteger a las tropas desplegadas en el campo de batalla. Es éste el sistema que preveía Clinton y el que, al dejar su presidencia, verá G.W. Bush. Este sistema terrestre de alcance medio no tiene capacidad para cubrir el amplio espacio que un misil intercontinental puede sobrevolar. La administración Bush ha señalado que está desarrollando pruebas de emergencia, pero éstas serán un tanto rudimentarias y sus capacidades limitadas, es decir, el sistema no tendrá ninguna eficacia ante un lanzamiento accidental o no de Rusia o China, y tampoco ante un ataque de Iraq, Irán o Libia pues estos países se encuentran en el Este, fuera del alcance del radar de Shemya. Cf. Coyle, Ph., "Rhetoric or Reality? Missile Defense Under Bush", *Arms Control Today*, May 2002,

por lo que los rusos mantienen, en ese período, su capacidad ofensiva y, además, disponen también de tiempo para mejorar los sistemas ofensivos y poder romper, en su debido momento, el escudo desplegado.

3. Por otro lado, las prioridades del país han cambiado: las relaciones entre los dos países han mejorado y V. Putin no puede arriesgarse a perder sus oportunidades de integración y de asegurar los recursos para solucionar los terribles problemas que asuelan a Rusia. El gobierno ruso se ha percatado de que no perderá mucho en un mundo sin el Tratado ABM y que, sin embargo, tiene mucho que ganar de unos Estados Unidos deseosos de colaborar. Desde el punto de vista económico, el apoyo de los Estados Unidos es clave para la integración de Rusia en la OMC y dicho apoyo, por venir de quien viene, bastaría para lavar la imagen turbia que tienen los asuntos económicos en Rusia. Por su parte, los negocios que la UE y Rusia mantienen son sólidos, pero no suficientes ante lo que ofrecen los norteamericanos¹⁰.

Por lo que se refiere a la **seguridad**, Rusia y Estados Unidos están de acuerdo en que la lucha contra el terrorismo (cada uno el suyo y sin inmiscuirse en sus respectivas "cuestiones internas", pero ambos apoyándose mutuamente) es la principal prioridad. El nuevo **Consejo OTAN-Rusia**, que sustituye al anterior de 1997, difícilmente habría sido posible sin el apoyo de los Estados Unidos, y para Rusia lo que sea de la OTAN como alianza militar en Europa es más importante que la defensa antimisiles porque pretende mostrarse como un vecino responsable frente a sus socios europeos¹¹. La operación (cuya eficacia está por demostrar), pretende lavar la imagen de inoperancia que la OTAN ofreció desde los acontecimientos del 11 de Septiembre y le sirve a EE.UU para "vender" su denuncia del Tratado ABM. Por otra parte, esta operación supone que Rusia actúa "desde dentro" y controla la ampliación de la OTAN a, al menos, 7 de los 9 candidatos (Lituania, Letonia, Estonia, Eslovenia, Rumania, Bulgaria y Eslovaquia, dejando fuera a Macedonia y a Albania). Mientras a los miembros de la UE la ampliación de la OTAN no les seduce porque, entre otras cosas, los candidatos

http://www.armscontrol.org/act/2002_05/coleymay02.asp Vid., en el mismo sentido y respecto a las optimistas previsiones rusas acerca de la falta de éxito a corto plazo de los planes de defensa antimisiles norteamericanos, Wallander, C. A., "Russia's Strategic Priorities", *Arms Control Today*, January/February 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/wallanderjanfeb02.asp

¹⁰ Aneja al nuevo Tratado sobre Reducciones Estratégicas, de 24 de Mayo de 2002, se ha firmado una **Declaración sobre diálogo energético entre Rusia y los EE.UU.** EE.UU ha visto que, tras los acontecimientos del 11-S, Rusia se puede convertir en un fundamental proveedor de petróleo a EE.UU. Las expectativas son mutuas, pues Rusia ve en EE.UU un potencial inversor, consumidor y cliente: se abre la puerta a la cooperación energética y, a través de ésta, a la cooperación económica. Así, la declaración sobre la energía prevé, entre otras cosas, las siguientes:

- mayor cooperación empresarial;
- fomento de las inversiones para el desarrollo y modernización del sector energético de Rusia;
- apoyo al acceso a los recursos energéticos de rusos (petróleo y gas) a los mercados internacionales mediante el desarrollo comercial y la modernización de la infraestructura portuaria y de transportes.

¹¹ El Consejo OTAN-Rusia sustituye al anterior Consejo Permanente OTAN-Rusia (vigente desde 1997) y que otorgaba a Rusia una posición tangencial ya que los aliados pactaban antes de cada reunión su posición común, dejando al margen a Rusia. En el Consejo OTAN-Rusia, de carácter ejecutivo y no sólo consultivo, Rusia interviene como los demás en la toma de decisiones respecto de los siguientes temas: 1. Terrorismo. 2. Defensa frente a misiles de corto alcance. 3. No proliferación de armas de destrucción masiva. 4. Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP). 5. Planes civiles de urgencia. 6. Operaciones de salvamento.

poco tienen que aportar en materia de defensa, a los americanos sí les viene bien, porque así podrán disponer de ellos a la carta, como hicieron con los europeos en el caso de Afganistán.

En un futuro, Rusia puede llegar a ser miembro de pleno derecho de la OTAN, pero por el momento persisten dos problemas para que ello suceda: a) la política interior rusa sigue siendo el principal escollo toda vez que ya le ha sido concedido el "título" de país con economía de mercado tanto por el Departamento de Comercio de los EE.UU como por la Unión Europea (UE) (en Junio de 2002, en ambos casos) b) la política exterior y militar de la propia OTAN.

No obstante, los problemas que puede encontrar Putin en su apuesta en favor de la causa norteamericana son diversos:

1. La pérdida de confianza del electorado ruso, lo que tiene que ver con la economía: mientras la economía rusa vaya en alza, V. Putin se mantendrá firme en su puesto, pero se arriesga a vivir una situación similar a la de M. Gorbachov en 1991.
2. Las fuerzas de seguridad y el ejército ruso siguen desconfiando de los planes de Occidente: la cooperación y la transparencia se nublan, porque no están claras las intenciones de EE.UU respecto del desmantelamiento de las armas rusas de destrucción masiva¹².
3. A Rusia le siguen pareciendo muy rentables sus negocios con lo que EE.UU llama el "eje del mal"¹³: no hace mucho tiempo, Moscú anunció un acuerdo con Teherán por el cual los rusos construirán al menos seis reactores nucleares en territorio iraní. Pero lo que ha provocado la ira de los EE.UU ha sido el acuerdo comercial a largo plazo entre Rusia e Iraq por valor de 40.000 millones de euros¹⁴.

III. ¿POR QUÉ CHINA TAMBIÉN HA MOSTRADO UNA POSTURA MODERADA ANTE EL FIN DEL TRATADO ABM?

Del mismo modo que ya ocurriera con Rusia, el tono de las amenazas chinas a la efectiva denuncia del Tratado ABM fue mucho más moderado de lo que parecía iba a ser cuando ésta se produjo, en Diciembre de 2001, y fue así porque China había obtenido, de EE.UU. ciertas garantías respecto de su futura relación estratégica. Beijing se oponía, en primer lugar, a la construcción de un escudo antimisiles. En segundo lugar, en sus declaraciones, el gobierno chino señalaba que el Tratado ABM había sido un pilar de la estabilidad estratégica y que su abandono podía significar un riesgo para desatar la carrera armamentística. En tercer lugar, China solicitó de la administración de los EE.UU que tuviera en cuenta la Resolución de 29 de Noviembre de 2001 de la AGNU en la que, por

¹² Cf. , Wallander, C. A., "Russia's Strategic Priorities", *Arms Control Today*, January/February 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/wallanderjanfeb02.asp

¹³ Versión "reducida" de los denominados *regime States* y que, incluye a Iraq, Irán y a Corea del Norte.

¹⁴ Ante la actual crisis de Iraq, que tiene divididos a los aliados sobre la conveniencia de un "ataque preventivo" contra dicho país, que es la opción deseada por Washington, Moscú mira a los negocios fructíferos que ha mantenido con Iraq y se da cuenta de cuánto ha venido ganando con el régimen de sanciones de la ONU contra Iraq. Rusia está interesada en mantener dicho régimen para evitar la salida al mercado del petróleo iraquí. Teniendo Iraq las segundas reservas petrolíferas del mundo, está claro que si los EE.UU entran finalmente en este país, ejercerán el control sobre los recursos energéticos y Rusia dejará de tener atractivo para EE.UU como socio estratégico.

tercer año consecutivo, se pedía el refuerzo y la preservación del Tratado. En cuarto lugar, las declaraciones oficiales chinas señalaban el importante papel a desarrollar por los EE.UU y por China, que compartían intereses comunes en el mantenimiento de la paz mundial y que deberían encontrar soluciones duraderas en el marco de un diálogo conjunto¹⁵. Por otro lado, pronto quedó claro que el escudo antimisiles no se dirigía contra los *rogue States* (expresión que admite, entre otras, la traducción de "Estados irresponsables"), que era el argumento utilizado por EE.UU para justificar su despliegue, que difícilmente podrían lanzar un ataque con misiles balísticos intercontinentales, sino más bien, contra China y Rusia. China necesitaba obtener ciertos datos de EE.UU para rebajar el tono de sus protestas:

- La primera cuestión controvertida consistía en saber cuál era el objetivo del NMD. China, que se pretende (y lo es) gran potencia, no quería entrar en el grupo de los denominados *rogue States* y la visita oficial a Beijing, del propio Presidente G.W. Bush y de su Secretario de Estado, C. Powell sirvieron para tranquilizar a los chinos.
- China esperaba ser tratado como una superpotencia y, por eso, a partir de Mayo de 2001 Bush empezó a consultar acerca de la cuestión de la retirada del Tratado ABM y del despliegue del escudo antimisiles con sus socios chinos.
- La escasa reacción rusa respecto de la retirada del Tratado ABM (calificando V. Putin dicha retirada, simplemente, como un "error") sirvió, a su vez, para matizar la reacción china.
- Del mismo modo que ocurriera en el caso ruso, China tiene otras cuestiones más inmediatas de las que preocuparse: con la entrada de China en la OMC el 11 de diciembre de 2001, se añadieron nuevos retos a los tradicionales problemas socioeconómicos que arrastra, uniéndose, a éstos, los políticos (cambio en el liderazgo del Partido comunista que tendrá lugar en este otoño 2002)¹⁶.

No obstante, el camino no ha quedado completamente despejado:

1. El principal problema de la incertidumbre china acerca del alcance del escudo antimisiles se refiere a si Taiwán figura dentro de la estrategia defensiva de los EE.UU. A lo que se opone China especialmente es a la distribución de sistemas, por parte de EE.UU que ligarían hasta tal punto las capacidades de EE.UU y Taiwán que China podría llegar a ver en ello, un resurgimiento del Tratado de defensa mutua Washington-Taipei de 1979¹⁷.

¹⁵ Cf. Gill, B., "Can China's Tolerance Last?", *Arms Control Today*, January/February 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/gilljanfeb02.asp

¹⁶ Cf. Gill, B., "Can China's Tolerance Last?", *Arms Control Today*, January/February 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/gilljanfeb02.asp

¹⁷ A principios de 2001 China se mostró nerviosa ante el envío, por parte de EE.UU de defensas antimisiles a la isla. G.W. Bush, tratando de tranquilizar al gran país, decidió el aplazamiento de la decisión relativa al suministro de más defensas antimisiles a Taiwán y modificó la venta de armas anual a dicha isla para establecer un sistema más flexible. Cf. Gill, B., "Can China's Tolerance Last?", *Arms Control Today*, January/February 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/gilljanfeb02.asp

Por otra parte, el desarrollo de interceptores en el mar, algo que, ante su indefinición, no se sabe si la NMD llegará a tener o no, preocupa especialmente a Pekín por su virtualidad para extender la protección del "escudo" sobre Taiwán. Vid. Shen, D., "République Populaire de Chine: défense antimissiles et sécurité nationale", *Politique Etrangère*, 4/2001, p.905.

2. Es evidente que China puede modificar en un futuro no muy lejano sus fuerzas nucleares para modernizarlas y lo que, desde luego, se puede esperar es un incremento del número de sus misiles balísticos y de las cabezas nucleares que en la actualidad posee, sin olvidar las mejoras en su capacidad de mando, control, reconocimiento, sistemas de alerta temprana, incluyendo el despliegue de aparatos espaciales para apoyar todas estas funciones¹⁸. Esta nueva tecnología, ya en desarrollo, se puede acelerar como consecuencia del fin del Tratado ABM. Por otra parte, China podría embarcarse en una exportación a gran escala de su tecnología a los "rogue States", como Corea del Norte e Irán y entonces sí que comenzaría a tener sentido el escudo antimisiles¹⁹. Es conveniente llamar la atención de los norteamericanos americanos no sólo sobre los riesgos que la NMD/MD podría tener sobre el desarrollo de armamento ofensivo en China, sino también acerca de la relación existente entre la postura nuclear rusa y la postura nuclear china: Moscú no quedará inerte ante un incremento del arsenal nuclear chino. El despliegue masivo del equivalente chino a los cohetes soviéticos SS-20 podría poner en tela de juicio uno de los grandes logros del fin de la Guerra Fría, que es el Tratado americano-soviético de 1987 que prohíbe los misiles de alcance intermedio (INF)²⁰.
3. Lo que está en juego es la desconfianza mutua entre China y EE.UU. En EE.UU la desconfianza abarca aspectos tan diversos como el sistema político chino, su postura hacia Taiwán, la política de proliferación que puede emprender, su capacidad para mantener como "rehenes nucleares" a ciertas ciudades norteamericanas..., son, todas ellas, cuestiones que dividen no sólo a la sociedad de este país, sino también a su administración. La desconfianza china, por su parte, hace referencia a que la hegemonía norteamericana no es contemplada con buenos ojos²¹.

IV. ¿DÓNDE ESTÁN LOS EUROPEOS?

A la pregunta de si es **válido el NMD como alternativa a la disuasión**, el análisis que realizan los europeos diverge frontalmente del realizado por los americanos.

La actual administración norteamericana ha buscado una ficticia justificación al NMD/MD en el posible ataque que podrían recibir de los *rogue States*, expresión de difícil traducción que, en todo caso, hace referencia a los Estados que cumplen las siguientes características:

1. rechazo al *status quo* internacional;

¹⁸ Cf. Gill, B., "Can China's Tolerance Last?", *Arms Control Today*, January/February 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/gilljanfeb02.asp

¹⁹ Cf. Peña, Ch. and Eland, I., "Withdrawal is Premature", *Arms control Today*, January/February 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/penajanfeb02.asp

²⁰ Cf. Heisbourg, F., "Défenses antimissiles: l'analyse stratégique et l'intérêt européens", *Politique étrangère*, 3/2001, p.626.

²¹ Cf. Gill, B., "Can China's Tolerance Last?", *Arms Control Today*, January/February 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/gilljanfeb02.asp

2. recurso posible al terrorismo de Estado y a la posible utilización de armas de destrucción masiva²²;
3. comportamiento irracional²³.

²² Pese a lo señalado en el texto, es preciso hacer notar que resulta más que improbable que un ataque terrorista se produzca con misiles balísticos. La justificación empleada por G.W. Bush para el despliegue nuclear no es creíble. En su discurso de 1 de Mayo de 2001 en la Universidad Defensa Nacional y repetido hasta la saciedad posteriormente, dijo lo siguiente:

- la amenaza provendría de un "Estado delincuente";
- el ataque sería con misiles balísticos y con una alta probabilidad de que éstos portasen carga nuclear, química o biológica.

Pero la realidad es la siguiente:

a) Los misiles balísticos susceptibles de llevar carga nuclear, química biológica no están al alcance de los grupos terroristas.

b) Es dudoso que el NMD/MD llegue a proteger a Estados Unidos y sus aliados ante un ataque masivo con misiles balísticos y portadores de una carga de destrucción masiva.

c) Es más probable que se produzca un ataque con misiles de crucero o con la difusión en la atmósfera de agentes químicos o biológicos.

Los misiles de crucero vuelan a baja altura, con lo que difícilmente pueden ser detectados. También plantean riesgo los vehículos aéreos no transportados porque no son percibidos por los sistemas de radares. Estos vehículos, difícilmente son controlados, porque de los cuarenta Estados que tienen capacidad para producirlos, sólo treinta y cuatro están sujetos al sistema de control del MTCR (Régimen de Control de Tecnología de Misiles, "política de exportación común de carácter voluntario, llamada "Directrices", aplicada a una lista común de productos sometidos a control, incluyendo los equipos y la tecnología necesarios para el desarrollo, la producción y la utilización de aquellos misiles con capacidad superior a 300 Km (y vehículos aéreos no tripulados) susceptibles de portar una carga de destrucción masiva"). Cf. Garrido Rebolledo, V., "Nuevas amenazas para la seguridad", *Política Exterior*, Vol. XV, Noviembre/Diciembre 2001, nº 84, nota 2, p.149.

Así, la solución no se encuentra tanto en el NMD/MD sino, más bien, en dos opciones que propone V. Garrido Rebolledo:

- a) refuerzo de los controles a la exportación de determinados productos y tecnologías de doble uso;
- b) refuerzo de los sistemas de defensas aéreas de Estados Unidos y de sus aliados, que sería menos costoso que el NMD/MD. Cf. Garrido Rebolledo, V., "Nuevas amenazas para la seguridad", *Política Exterior*, Vol. XV, Noviembre/Diciembre 2001, nº 84, p.151.

²³ ¿Quiénes son los "Estados rebeldes"?

1. IRAQ:
 - Objetivo prioritario de la administración Bush porque puede atacar a Israel.
 - Puede invadir países vecinos.
 - Puede provocar el cierre de los canales de navegación que alimentan de petróleo a Europa y Estados Unidos.
 - Los motivos de la "guerra preventiva" que, desde Septiembre de 2002, G.W. Bush preconiza contra este país, amparándose en su supuesta acumulación de armas de destrucción masiva, se explican, más bien, atendiendo a las coordenadas anteriores.
2. COREA DEL NORTE:
 - Sería respondida si atacara a Corea del Sur y a los 36.000 militares estadounidenses que hay en la zona desmilitarizada entre ambas Coreas.
3. IRAN:
 - Tiene intenciones hegemónicas en Afganistán;
 - Apoya a Hizbulá en El Líbano.
 - Apoya a los palestinos.
4. LIBIA:
 - Puede desestabilizar las líneas marítimas del Mediterráneo.
 - Ha apoyado históricamente al terrorismo.

Por supuesto, este punto de vista diverge del europeo, pues, en Europa, Irán, Iraq o Corea del Norte no se consideran más destabilizantes, más irracionales o más criminales que cualquiera de las repúblicas surgidas de la antigua URSS. Eso no significa que los europeos no reconozcan los riesgos que pueden venir de los Estados perturbadores, pero eso no les lleva a preferir la opción militar a la política (como la continuación en los esfuerzos multilaterales de no proliferación o el compromiso bilateral)²⁴.

¿Cuáles son los posibles efectos del NMD/MD para Europa?

En la medida en que el NMD/MD supondrá una reestructuración de las fuerzas armadas norteamericanas ello tendrá su influencia en Europa en un doble sentido:

1. La reestructuración de las fuerzas armadas americanas, conducirá a los europeos a realizar las inversiones necesarias, tanto para suplir las reducciones de las fuerzas americanas en Europa, como para evitar que se agrande el *gap* entre las capacidades técnico-militares de Europa y de los Estados Unidos. Lo cual, en sí, no es negativo, pues Europa debería tomar, de una vez, las riendas de su defensa para ser creíble²⁵.
2. La componente espacial de la defensa antimisiles, a través de la puesta en marcha de una red de satélites que permitan detectar y seguir los satélites lanzados, será uno de los elementos de la nueva política de dominación militar del espacio y ello, como se señalará más adelante, puede perjudicar seriamente los intereses (civiles) de los europeos²⁶.

- Es enemigo de Israel.
- 5. SIRIA:
 - Sería castigada si ataca a Israel o si ayuda militarmente a los grupos terroristas palestinos.
- 6. CHINA:
 - Está renovando sus arsenales convencionales y nuclear.
 - Podría atacar a Taiwán.
- 7. RUSIA:
 - Aunque la administración norteamericana no lo considera "país enemigo", dispone de 6.000 bombas nucleares convencionales más otras 10.000 de pequeño tamaño cuya seguridad no está garantizada.

Cf. "Seguridad colectiva y defensa nacional. Bush pide al Pentágono un plan para utilizar armamento nuclear" http://www.belt.es/noticias/02marzo/1115/11_ataque_nuclear

²⁴ Cf. Heisbourg, F., "Défenses antimissiles: l'analyse stratégique et l'intérêt européens", *Politique étrangère*, 3/2001, p.620-621.

²⁵ Vid. sobre esta cuestión, en la obra colectiva *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, editada por G. Palomares Lerma, los siguientes estudios: Andrusyszyn, W., "Identidad europea de seguridad y defensa", pp.135-143; Bardají, R., "La defensa europea: promesas y frustraciones", pp.187-196; Ortega Klein, A., "La agenda trasatlántica y la relación entre la Unión Europea y los Estados Unidos en materia de seguridad", pp.117-135. Así como Hilger, M., "Défense européenne et contrôle démocratique: une tache par la Convention sur l'avenir de l'Europe", *Politique Etrangère* 2/2002, pp.455-470.

²⁶ Cf. Heisbourg, F., "Défenses antimissiles: l'analyse stratégique et l'intérêt européens", *Politique étrangère*, 3/2001, p.627.

¿Existen puntos de acuerdo entre EE.UU y Europa sobre el NMD/MD?

Desde el punto de vista militar, se plantea el desarrollo de programas de cooperación entre EE.UU y sus aliados europeos. Programas ya en marcha como los misiles "Aster" entre Francia e Italia o el MEADS (*Medium Extended Air Defense Systems*) entre Estados Unidos y Alemania e Italia son infrecuentes y la propia NMD/MD podría servir de acicate a la cooperación, tanto más cuanto que ciertos de los ingenios antimisiles americanos exigen el concurso de los Estados europeos, caso de los radares de Fylingdale, en Inglaterra y de Thulé, en Groenlandia, o de las facilidades portuarias que habrá que prestar a los navíos lanzamisiles SM-III. Por lo que se refiere a los satélites de alerta, parece especialmente necesaria la puesta en común (ya sea tecnológica, ya sea de compartir los datos obtenidos) entre los Estados Unidos, Europa y Rusia. Ambos ámbitos son compatibles con la defensa antimisiles norteamericana, de un lado, y con la PESCD, de otro²⁷, aunque habría que considerar hasta qué punto la NMD/MD no es un obstáculo (más) de la actual administración de los EE.UU hacia la identidad europea de defensa..

Por lo que se refiere a las reglas a las que se debería el NMD/MSD, una vez desplegado, habrían de ser, a ojos de los europeos las siguientes:

1. Los Estados Unidos deberían unir al proyecto de defensa antimisiles una estrategia ampliada de no proliferación nuclear. Eso implicaría reforzar los controles multilaterales a la exportación, los regímenes globales de control de armamentos y las alianzas de seguridad regionales. Asimismo, los Estados deberían continuar en sus esfuerzos para tratar de convencer a otros países a abandonar sus programas de misiles balísticos. En este sentido, EE.UU obtuvo un éxito en los años 90 persuadiendo a Argentina, Brasil, Egipto y Africa del Sur a "no proliferar". Se debería ensayar la misma fórmula, en vez del uso de términos amenazantes, con Corea del Norte (como se hizo en la reunión entre M. Albright y Kim Jong II en el año 2000), Iraq (con la doctrina de la "guerra preventiva" acuñada por EE.UU en su Estrategia de Seguridad Nacional (Septiembre 2002) para hacer frente a su supuesta, desestabilizadora y amenazante acumulación de armas de destrucción masiva) e Irán.
2. Las defensas antimisiles deberían estar destinadas a defender a los Estados Unidos, aliados y amigos, contra ataques lanzados por nuevos poseedores de misiles balísticos, no por Rusia o China²⁸. Los europeos veían con buenos ojos la inicial y luego reconsiderada hasta la nada propuesta de Rusia, consistente en la adopción de una postura conjunta en la defensa antimisiles, incluyendo a los

²⁷ Cf. Heisbourg, F., "Défenses antimissiles: l'analyse stratégique et l'intérêt européens", *Politique étrangère*, 3/2001, p.628-630.

²⁸ De hecho, el escudo antimisiles pretende extender el perímetro defensivo de los EE.UU, concebido en un sentido ya de por sí amplio, esto es, tendente a defender los intereses de seguridad nacional de los EE.UU. en cualquier región del mundo y a responder a cualquier crisis en todas esas regiones. Se considera que el escudo dará a los EE.UU. libertad de acción para operar con relativa impunidad a lo largo y ancho de este mundo. No se debe olvidar que tal forma de pensar puede dar a los EE.UU una falsa sensación de seguridad que puede ser la base de su propia inseguridad. *Vid.* Peña, Ch. and Eland, I., "Withdrawal is Premature", *Arms control Today*, January/February 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/penajanfeb02.asp

miembros de la OTAN, a Rusia y a EE.UU: se trataría de evaluar la amenaza para, a continuación, revisar los posibles sistemas para hacerle frente y, finalmente, desarrollar una respuesta de común acuerdo. Por su parte, J. Chirac, en la cumbre de Gotemburgo (Junio 2001) propuso la tesis expuesta en la cumbre franco-alemana de Friburgo de Junio de 2001 y, en función de la cual, antes de dar por terminado el Tratado ABM habría que revitalizar el Convenio de 1987 sobre control de tecnologías de misiles y celebrar una conferencia mundial sobre la cuestión, pero las disensiones se percibieron cuando, en el seno de la UE, los primeros en ceder a los planes de G.W. Bush fueron España, Gran Bretaña e Italia.

3. Las defensas antimisiles han de ser probadas y sólo desplegadas cuando se demuestre su eficacia y, hasta ahora, todo parece indicar que habrán de pasar bastantes años hasta que el sistema sea operativo.²⁹

Por el momento, en cambio, la realidad demuestra que poco importa lo que tengan que decir los europeos, pues en la nueva relación estratégica entre Rusia y EE.UU, Europa no es un socio, sino un "objeto de protección", el "hermano menor"³⁰: de hecho, el NMD/MD se pretende que extienda su sombra sobre Israel, los miembros europeos de la OTAN, Canadá, Australia y Japón, y el paso de la protección al clientelismo es muy corto.

V. LA ZANAHORIA: EL TRATADO SOBRE REDUCCIONES ESTRATÉGICAS DE 24 DE MAYO DE 2002.

"El resultado del fin del Tratado ABM es una nueva relación estratégica cuyo elemento jurídico es el Acuerdo sobre Reducciones Estratégicas firmado el pasado 24 de Mayo entre EE.UU y Rusia y que parecía ser el comienzo de un nuevo camino en pos de la no proliferación. Nada más lejos de la realidad"³¹.

El Tratado es muy breve, consta de 5 artículos más el Preámbulo y su contenido es el siguiente:

- artículo 1: señala que ambas partes se comprometen a disminuir el número de sus respectivas cabezas nucleares hasta un máximo de 1700-2200 para el año 2012.
- artículo 2: el Tratado START I, tal y como quería Rusia, continúa en vigor, y también, por tanto, sus sistemas de control que permiten realizar inspecciones en los

²⁹ Cf. Lindsay, J.M., "La politique américaine de défense antimissile: la troisième fois sera-t-elle la bonne?", *Politique étrangère*, 3/2001, pp.642-644.

³⁰ En una de las Declaraciones políticas, aneja al acuerdo sobre Reducciones Estratégicas de 24 de Mayo de 2002, la titulada "Defensa Antimisiles, Nuevas Reducciones Estratégicas Ofensivas, Nuevo Mecanismo Consultivo sobre Seguridad nuclear", se incluye, entre otros, el siguiente párrafo:

"The United States and Russia will, within the framework of the NATO-Russia Council, explore opportunities for intensified practical cooperation on missile defense for Europe",

que es, sintomática acerca de en qué lugar queda Europa.

³¹ Cf. Conde Pérez, E., "La cortina nuclear", diario *La Gaceta de los Negocios*, 27 de Junio de 2002.

lugares donde se guardan las ojivas nucleares y establece un canal de diálogo y consultas periódicas³².

- artículo 3: prevé la creación de una comisión bilateral de implementación que deberá reunirse dos veces al año.

- artículo 4: el Tratado, de nuevo, tal y como quería Rusia, un documento vinculante, habrá de ser ratificado por los Parlamentos de cada uno de las Partes.

- artículo 5: el Tratado deberá ser registrado ante la ONU.

En función de este acuerdo, los EE.UU y Rusia reducirán sus cabezas nucleares estratégicas a un nivel de 1700-2200 para el 31 de Diciembre de 2012. El Tratado codifica las reducciones anunciadas por el Presidente G.W. Bush en Noviembre de 2001 en la Cumbre Washington/Crawford y por el Presidente V. Putin en dicha Cumbre un mes después. Es parte del nuevo marco estratégico existente entre EE.UU y Rusia, marco que incluye una amplia gama de esfuerzos de cooperación en variados ámbitos, como el político, el económico, la seguridad³³.

Pero el Tratado sobre reducciones ofensivas estratégicas, de 24 de Mayo de 2002 es engañoso. No define que cabezas estratégicas cubre o cómo se va a realizar el recuento de las armas estratégicas, y ello tiene importancia, porque pueden surgir diferencias de interpretación entre las Partes, ya que EE.UU., por ejemplo, a la hora de aclarar estos conceptos, se ha remitido al anuncio del 13 de Noviembre de 2001 en que el presidente G.W. Bush señaló que pretendía reducir el número de las armas estratégicas "operacionalmente desplegadas" (*operationally deployed*), con lo que parecía dar a entender que el Tratado sólo hacía referencia a este tipo de armas nucleares acompañadas de sus vehículos de distribución y preparadas para el lanzamiento. Distinta, en cambio, es la interpretación rusa al respecto, que entiende que esos aspectos problemáticos habrán de ser aclarados por la Comisión Bilateral que el propio Tratado prevé, lo que, a su vez, ha provocado la reacción de EE.UU que entiende que la Comisión no ha sido creada para tales fines³⁴. Ciertamente, tampoco se habla, en el texto del acuerdo, de "destruir" las cabezas nucleares hasta los límites permitidos por el mismo, sino que la opción queda en manos de las partes, que podrán elegir entre destruir y almacenar: a Rusia se le ha ofrecido la zanahoria de un texto jurídicamente vinculante, pero sabe que si sigue lo que más le conviene económicamente -destruir-, la

³² El Tratado START de 1991 continúa en vigor, siendo partes en el mismo, Bielorrusia, Kazajistán, Rusia, Ucrania y los EE.UU. El sistema de verificación del Tratado START servirá para establecer un sistema de predictabilidad y de transparencia en relación con el nuevo tratado bilateral.

³³ El Tratado de sobre reducciones estratégicas va acompañado de una "**Declaración sobre las nuevas relaciones estratégicas**" más cuatro declaraciones relativas a.

- cooperación económica;
- relaciones entre la sociedad civil de Rusia y los Estados Unidos;
- lucha contra las armas de destrucción en masa; no proliferación y terrorismo internacional;
- defensa antimisiles, reducciones estratégicas ofensivas, nuevo Mecanismo Consultivo sobre Seguridad Estratégica.

Se apoyan, todas estas Declaraciones, en la **Declaración Conjunta sobre una Relación entre los Estados Unidos y Rusia** de 13 de Noviembre de 2001.

³⁴ Cf. Bleek, Ph. C., "U.S., Russia Sign Treaty Cutting Deployed Nuclear Forces", *Arms Control Today*, June, 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_06/sortjune02.asp

tendencia será irreversible. Por su parte, EE.UU. ya ha anunciado oficialmente que, aunque algunas cabezas nucleares y sistemas de distribución serán desmantelados, una gran parte de las cabezas nucleares se mantendrán en la reserva³⁵.

El nuevo convenio es tan ambiguo que la cuestión relativa a las medidas de verificación y transparencia se deja en manos del Tratado START I, que sobrevive a la muerte de su hermano, el ABM, por expreso deseo de sus progenitores³⁶. Ahora bien, el START I expira en 2009 y es más que dudoso si ambas Partes extenderán su alcance, acordarán medidas verificación para el nuevo acuerdo o continuarán sin verificación alguna a partir de esa fecha. Quizá ésta podría ser una de las misiones a asignar a la Comisión Bilateral de Implementación que el Tratado prevé, de la sólo se conoce que se reunirá dos veces al año (artículo III).

Quedan, por otra parte, importantes cuestiones que el nuevo Tratado, disfrazado de bondad, oculta:

a) La reducción a un máximo de 2200 cabezas nucleares por cada parte es, qué duda cabe, un recorte, pero la lectura concienzuda de los datos revela que las cosas han cambiado poco: si Estados Unidos almacena las cabezas desmanteladas, tardará poco tiempo en montarlas en caso de amenaza. En el contexto de una declaración política aneja al Tratado, se prevé la cooperación entre Rusia y EE.UU en la lucha contra la proliferación y quizá, en ese marco, podrían llegar algún día a entrar como elementos de discusión los misiles rusos SS-18, económicos, pero potencialmente muy dañinos al concentrar más cabezas nucleares en menos lanzaderas³⁷. El Tratado START II preveía la eliminación de este tipo de misiles, pero no está en vigor³⁸.

³⁵ "Según fuentes de la administración Bush, para el año 2012 los EE.UU. tendrán desplegadas 2200 armas estratégicas y retendrán una reserva adicional de 2400 a los efectos de mantener su "capacidad de respuesta". Los EE.UU. serían capaces de redespargar las cabezas nucleares en "capacidad de respuesta" en semanas o meses y de redespargar todas las 2400 cabezas nucleares en tres años. Se espera que los EE.UU. continúen almacenando miles de ojivas completamente montadas pero no operativas así como miles de componentes militares adicionales que podrían ser transformados en armas. Cuando Bush fue preguntado en la conferencia de prensa del 24 de Mayo de 2002 acerca de por qué los EE.UU. necesitaban mantener miles de armas desplegadas y miles de armas en reserva, el Presidente, señalando futuras situaciones inciertas, dijo "¿Quién sabe qué ocurrirá dentro de 10 años? ¿Quién sabe lo que futuros presidentes dirán y cómo reaccionarán?". Cf. Bleek, Ph. C., "U.S., Russia Sign Treaty Cutting Deployed Nuclear Forces", *Arms Control Today*, June, 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_06/sortjune02.asp

³⁶ Haya o no nuevos acuerdos sobre reducciones y transparencia en material de defensa, el Tratado START I continúa en vigor. Rusia tiene interés en que esto sea así, pues el START I es el medio a través del cual se pueden limitar las fuerzas nucleares norteamericanas hasta cierto nivel y, sobre todo, se puede mantener el sistema de verificación fijado por el propio Tratado. Cabe la posibilidad (remota) de que se alcance un nuevo acuerdo sobre armas ofensivas y se establezcan nuevos límites y un sistema de verificación, en cuyo caso el START I será superfluo, pero si las negociaciones fallan, quedará el START I con su sistema de transparencia y verificación, eso sí, herido de muerte si los rusos sospechan que la falta de éxito de unas futuras negociaciones sobre reducción del armamento nuclear se deben a la mala fe de los EE.UU. Cf. , Wallander, C. A., "Russia's Strategic Priorities", *Arms Control Today*, January/February 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/wallanderjanfeb02.asp

³⁷ En la "**Declaración sobre las nuevas relaciones estratégicas**" ambas partes proclaman, entre otras cosas, lo siguiente:

- EE.UU y Rusia son aliados en la lucha global contra el terrorismo internacional;
- su interés común en estabilizar la situación en Asia Central y el Sur del Cáucaso;
- "Rusia y EE.UU rechazan el fallido modelo de rivalidad de las superpotencias";
- se prevé la colaboración bilateral para resolver conflictos en zonas del espacio postsoviético: Abjasia (Georgia); Alto Karabaj (Azerbaiján); Transdniéster (Moldavia);

b) Por lo que se refiere a sus aspectos técnicos, el nuevo Tratado de 24 de Mayo es, ciertamente, un instrumento jurídico, pero plagado de trampas: cada parte puede decidir regresar al nivel de fuerzas ofensivas que desee pasados los diez años de vida del propio

- **El incremento de la cooperación antiterrorista se traducirá en un reforzamiento de la lucha contra la proliferación nuclear:**

- Rusia y EE.UU estudiarán la posibilidad de extender los programas de disminución de la amenaza nuclear a la destrucción de un mayor número de materiales fisionables susceptibles de ser usados en la construcción de armamento.
- Ambos países colaborarán en la destrucción de armas químicas.
- Por lo que respecta a la defensa antimisiles, trabajarán para "reforzar la confianza y la transparencia", intercambiando información sobre los programas contra misiles y los experimentos en este campo.
- Washington y Moscú han recuperado la idea de poner en marcha un centro conjunto de intercambio de datos de los sistemas de prevención.
- Washington y Moscú estudiarán la posibilidad de incrementar la "colaboración práctica" para una defensa antimisiles para Europa.

Por lo que se refiere a la declaración relativa a la **defensa antimisiles, Reducciones Estratégicas Ofensivas y Nuevo Mecanismo Consultivo sobre Seguridad Estratégica**, las partes se apoyan en las Declaraciones Conjuntas de ambos Presidentes sobre Cuestiones Estratégicas, del 22 de Julio de 2000 en Génova y en la Nueva Relación Estratégica entre los EE.UU y Rusia, del 13 de Noviembre de 2001, en Washington. En dicha declaración, ambas partes reiteran que el Tratado START de 1991 continúa en vigor y que sus disposiciones son la base de las medidas tendentes a la transparencia, la predictabilidad en futuras reducciones de armamento estratégico ofensivo.

Se plantea cuál es el **marco de discusión para una conferencia de desarme global**. Pues bien, EE.UU se retira del ABM en Diciembre, lo que ha tenido pleno efecto el 13 de Junio de 2002 y Putin, por su parte, decide no reiterar su amenaza de abandonar los tratados de desarme en vigor. Así, se mantiene el START I, pero no ocurre con el START II (1993), modificado en 1997 y no en vigor en la actualidad. Lo que prohibía el START II era mantener misiles capaces de llevar cabezas múltiples y eso es, precisamente, lo que le viene bien a la maltrecha economía de Moscú, porque dispone de misiles SS-18 que concentran cabezas nucleares en menos lanzaderas.

Frente a una postura de oposición abierta, el Kremlin juega sus "activos" frente a EE.UU y, por ello:

- concluye el acuerdo de 24 de Mayo de 2002 que reduce el número de ojivas nucleares de cada parte por debajo del nivel previsto por el START I;

- el Kremlin quiere, junto a este tratado, una declaración política donde se mencione que ambos presidentes se unirán en un programa bilateral de cooperación sobre defensa antimisiles. Esto supone que se inician unas negociaciones en las que tienen importancia, como elementos de negociación:

-los SS-18 rusos;

-saber qué y en qué consiste el escudo antimisiles, una prioridad para Rusia que, a conveniencia de los EE.UU, permanece en la indefinición;

-EE.UU. se ve obligado a recuperar algunos viejos proyectos como el centro de aviso ("early warning") de lanzamientos de misiles que W. Clinton y B. Yeltsin proyectaban crear en Moscú antes de la crisis de Kosovo.

³⁸ Tratado sobre la Reducción y Limitación e las Armas Ofensivas Estratégicas (START II, 1993): el Tratado pide a EE.UU y a Rusia la eliminación de sus misiles balísticos autodirigidos de largo alcance (MIRved ICBMs) y reducir drásticamente el número de sus cabezas nucleares estratégicas a no más de 3000 ó 3500 cada parte para el 1 de Enero de 2003 o no más tarde del 31 de Diciembre de 2000 si los EE.UU y Rusia hubieran alcanzado para entonces un acuerdo formal sobre el apoyo que, en su caso, prestarían los EE.UU para ayudar a financiar la eliminación de las armas estratégicas nucleares en Rusia. El 26 de septiembre las dos partes firmaron un **Protocolo** estableciendo la extensión al final de 2007 del período de implementación del Tratado. Cf. Ferm, R. and Berggren, Ch., "Annexe A. Arms control and disarmament agreements", *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security*, p.664.

Robert Sherman, de la *Federation of American Scientists*, me facilitó los datos más recientes sobre el Tratado START II.

Tratado que, por cierto, no contiene cláusula relativa a la renovación de su período de vigencia o a la renegociación de sus términos. Por otra parte, como no existe calendario para la implementación del Tratado, cabe que ésta se produzca (o no) al término del mismo: es decir, sólo en el año 2012 se sabrá si el Tratado ha cumplido su objeto y fin; en consecuencia, ¿es posible violar el Tratado? A esta interesante pregunta responde una fuente oficial norteamericana que, usando (ahora sí) el derecho en su propio beneficio, utiliza la buena fe del artículo 18 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados para argumentar que la violación es posible³⁹. Existe, asimismo, el derecho de retirada de cada parte con notificación de 90 días de antelación (artículo IV.3).

VI. CONSIDERACIONES FINALES.

¿Existen alternativas al NMD/MD?

Desde luego que sí, pero no se han explotado sus posibilidades porque EE.UU. se niega a ello:

- En la reciente guerra de Afganistán, las operaciones de ataque con armas de precisión fueron muy efectivas y dichas armas serían igualmente efectivas contra un ICBM enemigo. De hecho, como se ha adelantado más atrás en referencia a “Rusia”, es más que dudoso que, dadas las capacidades actuales, el NMD/MD pueda llegar a funcionar para el 2003-2008 mejor y a más bajo coste que las armas de precisión utilizadas en Afganistán.

- Desde el punto de vista diplomático, todos los caminos están abiertos y son los más económicos en una relación coste-efectividad. Como muestra un botón: en 1999 los viajes que realizó W. Perry, antiguo Secretario de Defensa, a Corea del Norte para evitar las pruebas de ese país con misiles de largo alcance sirvieron para amortiguar el riesgo. Al año siguiente, M. Albright consiguió arrancar de Pyongyang la promesa de un alto en sus pruebas con misiles en vuelo. Es ésta una prueba más de que el medio más económico y directo en la lucha contra los “Estados irresponsables” es la diplomacia, no la fuerza⁴⁰.

Otros intereses en juego

Lo verdaderamente cierto es que G.W. Bush se siente presionado por la industria militar y civil que, en momentos de crisis, como el actual, sacarían una tajada nada despreciable del NMD/MD: de él saldrán beneficiados empresas aeronáuticas, de construcción, de telecomunicaciones, astilleros.

Por otra parte, lo que está en juego es el **control del espacio**, de la misma forma que en el pasado lo estuviera el del mar: Estados Unidos es cada vez más dependiente de los satélites y éstos son cada vez más vulnerables a los “nanodispositivos”, que los

³⁹ Cf. Bleek, Ph. C., "U.S., Russia Sign Treaty Cutting Deployed Nuclear Forces", *Arms Control Today*, June, 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_06/sortjune02.asp

⁴⁰ Cf. Coyle, Ph., "Rhetoric or Reality? Missile Defense Under Bush", *Arms Control Today*, May 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_05/coleymay02.asp

inutilizarían. El ahora extinto Tratado ABM prohibía a cada una de las partes el desarrollo, prueba o despliegue de sistemas de misiles en el espacio, así como la “interferencia” con otros medios técnicos nacionales de verificación (una forma eufemística de referirse a los “satélites espías”). Respecto del espacio exterior, el único instrumento jurídico internacional vigente en la actualidad es el Tratado de 1967 relativo a los principios que regulan las actividades de los Estados en la exploración y uso del espacio exterior, incluyendo la Luna y otros cuerpos celestes que, entre otras previsiones, prohíbe la puesta en órbita alrededor de la Tierra de cualquier objeto que porte armas nucleares o cualquier otra arma de destrucción en masa, pero no establece prohibiciones relativas a otros sistemas de armamento⁴¹.

Amplios sectores de opinión entienden que el NMD/MD oculta la ambición de los EE.UU por controlar el espacio y, de hecho, existen pruebas de ello:

1. EE.UU no ha mostrado su apoyo al establecimiento de un régimen sobre la “Prevención de la Carrera Armamentística en el Espacio”, señalando en la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas que no quería al respecto un instrumento vinculante, esto es, un tratado, pasando a centrarse en otros puntos de la agenda.

2. EE.UU. no desprecia la posibilidad de ser objeto de un ataque sorpresa contra sus activos en el espacio: así el NMD/MD podría tener un doble uso.

3. EE.UU. desarrolla dos programas que avalan esta preocupación:

- el *Space Based Laser*, que tiene posibles usos ofensivos, y no sólo defensivos;

- la *Missile Defense Agency*, que prepara una reedición del *Brilliant Pebbles* del Presidente Reagan, proyecto con miles de pequeños satélites desplegados alrededor de la Tierra, preparados para interceptar cualquier misil enemigo.

4. La carrera por el control del espacio no sólo afecta a la industria militar, sino también a la civil: el proyecto europeo “Galileo”, sistema de navegación por satélite dirigido por la Unión Europea y por la Agencia Espacial Europea, amenaza a los sistemas GPS (EE:UU) y GLONASS (Rusia) porque no sólo será independiente de ambos, sino que será, también, interoperable con ambos y, sobre todo, porque Europa intenta que “Galileo” entre en funcionamiento con dos años de antelación respecto del GPS en su fase II con el objeto de capturar mercados potenciales, lo que significa que, a medio plazo, Europa dispondrá de un sistema de satélites de última generación y no será dependiente de la tecnología americana.

De nuevo, la vuelta a la proliferación

A través del Acuerdo sobre reducciones estratégicas de Mayo de 2002, EE.UU tuvo en su mano la posibilidad de vincular a Moscú en un sistema irreversible y verificable de reducción de su arsenal estratégico, así como de abordar la cuestión del enorme arsenal ruso en armas nucleares tácticas, pero lo dejó pasar porque los EE.UU

⁴¹ Como señala el profesor Garrido, “[...] entre la opinión pública está muy extendida la creencia (totalmente errónea) de que los misiles balísticos están inseparablemente ligados a las armas nucleares, químicas o biológicas y que, tarde o temprano, todo misil balístico portará una carga de destrucción masiva. Esa es la idea que también se ha difundido de forma intencionada por la Casa Blanca a lo largo de los últimos seis años, pero por otra razón: justificar la necesidad de desplegar el escudo antimisiles”. Cf. Garrido, V., “La amenaza global: armas de destrucción masiva y misiles”, *Perspectivas Exteriores 2002: Los intereses de España en el mundo*, FRIDE, Política Exterior Biblioteca Nueva, p.91.

necesitaban **flexibilidad**: G.W. Bush hace un canje forzado entre armas defensivas y ofensivas (que es como sumar peras y manzanas) para forzar a V. Putin a repensar el ABM⁴². Por optimistas que queramos ser, el mundo continúa siendo inseguro.

Sin las limitaciones impuestas por el Tratado ABM y por el START II sobre los misiles balísticos autodirigidos de largo alcance (MIRVed ICBMs), las fuerzas nucleares de Rusia pueden incrementarse, sobre todo, si las relaciones entre Rusia y EE.UU empeoran y Rusia dedica más fondos a sus fuerzas estratégicas (para el final de esta década tendrá unas 4000 cabezas nucleares estratégicas desplegadas). Ello, a su vez, repercute en la seguridad del mantenimiento de ese mayor número de armas nucleares, generándose un riesgo para el resto del mundo. El Congreso de los EE.UU., en esta situación, podría decidir la reducción de fondos para programas de recorte nuclear destinados a Rusia y el efecto de la "inseguridad nuclear" podría multiplicarse⁴³.

El uso del arma nuclear, muerta la Guerra Fría y en el actual clima de imposición del poder por la fuerza, puede llegar a banalizarse. Aunque los EE.UU. como firmantes del Tratado CTBT⁴⁴ están comprometidos en la moratoria a la realización de pruebas nucleares, no lo han ratificado, y ya tenemos la experiencia de una "desfirma" por parte de los EE.UU⁴⁵: la obligación de buena fe que prevé el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 es letra muerta para algunos Estados. La postura de EE.UU hacia el CTBT tiene, desde luego, su influencia sobre China e Israel, a quienes se anima a su ratificación, y sobre India, Pakistán y Corea del Norte, a quienes se sugiere su firma. Asimismo, la moratoria sobre los ensayos nucleares queda en entredicho sin una obligación internacional en firme: China, que no ha ratificado el CTBT, podría sentirse incitada a modernizar su arsenal y a relanzar un programa de pruebas con el fin de desarrollar cabezas nucleares más eficaces. En Rusia podrían surgir presiones para probar nuevas armas, riesgo incrementado toda vez que la OTAN se extiende al Este y si el CTBT no entra en vigor en un corto espacio de tiempo. Todo ello, a su vez, puede tener repercusiones sobre

⁴² Este aspecto, en el nuevo Tratado, es un punto de inflexión respecto de los Tratados START I y START II que, si bien no hablan de destrucción de las armas, sí que exigen la destrucción verificable de la mayoría de los sistemas de distribución fuera de servicio. Y, es más, cuando el Presidente Clinton y el Presidente Yeltsin acordaron comenzar las negociaciones del START III, señalaron que éste incluiría "medidas relativas a la destrucción de las armas nucleares estratégicas con el fin de promover el carácter irreversible de unas reducciones profundas". Cf. Bleek, Ph. C., "U.S., Russia Sign Treaty Cutting Deployed Nuclear Forces", *Arms Control Today*, June, 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_06/sortjune02.asp

⁴³ Vid. Cirincione, J., "ABM Treaty Withdrawal: Neither Necessary nor Prudent", An ACA Press Conference, January/February 2002, *Arms Control Today*, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/pressconjanfeb02.asp

⁴⁴ Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT, 1996, aún no en vigor): prohíbe el desarrollo de cualquier explosión nuclear y solicita de cada parte la evitación de tales explosiones en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control y evitar causar, promover o participar de algún modo en cualquier explosión nuclear o prueba nuclear con explosivos. Rusia lo ha ratificado, EE.UU, lo ha firmado, pero no ratificado. Cf. Ferm, R. and Berggren, Ch., "Annexe A. Arms control and disarmament agreements", *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security*, p.667-668.

⁴⁵ Nos referimos al Estatuto de la Corte Penal Internacional: el 7 de Mayo de 2002, el Gobierno de los EE.UU comunicó formalmente al Secretario General de la ONU, K. Annan, depositario del texto fundacional de la CPI, que no enviaría el texto firmado por W. Clinton al Congreso y evitaría su ratificación.

otros tratados de control de armamentos como el TNP, que es un marco más amplio y que puede llegar a producir otra "baja", como el Tratado de reducción de material fisible, en discusión en la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas⁴⁶.

El posible efecto del NMD/MD en la no proliferación y en el desarme es uno de los puntos de desacuerdo más importantes del debate trasatlántico. Mientras que los europeos continúan aferrados a la idea de la no proliferación y del control de armamentos, los norteamericanos desafían los mecanismos bilaterales o multilaterales tendentes a aquel fin y, a su juicio, poco eficaces. La NMD/MD es una muestra más de unilateralismo. Incluso pese a la NMD/MD, la reacción en los socios trasatlánticos sería otra si los EE.UU apoyaran los esfuerzos en pro de la lucha contra la proliferación en un marco multilateral, por ejemplo, comprometiéndose en los esfuerzos del Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR) con el fin de elaborar un "Código de conducta" internacional en materia de tecnologías balísticas, o si aceptaran nuevas reducciones nucleares verificables. Estas serían muestras -algo utópicas, bien es cierto, dados los derroteros por los que se mueve la administración Bush- de que la defensa antimisiles no es necesariamente incompatible con el mantenimiento de ciertas obligaciones internacionales⁴⁷.

En la **Revisión de la Postura Nuclear**, filtrada a la prensa en Marzo de 2002, EE.UU. anunciaba planes de contingencia con el fin de usar el arma nuclear contra Iraq, Corea del Norte, Irán, Libia, Siria e, incluso, Rusia y China, y preveía una reserva de armas nucleares en stock con el fin de que le pudiera servir de apoyo a las fuerzas desplegadas en breve período de tiempo. Por otra parte, la **Revisión de la Postura Nuclear** parece sugerir la reanudación de las pruebas y, en este sentido es una amenaza para el control de la carrera armamentística y la causa de que al Acuerdo sobre Reducciones Estratégicas (24 de Mayo de 2002) carezca de entidad: en la trastienda, EE.UU está desarrollando nuevas armas con el fin de expandir su arsenal nuclear y las misiones asignadas a estas armas de nueva generación. La carrera nuclear no ha hecho más que comenzar.

Más recientemente aún, en la **Estrategia de Seguridad Nacional** (17 de Septiembre de 2002), la administración Bush, vista la ausencia de poder sobre la Tierra

⁴⁶ Cf. Mendelsohn, J., "Sécurité nationale et maîtrise des armements sous l'Administration Bush", *Politique Etrangère* 4/2001, p.863.

Un ejemplo de lo que estamos diciendo lo encontramos en la reciente escalada nuclear (Mayo de 2002) entre India y Pakistán. Ninguno de ambos países es parte del TNP y, en las actuales condiciones, esto es, manteniendo sus capacidades nucleares, no podrían llegar a serlo. El Tratado admite en su "club" a los cinco Estados que hubieran probado el arma nuclear antes de 1967. El hecho de que India y Pakistán hayan probado las armas nucleares y de que EE.UU. haya levantado las sanciones contra ellos (como recompensa al apoyo brindado tras los atentados del 11 Septiembre) ha afectado negativamente al régimen de no proliferación. Por otra parte, si China refuerza su arsenal nuclear ello tendrá inevitables consecuencias en la escalada nuclear de India y Pakistán. *Vid.* Rhineland, J., "ABM Treaty Withdrawal: Neither Necessary nor Prudent", An ACA Press Conference, January/February 2002, *Arms Control Today*, http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/pressconjanfeb02asp

⁴⁷ Cf. Grand, C., "La défense antimissile: un nouveau paradigme stratégique?", *Politique Etrangère*, 4/2001, pp.823-824.

que le pueda hacer sombra, decide acabar con la doctrina de la "no proliferación" de armamento, vigente desde la Segunda Guerra Mundial y basada en obligaciones jurídicas -tratados- para sustituirla por la de la "contraproliferación" basada, entre otros elementos, en el despliegue del NMD/MD y en el empeño en acabar, incluso con el recurso a la fuerza -si es preciso, sin el concurso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas- con los arsenales enemigos, como el de Iraq.

En los últimos tiempos, los casos de abierto rechazo por parte de los EE.UU. a los **tratados internacionales** se han sucedido (Washington rechazó el CTBT, echó a pique el protocolo de verificación de la Convención sobre Armas Biológicas, rechazó las negociaciones sobre armas de pequeño calibre y no firmó el Tratado sobre minas antipersona...) En estas condiciones, si la nación más poderosa del mundo considera que se puede retirar de los compromisos internacionales asumidos, cuando éstos ya no le convienen, ¿no servirá esta conducta de ejemplo para otras naciones? Existe el riesgo de que la postura de los EE.UU se convierta en doctrina.⁴⁸

⁴⁸ Pese a la indudable, lenta y concienzuda labor de la costumbre en Derecho Internacional, lo que, todo sea dicho de paso, lo hace peculiar frente al derecho interno, no se puede negar el valor incuestionable de los tratados como fuente del Derecho Internacional contemporáneo. Históricamente, el tratado ha sido el equivalente a la ley, si bien, para desgracia de los internacionalistas, condenados de por vida a explicar la juridicidad del Derecho Internacional, se ha tendido a magnificar el incumplimiento de la norma en Derecho Internacional.

Las cosas eran así hasta hace relativamente poco tiempo. En nuestros días, la gran superpotencia mundial ha anunciado al resto del mundo que los tratados son un "obstáculo" para el desarrollo de su política exterior. Aquella fuente de seguridad jurídica, los tratados, ha muerto, ¿quién la resucitará?

¿Se percatan, queridos lectores, de los terribles efectos que tales tesis pueden producir en el orden mundial? Fuera temores, será la respuesta, pues sólo un Estado y, llegado el caso, sus amigos más próximos, podrán incumplir sus obligaciones internacionales alegremente: el incumplidor es el gendarme de todos los demás. La soberanía de los Estados se encuentra con el freno de la soberanía absoluta de un solo Estado.

Vid. sobre el particular, la opinión expresada en "Arms Control Experts Fault U.S Withdrawal From ABM Treaty: Effective Missile Defense Deployment Still Years Away", *Arms Control Association*, Media Advisory, June 12, 2002, <http://www.armscontrol.org/pressroom/2002/abmadvjune02.asp>