

Washington cuestiona los tratados de desarme

Desmantelamiento de la arquitectura internacional de seguridad

Poco queda de la arquitectura internacional de seguridad. La denuncia del Tratado de Defensa Anti-balístico (ABM) anunciada por el presidente George W. Bush el 1° de mayo de 2001, es considerada como una grave amenaza al equilibrio nuclear del mundo, ya debilitado por el proyecto de defensa antimisiles estadounidense (NMD). Pero el desmantelamiento es mucho más amplio. Poco a poco la Casa Blanca toma conciencia de su condición de superpotencia, que sus estrategias conceptualizan en un cuerpo de doctrina y de conductas. De esa forma ponen en tela de juicio el conjunto de acuerdos internacionales que regularon la seguridad del mundo y organizaron el desarme de la década de 1990.

Los grandes tratados sobre las armas nucleares fueron elaborados sobre principios de equilibrio de fuerzas y de destrucción mutua asegurada. De común acuerdo en una lógica de limitación de armamentos, Estados Unidos y la desaparecida Unión Soviética habían progresado hacia una reducción de sus arsenales: primero con los acuerdos SALT (Strategic Arms Limitation Talks), luego con los acuerdos START (Strategic Arms Reduction Talks), y con el tratado ABM (Defensa Anti-balístico) que garantizaba la "paz nuclear", dado que los sistemas de defensa anti-misiles quedaban limitados a ciertos objetivos predeterminados (ver recuadro).

Este conjunto de acuerdos fue progresivamente vaciado de sentido. El tratado ABM fue explícitamente denunciado en la primavera boreal de 2002 por George W. Bush. Los acuerdos START fueron objeto de una drástica revisión del número de cabezas de ambas partes, en mayo de 2002. El proyecto de defensa anti-misil, al haber sido concebido para un número menor de vectores en el mundo, será más operacional, y al asociar probablemente a Rusia, permitirá que ésta conserve su condición de interlocutor estratégico de Washington.

El Tratado de Prohibición Total de Pruebas, llamado CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty), firmado en 1995, sigue esperando la ratificación del Congreso. El poder estadounidense no quiere privarse de ninguna posibilidad de preparar nuevas armas y se reserva la decisión de realizar pruebas reales, a pesar de los medios de simulación de que dispone. Los tratados anexos también se tornan frágiles. La discusión sobre el control de la exportación de materias fisibles (llamado *Cut off*) fue enterrado a causa de la intransigencia estadounidense.

Hasta el más antiguo de los acuerdos internacionales de limitación nuclear, el Tratado de No Proliferación (TNP) es ahora difícil de interpretar, a la luz del discurso sobre el Estado de la Unión pronunciado por Bush el 29 de enero pasado. Tres países incluidos en el "eje del mal" son acusados de desarrollar programas de armas de destrucción masiva, fundamentalmente nucleares: Irak, Irán y Corea del Norte. Los dos primeros, a pesar de haber firmado el TNP, son considerados como "malos proliferantes", el tercero, que se retiró del Tratado, es por naturaleza diabólico. En cambio, Pakistán, firmante del TNP pero reciente aliado, al igual que India o Israel, que tuvieron la inteligencia de no firmar el tratado, deben ser considerados "buenos proliferantes" que no merecen la venganza o la prevención estadounidense.

A partir de su "guerra global contra el terrorismo", Washington hace una lectura muy selectiva de la proliferación nuclear, diferenciando los países según sean o no sus aliados. El principio del presidente Bush, según el cual "el que no está con nosotros está con los terroristas" equivale entonces a un derecho derogatorio de las disposiciones del TNP.

Los acuerdos internacionales destinados a prohibir las otras armas de destrucción masiva (biológicas o químicas) tampoco muestran un balance optimista. Estados Unidos figura entre los países depositarios de los instrumentos jurídicos de la Convención de Prohibición de Armas Biológicas, firmada en 1972, primer ejemplo de tratado internacional para la abolición de ese tipo de armamentos. Ese acuerdo no cuenta con ningún sistema de verificación, pero se realizaron avances gracias a conferencias quinquenales de revisión, como la de Ginebra en 1991, en la cual, por iniciativa de Francia y de otros países occidentales, se crearon grupos de expertos para proponer mejoras.

Ese trabajo de diez años fue aniquilado cuando, el 25-7-00, el subsecretario de Estado estadounidense para la lucha contra la proliferación rechazó en bloque las nuevas propuestas, argumentando que "eran contrarias a los intereses comerciales y de seguridad estadounidenses,

fundamentalmente en lo que hace a su programa de defensa contra las armas biológicas, sin garantizar por lo tanto la desaceleración de la proliferación de armas biológicas". Los argumentos van del simple egoísmo industrial (protección de la industria nacional) a los principios jurídicos más inesperados, entre ellos el temor de acciones penales abusivas contra ciudadanos estadounidenses (cuarta y quinta enmienda de la Constitución)¹.

Además, Estados Unidos acusó a países como Libia, Irán, Corea del Norte, Sudán e Irak (y actualmente también a Cuba) de no respetar el acuerdo. La crisis del ántrax, luego de los atentados del 11 de septiembre, permite pensar que los estadounidenses prosiguieron un programa de armas biológicas mucho más allá de lo que exigía la defensa contra ese tipo de amenazas².

La Convención contra las Armas Químicas, firmada en 1993, está en cambio dotada de un régimen de verificación. Pero recién fue ratificada por Estados Unidos en abril de 1997, a último momento. Y al introducir en el texto nuevas disposiciones, el Congreso cambió el sentido del régimen que los propios negociadores estadounidenses habían impuesto³. Ya durante la campaña presidencial de 1996 el candidato republicano, Robert Dole, había denunciado "la ilusión de los tratados de desarme multilaterales" y el presidente William Clinton prefirió aplazar la ratificación después de las elecciones. El Congreso terminó introduciendo en la discusión tres disposiciones que redujeron considerablemente el campo de aplicación de la Convención:

-el presidente de Estados Unidos podría oponerse a cualquier inspección que pudiera constituir un peligro para la seguridad nacional;

-las muestras tomadas en Estados Unidos no podrían salir de su territorio;

-el campo de los sitios industriales que debían ser declarados a la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), encargada de la verificación, quedó considerablemente reducido respecto del espíritu del tratado.

Es cierto que Estados Unidos presentó en mayo de 2000 la declaración a la que estaba obligado como todos los otros países firmantes, pero las primeras inspecciones en el terreno presentaron problemas. Una gran parte de los requerimientos de los inspectores de la OPAQ chocaron con dificultades administrativas⁴. Los grandes adalides de la transparencia de los países "proliferantes" se comportaron entonces como cualquier otra administración sospechosa. Por lo tanto, no hay que sorprenderse de ver a Irak, Corea del Sur, Rusia e Irán retomar casi textualmente las reservas estadounidenses sobre la convención de prohibición de armas químicas.

A comienzos de año, Estados Unidos logró sacar de su puesto al director de la OPAQ, el brasileño José Bustani, considerado por Washington incompetente y poco fiable, al cabo de una crisis de varias semanas que contribuyó a desestabilizar aun más dicha organización (ver pág. 12).

Por su parte, el acuerdo sobre el control de exportaciones de tecnologías balísticas (Missile Technology Control Regime –MTCR–), sigue siendo un *gentlemen's agreement* que no impidió que 28 naciones dispongan de esa tecnología, según los expertos de Washington. Además, como el gran proyecto estadounidense de defensa nacional anti-misiles (NMD) choca con la oposición de numerosos aliados, la Casa Blanca decidió ampliar ese paraguas a los principales países asociados, hasta llegar a incluir a Rusia en esa lista. Ello probablemente no podrá lograrse sin transferencia de tecnologías sensibles, en violación entonces del MTCR.

Por último, el antiguo Cocom (Comisión Coordinadora de Control Multilateral de Exportaciones), concebido para impedir las exportaciones de tecnología hacia la URSS, convertido en el Arreglo de Wassenaar, perdió su eficacia inicial con la progresiva ampliación a 33 socios, entre ellos, muchos países exteriores a la OTAN. Además, ese acuerdo suele ser tergiversado por los negociadores estadounidenses para trabar la venta de tecnologías no sensibles hacia países calificados de "Estados ilegales" por Washington.

Período de incertidumbre

En el campo de las armas convencionales, el balance es igualmente inquietante. La convención internacional sobre las minas antipersonales, firmada en 1997 en Ottawa para que entrara en vigor el 1° de marzo de 1999, no fue aceptada por Estados Unidos por varias razones: la protección de sus fuerzas estacionadas junto a la línea desmilitarizada entre ambas Coreas, y la voluntad de preservar la exportación de minas mixtas antitanque-antipersonales. Así, Estados Unidos se halla junto a China Popular, cuya industria es exportadora de minas.

¹ Michael Moodie, "The BWC protocol: a critique", informe del The Chemical and Biological Arms Control Institute (CBACI), junio de 2001. Un inteligente análisis de las principales críticas estadounidenses.

² Olivier Lepick, "Armes biologiques, le jeu trouble des Etats Unis", *Libération*, París, 7-2-02; Susan Wright, "El Norte, el Sur y la guerra bacteriológica", *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur, noviembre de 2001.

³ Discurso de George Bush padre, del 13-4-1984, en la sesión inaugural de la Conferencia de Ginebra.

⁴ Smithson Army, "US Implementation of the CWC" en Chemical Weapons Convention, Solutions, MHS, 2001.

La conferencia sobre el tráfico ilícito de armas livianas y de pequeño calibre, desarrollada en Nueva York en julio de 2001 bajo la presión de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para impedir las "masacres del pobre", aún no logró sus objetivos. La iniciativa choca con el poderoso *lobby* estadounidense de defensores de armas personales que argumenta garantías constitucionales internas (cuarta enmienda sobre el derecho de los ciudadanos estadounidenses a garantizar su propia seguridad). Estados Unidos sigue oponiéndose a toda regla jurídica obligatoria y hasta a toda prohibición de transferencia a actores no estatales, para preservar así su apoyo a guerrillas pro-estadounidenses.

Por último, hay que tener en cuenta la tradicional desconfianza de la Casa Blanca y de una parte de la opinión pública estadounidense respecto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En diez años el mundo pasó de la guerra del Golfo, en la que las fuerzas occidentales aparecían como el brazo armado del derecho, representado por el Consejo de Seguridad, a la guerra de Afganistán, desatada por Washington sin declaración de guerra y sin consulta a la ONU, contra un régimen sospechado de haber apoyado acciones terroristas. El discurso del presidente Bush sobre el Estado de la Unión de enero de 2002 ni siquiera hace mención de la ONU en la acción contra los países del "eje del mal". Por lo tanto, la organización deberá concentrarse en conflictos que no interesan a Washington (el Congo, el Sahara Occidental...). En materia de derecho de la seguridad internacional, sólo se puede esperar la producción de textos sin gran valor obligatorio. Basta con pensar que antes del 11 de septiembre más de once convenciones internacionales contra el terrorismo habían sido adoptadas por la Asamblea General, con la eficacia que conocemos.

Así, poco a poco, se derrumba toda la arquitectura internacional concebida en un período de bipolaridad, de equilibrio de fuerzas y de garantía de destrucción mutua. Es cierto, como denuncia Estados Unidos, que los mecanismos existentes para el control de la proliferación han sido todos parcialmente violados. El Pentágono estima que doce Estados poseen armas nucleares; que dieciséis tienen armas químicas; trece, armas biológicas, y veintiocho, medios balísticos. Sin dejar de reconocer esa realidad, es posible disentir sobre la actitud a adoptar. En efecto, para no tomar más que un ejemplo, Washington acusa a Irán, que ratificó la convención contra las armas químicas, de desarrollar un programa prohibido, pero no colabora cuando se trata de solicitar los procedimientos de inspección previstos por el texto internacional⁵.

El proceso de desmantelamiento no se debe a la actual administración republicana, como puede comprobarse en los diversos ejemplos evocados. Si bien hay divergencias entre Bush y su predecesor, es más bien sobre la forma de tratar a los principales aliados que sobre el fondo. La "especificidad" estadounidense obtiene consenso. "La seguridad del país no debe depender de ninguna limitación exterior" repite a menudo en sus discursos Condoleezza Rice, consejera del presidente Bush para la seguridad nacional.

Un período similar se había vivido luego de la Primera Guerra Mundial, cuando se creó la Sociedad de las Naciones (SDN), promovida por el presidente Woodrow Wilson pero rechazada por el Congreso. Sin embargo, en ese entonces, el alejamiento estadounidense de los sistemas de seguridad internacional se justificaba por el aislacionismo dominante. Ahora, el principal actor del orden internacional enuncia claramente que ya no desea estar vinculado a dispositivos internacionales obligatorios, y el traumatismo del 11 de septiembre reforzó fuertemente ese sentimiento.

Así se abre un período de gran incertidumbre. La seguridad internacional depende en adelante de la actitud unilateral de la superpotencia, que progresivamente manifestó su voluntad de emanciparse totalmente no sólo en materia de tratados internacionales, sino también en el campo del derecho penal internacional, como lo muestra su negativa a reconocer la Corte Penal Internacional, o la creación de jurisdicciones especiales para juzgar a los miembros de Al-Qaeda.

Finalmente, el presidente Bush se atribuye un derecho de gendarme internacional al elegir sus próximos objetivos, no entre los países vinculados al terrorismo –lo que hubiera tenido una lógica continuidad con la ofensiva en Afganistán– sino entre los países proliferantes, lo que representa una amenaza muy diferente. A pesar del acuerdo ruso-estadounidense del 26 de mayo sobre el número de cabezas nucleares, no es el fin del desarme lo que se acerca⁶: es un nuevo desorden mundial. ♦

Los principales tratados internacionales Nucleares

-Tratado de No Proliferación (TNP): firmado en 1968 por 62 países. Obliga a los Estados que no poseen armas nucleares a renunciar a su producción o adquisición. Fue prorrogado en 1994.

⁵ Está previsto que los países deben deshacerse de sus existencias de armas químicas luego de 2007. Pero algunos de ellos, como Rusia, no tienen los medios financieros para cumplir con esa obligación.

⁶ Pascal Boniface, "Vers la fin du désarmement", *Libération*, París, 22-4-02.

-Acuerdos SALT (Strategic Arms Limitation Talks): esta primera serie de negociaciones entre Estados Unidos y la URSS permitió un acuerdo en 1972, cuando se firmaron los documentos que limitaron las armas estratégicas ofensivas. Un tratado SALT II, en reemplazo de SALT I, fue firmado en 1979, pero nunca fue ratificado.

-Tratado ABM (antiballistic missile): limitó los sistemas de defensa anti-misiles. También fue firmado por la URSS y Estados Unidos en 1972.

-Acuerdos START I (Strategic Arms Reduction Talks): firmados en 1991, se refieren al número de cabezas nucleares que cada país se compromete a reducir. El START II, que redujo aun más el número de cabezas nucleares, se firmó en 1993. El START III aún espera la ratificación del Congreso estadounidense.

-Tratado de prohibición total de pruebas (Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT): concluido en 1995, hasta ahora fue firmado por 165 Estados, entre ellos Rusia y Estados Unidos. Pero sólo 92 países lo ratificaron. Estados Unidos no lo hizo.

Armas biológicas y químicas

-Convención de prohibición de armas biológicas: firmada en 1972, la ratificaron 144 Estados.

-Convención de prohibición de armas químicas: firmada el 15 de enero de 1993 por 125 Estados. Prohíbe las armas químicas e impone su destrucción. A la fecha, la ratificaron 145 Estados.

Armas convencionales

-Convención de Ottawa: firmada en febrero de 1997, prohíbe las minas anti-personales. Debía entrar en vigor el 1° de marzo de 1999. Estados Unidos se negó a ratificarla.

-Convención de Ginebra de 1980: prohíbe cierto tipo de armas (armas incendiarias, láser enceguecedores, minas anti-tanques y anti-personales). Los Estados pueden optar por firmar cada uno de los cuatro protocolos. Estados Unidos se negó a firmar el protocolo sobre las armas incendiarias (napalm).

Arreglos (sin valor jurídico obligatorio)

-Arreglo de Wassenaar: firmado en diciembre de 1995 por 33 países productores de armas de tecnología avanzada. Define qué tipo de armas no deben ser exportadas a ciertos países.

-Missile Technology Control Regime: firmado en 1987, define las tecnologías balísticas que no deben ser exportadas.

El Grupo de Australia, establecido en 1984, adopta los mismos principios para las tecnologías químicas.✿

Pierre Conesa

Alto funcionario, París.
