

EL CÓDIGO INTERNACIONAL DE CONDUCTA

CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE MISILES BALÍSTICOS

Belén Lara Fernández*

Investigadora de la UNISCI.

Los representantes de 93 países acudieron a La Haya el 25 de noviembre de 2002 para suscribir el Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos (CIC en adelante), conocido posteriormente como Código de La Haya por haberse firmado en esa ciudad. En la actualidad son 111 los Estados que lo han suscrito, cuadro 1, aunque siguen siendo muy importantes las ausencias. Países como China, Corea del Norte, India, Irán, Israel, Pakistán y Yemen han declinado la invitación a firmarlo por distintos y variados motivos, si bien todos los países miembros de Naciones Unidas fueron invitados a hacerlo, a excepción de Irak.

Este CIC, que entró en vigor el mismo día en que se procedió a su adopción, está concebido para contener a escala mundial la proliferación de los misiles balísticos con capacidad para portar armas de destrucción masiva, así como para deslegitimar tal proliferación. Asimismo, el CIC intenta cubrir la carencia de normas multinacionales para controlar la proliferación de misiles, una carencia que ha comenzado a ser preocupantemente evidente. En él se hace un llamamiento a los Estados para que, mediante un compromiso político de carácter voluntario, restrinjan el desarrollo, las pruebas y el despliegue de los misiles balísticos. Además, se les hace un llamamiento para que dejen de prestar su apoyo y asistencia a los Estados que ilegalmente desarrollan armas de destrucción masiva.

En las páginas siguientes procederemos al análisis de la estructura y del contenido del CIC, de sus orígenes y de sus antecedentes. Posteriormente nos detendremos en analizar cómo ha evolucionado a lo largo de este periodo y en el debate planteado en torno a la ampliación a más miembros en contraposición a la profundización de sus

* Belén Lara Fernández es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Es analista de seguridad y especialista en control de armamentos y sistemas antimisiles.

disposiciones. Finalmente, realizaremos una valoración de sus contenidos y carencias en relación con el fenómeno de la proliferación de los misiles balísticos; de las causas que han llevado a determinados países a rechazar su firma; del contexto internacional en el que se ubica; y de su efectividad real como instrumento de no-prolifерación.

Estructura y contenidos del CIC

El CIC se estructura en cinco partes claramente diferenciadas: un breve preámbulo, los principios que han de respetarse; las medidas generales que se deben de cumplir; las medidas de transparencia a adoptar para potenciar la confianza (que en el último borrador se denominaban directamente medidas de confianza); y, por último, los aspectos organizativos.

También en el último borrador elaborado antes de aprobarse el texto definitivo se incluía un epígrafe que recogía las medidas de cooperación, siendo ésta la diferencia más sustantiva entre ambos textos, aunque es preciso señalar que tal y como estaba concebido este apartado no se establecía mecanismo alguno que pudiera favorecer el fomento de esa cooperación. En concreto se estipulaba que los Estados suscribientes que voluntariamente desearan eliminar sus misiles balísticos y/o sus sistemas de lanzamiento espacial podían establecer medidas de cooperación con otros Estados, pero que éstas se acordarían para cada situación concreta y de manera bilateral entre el Estado que requiriera tal cooperación y aquellos Estados que estuvieran dispuestos y fuesen capaces de proporcionársela.

En definitiva, tras la elaboración y debate de sucesivos borradores, el texto adoptado finalmente recoge las siguientes disposiciones (¹⁵³):

Preámbulo

En él, brevemente se hace referencia a que la proliferación de los misiles balísticos con capacidad para portar armas de destrucción masiva supone un reto a la seguridad y que los Estados firmantes creen que el CIC complementará y fortalecerá los acuerdos existentes sobre seguridad, desarme y no-prolifерación, tanto en el ámbito nacional, como bilateral, regional o multilateral.

¹⁵³ El texto íntegro del CIC puede verse en: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN>

Principios

En este epígrafe se reconoce la necesidad de prevenir y contener la proliferación de los misiles balísticos que tengan capacidad para portar cabezas de destrucción masiva, y también se hace un llamamiento para evitar que los programas de lanzamiento espacial - que utilizan tecnologías casi idénticas a las de los misiles balísticos- se conviertan en una tapadera para el desarrollo de éstos. Además, se establece que la adhesión al CIC es voluntaria y está abierta a todos los Estados, y que la transparencia es necesaria para fortalecer la confianza entre todos ellos.

Medidas generales

En este apartado se hace mención a cuatro deberes, que en realidad son cuatro recomendaciones para todos los Estados:

1. Deben respetar los acuerdos y convenciones que regulan la explotación y el uso del espacio exterior.
2. Deben ejercer la vigilancia necesaria para no prestar asistencia a los programas de lanzamiento espacial de algún país que sea susceptible de utilizarlos para conseguir misiles balísticos
3. Deben evitar el prestar asistencia o ayuda para desarrollar misiles balísticos a aquellos países que contraviniendo las obligaciones y normas establecidas posean, o puedan adquirir o fabricar, armas de destrucción masiva.
4. Deben realizar los esfuerzos necesarios, a través de medidas multilaterales, bilaterales e incluso nacionales, para prevenir y contener la proliferación de este tipo de misiles, tanto en el ámbito global como en el regional.

Medidas de transparencia

Se recoge expresamente en el texto que el cumplimiento de las medidas de confianza y transparencia que aparecen en este epígrafe no sirven como justificación de los programas a los que esas medidas se aplican. También se establece explícitamente que las medidas de transparencia han de cumplirse con un grado de detalle apropiado y suficiente, a fin de que sirvan para promover la confianza entre los Estados.

Una de las formas que se articulan para fomentar la transparencia consiste en que los Estados que lo deseen puedan acoger como observadores a invitados internacionales,

facilitando el que estén presentes en los lugares desde donde vaya a realizarse el lanzamiento en prueba de algún misil o de alguna lanzadera espacial. Además, los Estados pueden suscribir, cuando lo crean apropiado, el establecimiento de otras medidas de transparencia, ya sea en el ámbito bilateral o regional.

Empero, frente a la voluntariedad que se desprende de todo lo anterior, el CIC impone en este apartado varias obligaciones para todos los Estados firmantes:

- En primer lugar, han de realizar una declaración anual que contenga las líneas generales de su política sobre misiles balísticos y lanzaderas espaciales, y donde se especifique el tipo de misiles que poseen, así como las características de sus plataformas de lanzamiento y los lugares donde las tienen instaladas.
- En segundo lugar, han de cursar notificaciones previas a todos los lanzamientos que realicen. Estas notificaciones previas necesariamente han de incluir información sobre el tipo de misil o lanzadera que se va a probar, la fecha prevista, la zona de lanzamiento y la dirección de vuelo.
- Por último, los Estados deben de elaborar un informe anual con el número y tipo de misiles balísticos y de sistemas de lanzamiento espacial que han probado durante el año precedente. Estos datos deben de coincidir con lo comunicado en las notificaciones previas.

Aspectos organizativos

No se establece formalmente ningún secretariado u organismo ejecutivo. Los Estados firmantes deciden reunirse regularmente con una periodicidad anual, pero también en cualquier otro momento que puedan considerar oportuno, y determinan tomar todas las decisiones -ya sean sustantivas o procedimentales- Estados suscribientes que se hallen presentes. Las reuniones servirán para definir, revisar o profundizar el desarrollo del CIC, e incluso para enmendarlo. Asimismo servirán para establecer el formato y los procedimientos a seguir para el intercambio de las notificaciones previas, de los informes y de las declaraciones anuales.

Se acordó que uno de los países firmantes habría de ejercer las funciones de coordinador y servir como centralizador para recoger y distribuir todas las notificaciones e informes de los Estados suscribientes en cumplimiento de los mecanismos de confianza establecidos, además de para acoger y anunciar la adhesión de nuevos Estados al CIC. Se decidió que

todas estas labores fueran realizadas por Austria. En cuanto a la Presidencia, se elegirá por consenso y se ejercerá por periodos anuales. Holanda se ocupó de las labores de presidencia durante el año 2003 y, en la actualidad, la presidencia le corresponde a Chile.

Antecedentes. El MTCR

A pesar de que a mediados de los años noventa la amenaza que suponía la proliferación de misiles comenzó a ser un asunto de la mayor importancia para la Seguridad Internacional, según lo demuestran algunos hechos tales como los ataques con misiles *Scud* sobre Arabia Saudí e Israel durante la guerra del Golfo de 1991, la publicación del informe elaborado por la Comisión Rumsfeld (¹⁵⁴), el lanzamiento de un misil *Taepo Dong* realizado por Corea del Norte sobrevolando Japón y la particular carrera emprendida por India y Pakistán para conseguir misiles y armamento nuclear, lo cierto es que hasta la adopción del CIC, y desde 1987, la única regulación existente sobre proliferación de misiles era el MTCR (*Missile Technology Control Regime*).

Esta preocupación sobre la proliferación de los misiles había sido recogida por la Alianza Atlántica en la cumbre de Bruselas de 1994 y fue ratificada en Washington, en 1999, cuando se aprobó el nuevo concepto estratégico de la Alianza: “la proliferación de armas por consenso de los nucleares, biológicas y químicas y de sus medios de lanzamiento continúa siendo un grave motivo de preocupación [...] los retos fundamentales relativos a la proliferación subsisten. La Alianza es consciente de que la proliferación puede representar una amenaza militar directa para la población, el territorio y las fuerzas de los países aliados” (¹⁵⁵). Incluso los atentados del día 11 de septiembre de 2001, que pusieron de manifiesto que otras tecnologías y otros enemigos también estaban presentes, no restaron importancia a la preocupación por la proliferación de los misiles y en la cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) celebrada en Praga, en noviembre de 2002, se mantuvieron los mismos criterios, aunque se cambió el orden de prioridades y se ubicó en primer lugar al terrorismo como la amenaza más importante.

¹⁵⁴ Esta Comisión, denominada oficialmente “Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States”, estaba presidida por Rumsfeld y elaboró un informe, que presentó el 15 de julio de 1998 ante el Congreso de los Estados Unidos, en el que se afirmaba que la proliferación de los misiles balísticos con capacidad para portar armas de destrucción masiva, constituía la principal amenaza a la que se enfrentaba su país.

¹⁵⁵ “Concepto Estratégico de la Alianza”, *Revista de la OTAN- Documentación*, nº 2, verano 1999, pág. D-9, parágrafo 22.

Así pues, el MTCR es el único antecedente con que cuenta el CIC y como veremos a continuación está plenamente en sus orígenes. El MTCR es un acuerdo más político que jurídico -característica que comparte con el CIC- que sólo han firmado 33 países y al que cuatro más se han adherido (¹⁵⁶), cuadros 2 y 3. Este régimen pone trabas a la proliferación en la medida en que controla y limita la exportación de los misiles, de sus tecnologías y de sus componentes. En un principio el MTCR tenía como objetivo frenar la proliferación de aquellos misiles especialmente configurados para portar cabezas nucleares, y que quedaban simplemente definidos en el texto del acuerdo (¹⁵⁷) como aquellos que pudieran desplazar una carga de 500 kilogramos a una distancia de 300 kilómetros (el peso estimado de la primera generación de cabezas nucleares, combinado con la distancia mínima que se requiere para infligir un ataque nuclear con valor estratégico).

Posteriormente, en 1993, el MTCR se hizo extensivo a todos los sistemas de lanzamiento que pudieran portar cabezas de destrucción masiva (ya no sólo nucleares), por lo que afectaba también a la exportación de los misiles de crucero del tipo LACM (*Land Attack Cruise Missile*), a las lanzaderas espaciales y a los vehículos aéreos no pilotados (sistemas, todos ellos, que quedan fuera del ámbito de aplicación del CIC, que únicamente está dirigido a los misiles balísticos). Empero, esta mayor cobertura quedó desdibujada cuando se intentaron objetivar las capacidades técnicas de los misiles a controlar, porque las valoraciones políticas pesaron más que las características técnicas reales de éstos (¹⁵⁸). En enero de 2003 se decidió incluir en el MTCR una referencia expresa dirigida a evitar que los terroristas pudieran adquirir misiles o sus tecnologías y componentes.

Los miembros del MTCR se han comprometido a aplicar una política común de control a la exportación, que en ningún caso ha de entrar en contradicción con su legislación nacional, y han aprobado un listado de elementos a controlar, que incluye todas las tecnologías y los equipamientos necesarios para desarrollar, producir y operar misiles, aunque en el MTCR, por no ser un tratado sino un acuerdo, no se establecen mecanismos de verificación ni cláusulas para obligar a sus miembros a que cumplan lo establecido. Para intentar paliar esta carencia, los países miembros de la Unión Europea

¹⁵⁶ Los países adheridos no toman parte en las reuniones del MTCR, pero se comprometen a respetar los principios generales del acuerdo.

¹⁵⁷ El texto íntegro del MTCR puede verse en: <http://www.fas.org.nuke/control/mtcr/text>

¹⁵⁸ Dennis M. Gormley, *Dealing with the Threat of Cruise Missiles*, IISS Adelphi Paper n° 339, 2001, pág. 83.

decidieron incorporar el listado de las tecnologías restringidas por el MTCR a las regulaciones de la Unión, creando así una vinculación jurídica para todos ellos. Otra forma de paliarlo es el método adoptado por Estados Unidos, que ha optado, de manera unilateral, por imponer sanciones a algunos Estados como China y Rusia (¹⁵⁹), porque parecían no cumplir adecuadamente los controles a la exportación.

En cualquier caso, el MTCR nunca fue concebido como un tratado para eliminar un tipo específico de armamento y, desde la perspectiva de los países que no lo han suscrito, este acuerdo resulta lo más parecido a un cártel establecido para mantener la ventaja estratégica y tecnológica de los países que sí lo han hecho. Pakistán, un persistente y vehemente crítico del MTCR, lo puso de manifiesto al afirmar que:

“Los Estados que se reservan el derecho a desplegar miles de misiles quieren que los países en vías de desarrollo no posean misiles para su legítima defensa. La comunidad internacional debe firmemente resistirse a esta tendencia tan discriminatoria” (¹⁶⁰).

Aunque, por otro lado, los países que son proveedores habituales de misiles, como es el caso de Corea del Norte, se han beneficiado de que otros hayan autolimitado sus exportaciones porque, como consecuencia, ha incrementado enormemente la venta de misiles. Esta circunstancia prima e incentiva a permanecer fuera del MTCR así como del CIC.

El proceso que culminó con la firma del CIC comenzó cuando los miembros del MTCR reconocieron que éste no era la solución a la proliferación de los misiles balísticos y que se necesitaban nuevas respuestas para hacer frente a esa amenaza. Por consiguiente decidieron elaborar y presentar una serie de propuestas que, posteriormente, se sintetizaron y sistematizaron en un documento que se convertiría en el primer borrador del CIC. Este primer borrador del CIC fue aprobado para deliberación interna en el plenario

¹⁵⁹ China y Rusia han sido sancionadas porque algunas de sus compañías se saltan los controles a la exportación. Por ejemplo, la exportación de tecnología de guiado de misiles a Irán desde Rusia ha sido motivo de gran preocupación y de sanciones. Véase Michael Jasinski, “Russia’s Nuclear and Missile Technology Assistance to Iran”, Center for Non Proliferation Studies, 26 de junio de 2003, en: <http://cns.miis.edu/research/iran/rusnuc.htm> China, por su parte, respondió a las sanciones de Estados Unidos por exportaciones realizadas a Pakistán, afirmando que eran incapaces de controlar plenamente a las entidades que las habían realizado. Véase: “China Protests US Sanctions Over Pakistan Arms Aid”, *The New York Times*, 17 de mayo de 2002.

¹⁶⁰ “Promotion of Nuclear-Weapons-Free Status of Southern Hemisphere Called For in Draft Resolution Approved by First Committee”, UN Press Release, GA/DIS/3192, 31 de octubre de 2000.

del MTCR que tuvo lugar en Helsinki en el año 2000. Así pues, el CIC intenta complementar y no suplantar al MTCR.

Los países de la Unión Europea, y especialmente Francia y Reino Unido, asumieron el liderazgo para que el borrador avanzara frente a la pasiva postura de la Administración Bush, que apoyaba el CIC en las declaraciones oficiales, pero que no efectuó ninguna contribución material durante todo el proceso de negociaciones. El escepticismo de los dirigentes estadounidenses sobre cualquier norma concreta que promueva las medidas de confianza y sobre todo el proceso de control de armamentos en general, ha estado siempre presente a lo largo de este periodo. Este hecho se debe a que Bush ha apostado por desarrollar un sistema de defensa antimisiles que requiere una gran inversión presupuestaria en tecnología avanzada y resulta más complicado poder justificar la necesidad de tal gasto en la medida en que los acuerdos sobre control de armamentos y de no-proliferación avancen. El despliegue de una defensa antimisiles requiere que la amenaza que representan los misiles sea verdaderamente alarmante.

En febrero del año 2002, en París, se presentó el borrador del CIC a los países que no son miembros del MTCR para que aportaran sugerencias e ideas que pudieran ser incorporadas al texto y que favorecieran su aceptación por el mayor número posible de Estados. Este nuevo borrador se debatió en la conferencia que tuvo lugar en Madrid, en junio de 2002, y posteriormente, en La Haya, el día 25 de noviembre del mismo año, se procedió a aprobar y suscribir el texto definitivo. Hay que señalar, que el único país firmante del MTCR que no se ha adherido al CIC ha sido Brasil.

Evolución y progresos. ¿Ampliación o profundización?

En junio de 2003 tuvo lugar en Viena el primer encuentro formal de los miembros del CIC en un IM (*Intersessional Meeting*) al que sólo asistieron los representantes de 60 países, que se limitaron a desarrollar detalles técnicos y aspectos institucionales (¹⁶¹). Se constató que sólo unos pocos países habían realizado la declaración anual, por lo que se instó al resto a que lo remitieran a finales de septiembre de ese mismo año, ya que las declaraciones anuales y las notificaciones previas son las dos medidas de confianza más importantes en que se basa el CIC. Empero, lo cierto es que existe un gran número de países firmantes que no poseen misiles sobre los cuales declarar una línea de actuación

¹⁶¹ Mark Smith, "Preparing the Ground for Modest Steps: A Progress Report on the Hague Code of Conduct", *Disarmament Diplomacy*, nº 72, agosto-septiembre 2003.

y, por otro lado, también son muchos los países reacios a establecer una excesiva transparencia sobre los misiles que poseen. Asimismo, debemos recordar que el texto del CIC no establece el contenido que han de incluir las declaraciones anuales, lo cual no favorece su elaboración. Tampoco en el IM se adoptó formato alguno, aunque se reconoció que esto habría de cambiar en el futuro.

En cuanto a las notificaciones previas, sólo dos países las han efectuado, hecho que tampoco ha de resultar extraño, cuando sólo han de hacerlas aquellos países firmantes del CIC que vayan a realizar pruebas de lanzamiento de misiles o de cohetes espaciales. Si pocos son los Estados poseedores de misiles que han suscrito el CIC, menos aún son aquellos que habitualmente realizan pruebas. Además, como en el caso de las declaraciones, tampoco existe un formato definido y en el IM se decidió que continuase así, flexible, aunque incluyendo los parámetros recogidos en el texto del CIC tales como el tipo de misil balístico o de lanzadera espacial que se va a probar, la zona y la dirección del lanzamiento, y la fecha aproximada en que se va a realizar. También se aconsejó que se notificase al menos con una semana de antelación, pero no ha quedado estipulado formalmente como una obligación.

En cuanto a los aspectos institucionales, los participantes en el IM mostraron su deseo de establecer una vinculación con Naciones Unidas, que podría ser, en primera instancia, a través de una resolución de la Asamblea General, lo cual tendría dos importantes ventajas: por un lado, el CIC quedaría asociado al resto de iniciativas y debates sobre desarme global; y, por otro lado, tendría la ventaja de distanciar al CIC del MTCR con lo que se evitarían las suspicacias y las hostilidades por parte de algunos países. Lo primero explica por qué se convocó la siguiente reunión en Nueva York coincidiendo con la apertura de la LVIII Asamblea General de Naciones Unidas. Lo segundo ayuda a explicar la elección de Chile, que no es miembro del MTCR, para presidir el CIC durante el año 2004 “para que la cara pública del CIC no fuera una cara del MTCR”¹⁶².

Así pues, en octubre de 2003 se convocó la reunión de Nueva York para debatir sobre los acuerdos de ejecución, las declaraciones anuales y las políticas a seguir, pero sobre todo para urgir a los miembros a que continúen trabajando en la universalización del CIC. La ampliación a más miembros ha sido siempre una prioridad desde que comenzó a quedar

¹⁶² Mark Smith, “Curtailling Missile Proliferation”, *BASIC Reports*, nº 84, octubre 2003.

claro, desde un principio, que pocos Estados poseedores de misiles estaban dispuestos a suscribir el CIC.

Enfrentados a la difícil elección entre ampliación o profundización, parece más acertado optar por la ampliación porque aquellos países que han declinado firmar el CIC por inquietarles el concepto de transparencia, tales como China o Israel, o porque desconfían de los verdaderos motivos que impulsan el CIC, como India y Pakistán, no van a estar más inclinados a firmarlo si se profundiza antes de ampliarlo. Superar las reservas sobre la transparencia no será una tarea sencilla, pero la desconfianza que subsiste puede superarse si se acerca el CIC a las discusiones multilaterales sobre no-proliferación y desarme global que tienen lugar en el seno de Naciones Unidas y si se rompen los estrechos lazos que lo unen al MTCR. Llegados a este punto, el CIC tiene en la actualidad tres prioridades:

- Desarrollar su vinculación a Naciones Unidas, lo que podría conseguirse a través de una resolución de la Asamblea General que reconociera que el CIC es un instrumento de política multinacional operativo.
- Ampliar el número de miembros para dar credibilidad a su status como un régimen global de no-proliferación de misiles y para evitar las suspicacias sobre su relación con el MTCR.
- Resolver el modo de llevar a la práctica sus provisiones.

En este sentido la Unión Europea aprobó en noviembre de 2003 una “Posición común” en la que afirmaba que el CIC es un importante instrumento contra la creciente proliferación de misiles balísticos y que establece principios fundamentales, representando un paso decisivo hacia un posible acuerdo multilateral para prevenir la proliferación, por lo que la Unión Europea:

“Convencerá a cuantos países pueda, sobre todo entre los que cuentan con esas capacidades, de que lo suscriban; colaborará con otros Estados que lo suscriban para seguir desarrollando y aplicando el CIC, y en particular las medidas que figuran en él destinadas a fomentar la confianza; y fomentará, cuando sea posible y adecuado, una relación más estrecha entre el CIC y el sistema de Naciones Unidas” ⁽¹⁶³⁾.

¹⁶³ Posición Común 2003/805/PESC del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, sobre universalización y refuerzo de los acuerdos multilaterales relativos a la no proliferación de las armas de destrucción masiva y sus vectores, en DO L 302/34, 20-11-2003, art. 8.

Evaluación del CIC

En primer lugar hay que destacar que tal y como se recoge literalmente en su texto, el CIC solamente está dirigido a prevenir y disminuir “la proliferación de los misiles balísticos con capacidad para portar armas de destrucción masiva”. No se hace mención expresa a característica técnica alguna de los misiles y tampoco a su alcance, por lo que parece un asunto evitado escrupulosamente por los redactores del acuerdo, para así poner el énfasis sobre las armas de destrucción masiva y más concretamente sobre el armamento nuclear, ya que técnicamente los misiles balísticos no son la forma más idónea de atacar con cargas químicas ni biológicas (¹⁶⁴).

Así pues, hay que presumir que el CIC tiene como base el criterio establecido en el MTCR que exponíamos anteriormente y que, recordamos, consiste en que los misiles balísticos se consideran especialmente amenazantes cuando pueden portar cargas de 500 kilogramos a una distancia de al menos 300 kilómetros. Cargas más pequeñas sólo son válidas para munición convencional, y distancias más cortas son características de los misiles de teatro, sin efecto en el ámbito estratégico, aunque ello no implique que un ataque con misiles de más corto alcance y con carga convencional fuera irrelevante. Por otro lado, en ninguno de los documentos de trabajo aparece explicación alguna de porqué no se han incluido entre los objetivos del CIC la lucha contra la proliferación de los misiles de crucero que ya se habían introducido en el MTCR en 1993, dado que los proponentes del CIC eran los miembros del MTCR (¹⁶⁵).

Centrándonos pues en el análisis de las características de los misiles balísticos a los que va dirigido el CIC que más han proliferado, una somera evaluación revela que el *Scud* es elemento básico. Ello se debe, paradójicamente, al éxito del MTCR, porque cualquier Estado que desee desarrollar misiles con más largo alcance está obligado a hacerlo a partir de la tecnología de los *Scud* que posee, que es la única que circulaba cuando el MTCR entró en vigor. Así se pone de manifiesto en la figura 1 (¹⁶⁶), donde se muestra (indicador inferior) que de los 23 países que poseen misiles con un alcance de hasta 1.000 kilómetros, 19 son *Scud* o derivaciones del *Scud* (sombreado gris), mientras que los

¹⁶⁴ El rozamiento atmosférico que se produce durante la trayectoria de vuelo de un misil balístico tiene como consecuencia unas temperaturas tan elevadas que difícilmente los agentes biológicos y las sustancias químicas pueden alcanzar en condiciones óptimas el objetivo atacado.

¹⁶⁵ Pal S. Sidhu y Christopher Carle, “Managing Missiles: Blind Spot or Blind Alley?”, *Disarmament Diplomacy*, nº 72, agosto-septiembre 2003.

¹⁶⁶ Tanto la Figura nº 1 como la Figura nº 2 se han obtenido de: Mark Smith, “Assessing Missile Proliferation”, *Chailot Papers*, nº 66, diciembre 2003.

basados en tecnología de China (sombreado negro) o los sistemas de India e Israel (en blanco) son notablemente inferiores. El panorama cambia considerablemente si nos fijamos en los misiles con alcances superiores a los 1.000 kilómetros (indicador superior), donde los derivados del *Scud* (en gris) apenas llegan a alcanzar el 50%, mientras el sistema *Nodong* de Corea del Norte y sus derivados iraníes y paquistaníes (en blanco) alcanzan un porcentaje muy alto, ambos muy por encima de los derivados chinos (en negro).

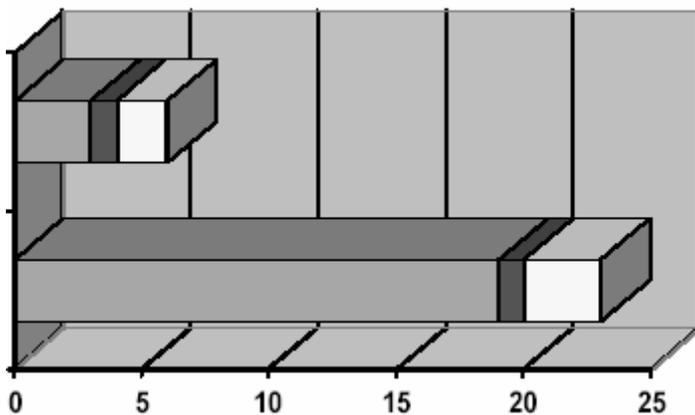


Figura nº 1: Proliferación de misiles por modelo y alcance.

Si nos fijamos en la evolución de la proliferación de los misiles balísticos, podemos comprobar que a través de los años se ha consolidado un modelo muy estable, que es el que aparece en la figura 2. En ella vemos que 15 Estados han permanecido estáticos, en su mayoría porque pertenecieron al antiguo bloque soviético y han retenido sus misiles *Scud*, pero sin desarrollar sus capacidades desde entonces. Otros cuatro Estados han desarrollado misiles con alcances más largos, en gran parte a través de importaciones - Egipto, Irán, Pakistán y Siria- y de ellos sólo dos (Irán y Pakistán) con alcance superior a los 1000 kilómetros. Por último, otros cuatro -Corea del Norte, India, Irak e Israel- han desarrollado misiles con mayor alcance a través de programas propios, aunque posteriormente Irak los haya desmantelado.

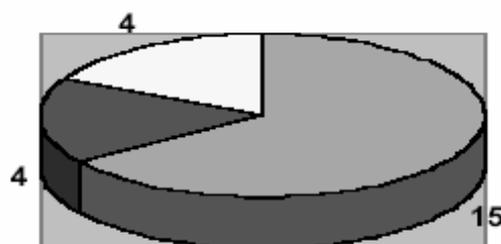


Figura nº 2: Modelo estable de proliferación de misiles.

Así pues, de lo anteriormente expuesto podemos concluir que la proliferación de los misiles *Scud*, con un alcance de entre 300 y 1.000 kilómetros, es lo que resulta más preocupante y ello se debe a que los *Scud* son relativamente baratos, fáciles de obtener y sencillos de utilizar. No ocurre lo mismo con los intentos de utilizar la tecnología *Scud* para conseguir misiles que alcancen más de los 1.000 kilómetros, que ha demostrado ser un asunto más complicado. Asimismo, podemos llegar a la conclusión de que la amenaza que supone la proliferación de los misiles balísticos no deriva de que esté aumentando el número de Estados que poseen misiles, sino que el peligro radica en que se consigan misiles con capacidades más avanzadas.

Continuando con la evaluación del CIC, nos detendremos ahora en analizar otro aspecto del mismo: el de los países participantes y ausentes. Como decíamos anteriormente, se invitó a todos los países miembros de Naciones Unidas, excepto a Irak (¹⁶⁷), a que acudieran a La Haya para suscribir el CIC. Se consiguió un respaldo muy amplio, que se ha ido incrementando hasta llegar a los 111 países firmantes, pero es un hecho que la mayoría de los Estados que han suscrito el CIC no poseen misiles, mientras que fuera del Código han quedado países con importantes arsenales de misiles balísticos y, lo que es más preocupante, países claramente proliferadores. Podríamos hablar pues de mucha cantidad de países, pero de poca calidad para los objetivos del CIC. En el cuadro 4 (¹⁶⁸) quedan reflejados todos los países que poseen misiles balísticos con un alcance superior a los 300 kilómetros y que no han firmado el CIC. En ella se especifica el tipo de misiles que poseen, el alcance y peso de los mismos, su status y la forma en que han accedido a ellos.

¹⁶⁷ Por esas fechas Irak estaba sometido al proceso de inspecciones por parte de Naciones Unidas para conocer si poseía armas de destrucción masiva y/o misiles.

¹⁶⁸ La Tabla ha sido elaborada con los datos obtenidos en www.armscontrol.org/factsheets/missiles.asp. Los sistemas enumerados en ella son misiles balísticos de tierra a tierra, excepto los que aparecen como SLBM (Sea-Launched Ballistic Missile) que son lanzados desde submarinos. El alcance y la carga son estimativos porque se puede optar por conseguir mayor alcance con menos carga, o menor alcance con más carga.

TABLA I

PAÍSES QUE POSEEN MISILES BALÍSTICOS Y QUE NO HAN FIRMADO EL CIC

PAIS	SISTEMA	STATUS	ALCANCE/PESO	SUMINISTRADOR
Arabia Saudita	DF-3ª	Operativo	2800 km – 2150 kg	China
Armenia	Scud-B	Operativo	300 km – 1000 kg	URSS
China	DF-11 (CSS-X-7)	Operativo	300 km – 800 kg	Producción Propia
	DF-15 (CSS-6)	Operativo	600 km – 500 kg	Producción Propia
	DF-21A (CSS-5,2)	Operativo	1800 km – 2000 kg	Producción Propia
	DF-21 (CSS-5,1)	Operativo	2500 km – 600 kg	Producción Propia
	DF-3A (CSS-2)	Operativo	2800 km – 2150 kg	Propio/Rusia
	DF-4 (CSS-3)	Operativo	5500 km – 2200 kg	Producción Propia
	DF-31	Probado/Desarrollo	8000 km – 700 kg	Producción Propia
	DF-41	¿Cancelado?	12000 km – 800 kg	Producción Propia
	DF-5A (CSS-4)	Operativo	13000 km 3200 kg	Producción Propia
	Julang 1 (SLBM)	Operativo	1000 km – 600 kg	Producción Propia
	Julang 2 (SLBM)	Probado/Desarrollo	8000 km – 700 kg	Producción Propia
Corea del Norte	Scud-B	Operativo	300 km – 1000 kg	Producción propia
	Scud-C	Operativo	550 km – 700 kg	Producción propia
	Nodong-1	Operativo	1300 km – 750 kg	Producción propia
	Nodong-2	En desarrollo	1500 km – 770 kg	Producción propia
	Taepo Dong-1	Probado/Desarrollo	2000 km – 1000 kg	Producción propia
	Taepo Dong-2	En desarrollo	+ 5000 km-1000 kg	Producción propia
Egipto	Scud-B	Operativo	300 km – 1000 kg	URSS
	Project-T	Operativo	450 km – 985 kg	Propio/Corea Norte
	Scud-C	Operativo	550 km – 600 kg	Corea del Norte
Emiratos Árabes	Scud-B	Operativo	300 km – 1000 kg	URSS
India	Dhanus/Prithvi-3	Probado/Desarrollo	350 km – 1000 kg	Producción propia
	Agni -1 (variante)	Probado/Desarrollo	725 km – 1000 kg	Producción propia

	Agni -1	Probado/Prototipo	1500 km – 1000 kg	Producción propia
	Agni - 2	Producción en serie	2000 km – 1000 kg	Producción propia
	Agni – 3	En desarrollo	3000-5000 km - ?	Producción propia
	Surya	En desarrollo	+5500 km– 2000 kg	Propio / Rusia
	Sagarika (SLBM)	En desarrollo	350 km – 500 kg	Propio / Rusia
Irán	Scud-B	Operativo	300 km – 1000 kg	Libia/Corea Norte
	Scud-C	Operativo	550 km – 600 kg	Corea del Norte
	Shahab-3	Probado/Desarrollo	1300 km – 700 kg	Propio/Corea/Rusia
	Shahab-4	Desarrollo	2000 km – 1000 kg	Propio/Corea/Rusia
	Shahab-5	En diseño	5500 km – 1000 kg	Propio/Rusia
Israel	Jericó-1	Operativo	500 km – 500 kg	Propio/Francia
	Jericó-2	Operativo	1500 km – 1000 kg	Propio/Francia
	Jericó-3	En desarrollo	2500 km – 1000 kg	Producción propia
Pakistán	Tarmuk	En desarrollo	300 km – 800 kg	Propio/China
	Haider-1	En desarrollo	350 km - ? kg	Producción propia
	Shaheen-1	Probado/Desarrollo	750 km – 500 kg	Propio/China
	Ghauri-1	Probado/Desarrollo	+1300 km –700 kg	Propio/Corea Norte
	Ghauri-2	Probado/Desarrollo	2300 km - 700 kg	Propio/Corea Norte
	Shaheen-2	En desarrollo	2500 km – 1000 kg	Propio/China
	Ghauri-3	Probado/Desarrollo	3000 km - ? kg	Propio/Corea Norte
Siria	Scud-B	Operativo	300 km – 1000 kg	Propio/URSS
	Scud-C	Operativo	500 km – 600 kg	Propio/Corea Norte
	Scud-D	Probado/Desarrollo	750 km – 200 kg	Propio/Corea Norte
Vietnam	Scud-B	Operativo	300 km – 1000 kg	URSS
Yemen	Scud-B	Operativo	300 km – 1000 kg	URSS/Corea del Norte

Entre las ausencias podemos destacar como más relevantes las de China, Corea del Norte, India, Irán, Israel y Pakistán. De ellos, China, India, Israel y Pakistán habían acudido a la conferencia que tuvo lugar en Madrid, aunque finalmente decidieron no suscribir el CIC. Irán, que había participado muy activamente en la conferencia de París, ni siquiera acudió a la cita de Madrid. No obstante, India y Pakistán siguen sin firmar el CIC pero han adoptado algunas de las medidas contempladas en él como parte de su política nacional.

A continuación exponemos algunas de las razones esgrimidas por los Estados que han rehusado firmar el CIC (¹⁶⁹):

1. China alega para no suscribirlo que las medidas de transparencia deberían de ser voluntarias. Además su presidente anunció que iba a incrementar el número de misiles que componen su arsenal y que iba a modernizar los que posee, para así poder preservar sus fuerzas estratégicas de disuasión frente al despliegue de la defensa antimisiles anunciada por Bush.
2. India declinó unirse al CIC por entender que su objetivo encubierto consiste en reforzar la discriminación y la desigualdad entre unos países y otros. Además está en contra de que no se haga una clara distinción en el texto entre misiles balísticos y sistemas de lanzamiento espacial.
3. Pakistán también alega que el CIC se ha negociado de manera discriminatoria y que por ello prefiere trabajar estas materias a través de la Conferencia de Desarme de Naciones Unidas.
4. Israel sostiene que las provisiones del CIC que regulan la notificación previa de los lanzamientos para probar misiles no deberían de ser obligatorias porque en regiones especialmente conflictivas, como Oriente Medio, estos avisos previos pueden ser percibidos como una amenaza en lugar de como una medida de confianza y transparencia. Israel, además, ha apuntado que algunos Estados necesitan conservar una ambigüedad estratégica como parte integral de su estrategia de disuasión.

¹⁶⁹ Paul Kerr, "Code of Conduct Aims to Stop Ballistic Missile Proliferation", *Arms Control Today*, Vol.33, nº 1, enero-febrero 2003.

5. Corea del Norte merece una mención aparte porque continúa siendo una de las principales fuentes de proliferación de misiles y ello a pesar de que, entre octubre de 1998 y julio de 2000, Clinton impulsara unas negociaciones bilaterales con este país, que tuvieron como resultado el que Corea del Norte se comprometiera a no realizar más pruebas de vuelo de misiles como la que había realizado unos meses antes, al lanzar un misil *Taepo Dong* sobrevolando Japón. Este acuerdo no llegó a estipular nada referente a la exportación de misiles, o de sus tecnologías o componentes, porque no dio tiempo a concluir las negociaciones antes de que se produjera el relevo en la Casa Blanca, por lo que este país ha continuado vendiendo misiles a todo aquel que estuviera dispuesto a comprárselos. Esta realidad quedó en evidencia el 9 de diciembre de 2002, apenas quince días después de que se suscribiera el CIC, cuando fuerzas navales españolas realizaron el abordaje del *Sosan*, un barco que llevaba entre su cargamento quince misiles *Scud*, procedentes de Corea del Norte con destino a Yemen. Dichos misiles no se pudieron retener o decomisar porque dos países soberanos, Corea del Norte y Yemen, habían procedido a realizar una operación meramente comercial –que en este caso consistía en una transacción de misiles- y, por tanto, no habían cometido ilegalidad alguna, ya que además ninguno de los dos países es miembro del MTCR y tampoco ninguno de ellos ha firmado el CIC (¹⁷⁰).

Como consecuencia de este incidente, que puso en evidencia la frustración de la Administración Bush, los Estados Unidos promovieron la “Proliferation Security Initiative”, que fue anunciada formalmente el 31 de mayo de 2003, y cuyo ambicioso objetivo es impedir el tráfico de armas de destrucción masiva y de misiles, así como de los materiales, componentes y sistemas con ellos relacionados. El método para impedirlo consiste en interceptar los buques y aviones sospechosos de transportarlos, procedentes de y con destino a Estados y actores no estatales (incluidos grupos terroristas) considerados proliferadores o con intereses en materia de proliferación. A esta iniciativa se unieron en un primer momento diez países (Alemania, Australia, España, Francia, Holanda, Italia Japón, Polonia, Portugal y Reino Unido) y posteriormente tres más

¹⁷⁰ Belén Lara, “Contra la proliferación de misiles. Primer paso a otras iniciativas”, *Política Exterior*, Vol. XVII, nº 93, mayo-junio 2003, pp. 81-86

(Canadá, Noruega y Singapur). La cuestión es que la interceptación puede ser considerada un acto de guerra y así lo ha advertido Corea del Norte (¹⁷¹).

Volviendo al CIC, hemos de reconocer que todas estas ausencias se hacen todavía más significativas cuando, al realizar un análisis del texto adoptado, se llega fácilmente a la conclusión de que es notablemente cauto y de que, aunque contiene varias referencias a la necesidad de frenar la proliferación de misiles, establece pocos mecanismos concretos para lograrlo. No hay sistemas de inspección para asegurar su cumplimiento o sanciones por violarlo. Esta prudencia y precaución derivan de que las causas de que exista la proliferación de misiles varían de unas regiones a otras y, por tanto, para lograr su aceptación a escala global tenía que ser así. Además, el que el CIC haya tenido sus orígenes en el MTCR, que es un régimen que como hemos visto resulta discriminatorio a los ojos de muchos países, condicionó el que los borradores previos, y por consiguiente el texto final, fueran extremadamente cuidadosos. Asimismo hay que valorar que varios países miembros del MTCR y del CIC poseen un gran arsenal de misiles y que, en comparación, la capacidad misilística que actualmente existe o que está emergiendo en algunos otros países es poco significativa. Esta asimetría bendecida por el MTCR es la que ha provocó en su día recelos contra él y ahora esa misma asimetría queda confirmada en el CIC, cuyo texto se elaboró con sumo cuidado para que en ningún momento llegara a ser interpretado en el sentido de que pudieran recortarse o limitarse los sistemas de misiles de esos países. Esta es la gran hipocresía que denuncian algunos de los Estados que han decidido no suscribir el CIC.

Por último y continuando con la evaluación del CIC, hemos de resaltar que en lo concerniente a sus regulaciones concretas, el epígrafe más elaborado y el más avanzado es el que recoge las medidas de transparencia y confianza. Por ende, el gran reto del CIC es lograr un demostrable progreso en la implantación de las medidas que él mismo prescribe porque es lo más sobresaliente de este acuerdo. Estados Unidos y Rusia han propuesto que las notificaciones y los informes anuales se realicen tomando como modelo el sistema de notificaciones de lanzamientos, que ellos ya habían negociado anteriormente con carácter bilateral para intercambiar información sobre misiles balísticos y lanzaderas espaciales, cuando firmaron en diciembre del año 2000 un acuerdo que todavía no ha entrado en vigor. No obstante, estas medidas de fomento de la

¹⁷¹ Belén Lara, "Proliferation Security Initiative. Balance de un año", *UNISCI Discussion Papers*, n° 5, mayo 2004, en: <http://www.ucm.es/info/unisci/nplantilla.htm>

transparencia han sido también criticadas y como ya veíamos Israel sostiene que las provisiones del CIC que regulan la notificación de los lanzamientos para probar misiles no deberían ser obligatorias en regiones especialmente conflictivas como Oriente Medio. Es por ello que el CIC hace hincapié en las circunstancias regionales más que en las normas globales y recoge, de manera muy positiva, el que estas medidas de confianza pueden ampliarse y profundizarse y no necesariamente a través del propio CIC, sino mediante acuerdos bilaterales o regionales.

Por el contrario, el resto de las provisiones del CIC son tan generales y vagas que demuestran que no ha sido posible alcanzar el consenso sobre la inaceptabilidad de los misiles y podría dar lugar a que se interpretara que este acuerdo legitima los programas de misiles de los Estados que lo han suscrito, porque si el CIC establece que hay que hacer una declaración anual y dar información sobre los misiles balísticos que se poseen y notificar las pruebas de lanzamiento de misiles que se van a realizar, se está reconociendo, en nombre de una gran transparencia, que se poseen tales misiles y que se pueden seguir poseyendo. En consecuencia, tácitamente, se legitima la posesión de misiles. Lo cierto es que en algunos aspectos el CIC parece más preocupado de asegurar que los Estados que poseen misiles van a tener un comportamiento responsable, que de procurar disminuir la distribución que existe en la actualidad entre algunos países. Así pues es evidente que el CIC no tiene como objetivo el desarme ni de manera inmediata, ni a medio plazo, ni como objetivo último, porque en ningún momento sugiere expresamente la necesidad de trabajar hacia la eliminación de los misiles, ni siquiera particularmente de los que tienen capacidad para portar armas de destrucción masiva, y menos aún, hacia la prohibición de poseer misiles balísticos.

Es pronto para saber si el CIC será efectivo porque como mecanismo de no-proliferación en sí mismo la realidad es que constituye una débil iniciativa. Pero aunque no está diseñado como un genuino instrumento de no-proliferación, sino que es poco más que un plan de medidas de confianza, tiene como positivo el que se haya conseguido llegar a un acuerdo multinacional sobre una materia, la proliferación de misiles, que hasta ahora carecía de regulación alguna. También es positivo el que se haya logrado la existencia de un foro donde todos los Estados firmantes que poseen misiles puedan intercambiar sus diferentes puntos de vista y puedan llegar a compromisos políticos. Quizá todas las carencias señaladas, su falta de concreción y su efectividad limitada, puedan

considerarse, empero, la mayor virtud del CIC, porque han hecho posible un texto aceptable para 111 países y con vocación de que nuevos países continúen adhiriéndose a él. Un texto que puede sentar las bases para que se generen las condiciones que posibiliten una verdadera normativa específica, jurídicamente vinculante, que establezca formalmente las consecuencias del incumplimiento sobre la totalidad de los aspectos relacionados con los misiles: su desarrollo, pruebas, producción, adquisición, transferencias, exportación, despliegue o uso. En definitiva, el CIC puede llegar a acabar con la situación actual, que no es otra que más de 50 años después de que se utilizaran los primeros misiles durante la Segunda Guerra Mundial, no existe todavía una prohibición internacional formal contra desarrollar, adquirir o vender misiles balísticos. No existe todavía una normativa universalmente aceptada, ni instrumento alguno, que regule todo lo relacionado con los misiles. Mientras, la proliferación de misiles continúa amenazando tanto la estabilidad global como la seguridad regional.