



## LA POLÍTICA EXTERIOR DE AUSTRALIA Y LA COOPERACIÓN NUCLEAR ENTRE AUSTRALIA Y RUSIA TRAS EL CONFLICTO DE OSETIA DEL SUR

Gloria I. Martínez<sup>1</sup>  
*Universidad de Melbourne*

### Resumen:

En septiembre de 2008, el gobierno australiano anunció su intención de no ratificar su acuerdo de venta de uranio a Rusia, firmado el año anterior durante el gobierno de John Howard, utilizando la crisis de Osetia del Sur para justificar su cambio de postura. El gobierno de Kevin Rudd anunció su decisión de retrasar la ratificación hasta que dicho acuerdo fuese revisado por el Joint Standing Committee on Treaties establecido en febrero de 2008 por el gobierno de Australia con el objetivo de investigar y revisar la posición de Australia en tratados de desarme y no proliferación nuclear. Esta decisión constituye un paso atrás en los intentos del actual gobierno australiano de reformular su política exterior ajustándola a sus posibilidades estratégicas y a su contexto geopolítico, y aumentando su presencia y peso en foros internacionales. El presente artículo examina brevemente las tendencias históricas en la política exterior australiana y los cambios que se efectuaron como consecuencia del cambio de gobierno tras las elecciones de 2007. A continuación se examinan las razones alegadas para el retraso de la ratificación del acuerdo de venta de uranio a Rusia situando este análisis en el contexto del rol que juega Australia como principal reserva mundial de uranio y activo promotor del desarme y la no-proliferación nuclear, y su asumido papel de país occidental enclavado en una región asiática.

**Palabras clave:** Australia, Osetia del Sur, Rusia, no-proliferación nuclear.

**Title in English:** "Australia's foreign policy and the South Ossetia war on Australia's nuclear cooperation with Russia."

### Abstract:

*In September 2008, the Australian government announced its intention to delay the ratification of the uranium sale agreement negotiated with Russia the previous year with the government of John Howard, using the crisis in South Ossetia to justify this change of position. The government of Kevin Rudd stated that the ratification of this agreement would be delayed until the completion of a review process by the Joint Standing Committee on Treaties, established in February 2008 by the Government with the purpose of examining and revising Australia's role in disarmament and nuclear non-proliferation treaties. This decision constitutes a step back in the current Australian Government's attempts to reshape its foreign policy to adjust it to its strategic capabilities and geopolitical context, and to increase the country's presence and weight in international fora. This paper briefly examines the historical trends in Australian foreign policy and the changes that took place as a result of the change in government that took place in 2007. This analysis will be followed by an examination of the reasons provided for the delay in the ratification of the uranium sale agreement negotiated with Russia placing the analysis in the context of the role that Australia plays as the main reserve of uranium worldwide and as an active advocate of disarmament and nuclear non-proliferation mechanisms, as well as its status as a Western country located in the Asian region.*

**Keywords:** Australia, South Ossetia, Russia, Nuclear Non-Proliferation.

Copyright © UNISCI, 2009.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

<sup>1</sup> Gloria I. Martínez es Doctoranda en la School of Political and Social Sciences de la Universidad de Melbourne y editora del *Melbourne Journal of Politics*. Sus áreas de investigación incluyen el estudio de las relaciones internacionales, las políticas de defensa de España y Australia, incluyendo en el ámbito de la intervención militar y humanitaria y la cooperación civil-militar.



## 1. Introducción

En septiembre de 2008, el gobierno australiano se planteó retrasar y revisar su acuerdo de exportación de uranio a Rusia debido a las recomendaciones en este sentido de una Comisión parlamentaria. La revisión del acuerdo, que se está llevando a cabo por el *Joint Standing Committee on Treaties* establecido en febrero de 2008 por el Gobierno de Australia con el objetivo de investigar y revisar la posición de Australia en tratados de desarme y no proliferación nuclear, está prevista que concluya con la publicación de los resultados en junio de 2009. Sin embargo, las tensiones recientes como consecuencia del conflicto en Osetia del Sur y Abjazia son una de las principales razones políticas aducidas para justificar este cambio. Esta hipotética sanción a Rusia debe ser analizada en el contexto de las relaciones exteriores australianas y su asumido papel de país *occidental* enclavado en una región asiática.

El presente artículo examina brevemente la política exterior australiana en los últimos años y sitúa este análisis en el contexto del rol que juega Australia como principal reserva mundial de uranio y activo promotor del desarme y la no-proliferación nuclear. Finalmente se evalúan las razones alegadas para el posible retraso y revisión de la ratificación del acuerdo de venta de uranio a Rusia.

La decisión por parte de Australia de utilizar este acuerdo bilateral como sanción a Rusia con motivo de su conflicto con Georgia constituyen un paso atrás en los intentos del actual gobierno australiano de reformular la política exterior ajustándola a sus posibilidades estratégicas y a su contexto geopolítico. Es más, este viraje refleja la dualidad del gobierno del primer ministro Rudd para afrontar los retos de su entorno regional.

## 2. Entre Occidente y el Pacífico: la política exterior y de seguridad australiana y sus dilemas

La política exterior y de seguridad australiana tiene dos parámetros clave para su formulación. Por un lado y como resultado de su identidad europea, la percepción de lejanía política y cultural con relación a sus vecinos de Asia-Pacífico (Pacífico sur y del sudeste asiático); y por otro, la preocupación con respecto a su propia capacidad para defender su integridad territorial y soberanía frente a amenazas externas, fundamentalmente provenientes de este entorno geográfico cercano. De esta manera, la política exterior australiana, sobre todo en materia de seguridad ha estado orientada prioritariamente hacia Occidente y condicionada fundamentalmente por su alianza con los EEUU.

El vínculo occidental se caracteriza por el hecho histórico de su condición de antigua colonia británica tanto como por una estrecha relación con los Estados Unidos debido a que durante la Segunda Guerra Mundial, Australia se sintió abandonada por Gran Bretaña ante la amenaza japonesa como consecuencia de la preocupación de esta última con su propia protección y la de sus territorios en el Sureste Asiático. La supervivencia de Australia, que fue atacada en varias ocasiones por fuerzas japonesas en Darwin, se atribuye a la ayuda recibida por parte de los Estados Unidos. Fue a raíz de estos hechos que el vínculo Australia-Estados Unidos nació como parte esencial de la política exterior y de seguridad australiana. Como indica el Profesor Derek McDougall, experto de la Universidad de Melbourne en la política



exterior de Australia, la Segunda Guerra Mundial forzó al gobierno australiano a desarrollar una política exterior más independiente del Imperio Británico<sup>2</sup>.

Desde 1941, año en el cual el sistema político australiano pasó a ser esencialmente bipartidista (el partido Nacionalista australiano pasó a formar coaliciones con el partido Liberal), la lucha entre los dos grandes partidos locales, el Partido Liberal (*Liberal Party*) de orientación conservadora y el Partido Laborista (*Labour Party*) de centro-izquierda, ha marcado el devenir político de Australia, con predominio de los gobiernos conservadores. Los dos parámetros claves para la formulación de la política exterior y de seguridad australiana apuntados han estado muy presentes en el enfrentamiento entre estos dos partidos. Así aunque existe un consenso básico en estas cuestiones, en líneas generales puede indicarse que los gobiernos liberales han puesto mayor énfasis en el vínculo occidental como elemento central de la política exterior y de seguridad australiana, mientras que los laboristas, sin descuidar este vínculo, han puesto mayor empeño en reforzar las relaciones con los países asiáticos y los mecanismos multilaterales. Se puede hablar, entonces, de una lógica histórica (defendida generalmente por gobiernos liberales) y una lógica geográfica (predominante en gobiernos laboristas)<sup>3</sup>.

La alianza con los EEUU quedó formalmente establecida en 1951 con el Tratado de ANZUS<sup>4</sup>, acuerdo vital para Australia y sobre el que se ha construido la estrategia de seguridad del país desde entonces. La relevancia de este acuerdo para Canberra estaba determinada por el temor que existía ante el avance del comunismo en Asia y la ola de movimientos nacionalistas que acompañó al proceso de descolonización y la percepción durante buena parte de los años 50 y 60 entre la clase dirigente del riesgo para la propia supervivencia australiana que suponía el avance comunista y la incapacidad del Reino Unido de proveer la seguridad necesaria a su antigua colonia. Durante este periodo, Australia desarrolló una estrategia denominada *'forward defence'* mediante la cual el gobierno australiano concentró su esfuerzo defensivo en el envío de tropas a la región de Asia Pacífico junto con sus *grandes y poderosos amigos* (*'great and powerful friends'*) como señala el Profesor McDougall<sup>5</sup>. Tanto Gran Bretaña como Estados Unidos se mantuvieron como puntos de referencia de la política exterior australiana, sin embargo los Estados Unidos, como principal potencia mundial en Occidente tras la Segunda Guerra Mundial, ofrecía una mayor garantía de seguridad para Australia sobre todo en relación con Japón<sup>6</sup>.

La estabilización de la región tras la independencia de antiguas colonias europeas en la región y la debilidad de un Japón derrotado llevó consigo la paulatina retirada de Gran Bretaña y Estados Unidos de la región. Durante este periodo (años 70 y 80) Australia se vio forzada a pensar en su propia autoprotección. Fue Gough Whitlam, como líder del gobierno laborista a partir de 1972, quien se comprometió a desarrollar una política más independiente y basada en estrategias diplomáticas (y no militares como con anterioridad). El retorno laborista se producía en un contexto de deterioro económico y fuerte oposición a la guerra de Vietnam a la que Australia contribuyó un total de 50,000 tropas<sup>7</sup>. Whitlam promovió una reformulación de la política exterior australiana, que si bien no suponía la ruptura del vínculo

<sup>2</sup> McDougall, Derek (1998): *Australian Foreign Relations. Contemporary Perspectives*. Longman, Australia.

<sup>3</sup> Tal y como apunta el Profesor McDougall, Derek (1998): *Australian Foreign Relations. Contemporary Perspectives*, South Melbourne, Longman.

<sup>4</sup> Acrónimo formado por el nombre de los tres países signatarios: Australia, New Zealand y United States.

<sup>5</sup> Derek, *op. cit.*, p. 135.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>7</sup> Véanse datos de los Archivos Nacionales de Australia en <http://www.naa.gov.au/about-us/publications/factsheets/fs117.aspx>.



con Washington, aspiraba a incorporar otros elementos, con menos énfasis en temas de seguridad, y generar nuevas oportunidades para Australia que aumentaran su capacidad de influencia. Así, se desarrolló lo que se conocería como “consenso Whitlam”, que establecía un consenso bipartidista en temas de política exterior a seguir en el futuro, y que suponía que la política exterior australiana debía tener tres ejes:

- 1) la alianza con EEUU
- 2) una política más sólida y autónoma hacia Asia
- 3) un mayor papel en la Organización de las Naciones Unidas

Estos tres ejes han formado parte de la política exterior australiana desde entonces, aunque ha habido cambios respecto a la importancia concedida a cada uno de estos ejes por parte de los respectivos gobiernos. Los gobiernos liberales, apelando a la lógica de la historia, han dado mas importancia a la alianza con EEUU, como fue el caso claro de John Howard, mientras que los gobiernos laboristas, en respuesta a la lógica geográfica, han mantenido políticas de acercamiento a Asia y una mayor participación de Australia en foros multinacionales. De 1983 a 1996 se produjo el periodo más largo de dominio laborista hasta la fecha, primero con la figura de Bob Hawke (1983-1991) y después con Paul Keating (1991-1996). El contexto internacional había comenzado a variar con una mayor fluidez de las relaciones políticas entre los países de la región y con el final de la Guerra Fría. Los gobiernos de Hawke y Keating enfatizaron la necesidad de introducir un nuevo dinamismo en las relaciones de Australia con los países de la región en un contexto en el que la tradicional alianza con amigos ‘grandes y poderosos’ ya no era suficiente. Estos gobiernos laboristas buscaron estrechar las relaciones con los países de Asia Pacífico a través de la diplomacia y fue el gobierno de Hawke, con el discurso del Primer Ministro en Seúl en enero de 1989, lo que llevó a la creación de APEC<sup>8</sup>. Keating por otra parte, se hizo cargo de la reconfiguración de Australia como una nación de Asia Pacífico que fue mas allá de la política exterior<sup>9</sup>. La continuidad laborista terminó en 1996 con la victoria electoral del liberal John Howard, quien lideraría el gobierno australiano en este contexto, en coalición con el Partido Nacional (*National Party*) hasta 2007. Este periodo ha estado muy marcado por la figura del primer ministro y se conoce como la “década Howard” (*Howard Decade*).

### **2.1. La década Howard**

En política interior el gobierno de Howard estuvo inspirado en los principios neoliberales en algunas cuestiones, tales como la política de inmigración o la reforma de la política de empleo, que generaron debates y tensiones significativos<sup>10</sup>. No obstante, con John Howard el vínculo occidental se intensificó más allá del tradicional alineamiento conservador y las mayores controversias estuvieron relacionadas con la política exterior implementada por Howard y su estrecha relación con la administración Bush.

Para David McCraw, del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Waikato en Hamilton, Nueva Zelanda, lo más destacado de la política exterior de Howard fue

<sup>8</sup> Derek, *op. cit.*, p. 138.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>10</sup> Véase Warhurst, John (2008): “The Howard Decade in Australian Government and Politics”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 42, nº2 (2007), pp. 189-194 y Kelly, Paul (2006): Howard’s Decade. An Australian Foreign Policy Reappraisal. Lowy Institute for International Policy, *Lowy Institute Paper 15*, New South Wales.



su tono *realista* y el hecho de tener en el “poder” y el “interés nacional” su fundamentación conceptual<sup>11</sup>. En este sentido, Howard privilegió el vínculo con EEUU y la cercanía entre ambas administraciones supuso la consideración de Australia como el *Deputy Sheriff* de EEUU en Asia, lo que provocó críticas en la región<sup>12</sup>. Así por ejemplo, Malasia censuró duramente al gobierno australiano por su unilateralismo y la adopción de una política que defendía el uso de ataques de carácter militar y de carácter preemptivo como parte de su lucha contra el terrorismo en el Sureste de Asia<sup>13</sup>. En cualquier caso, Howard se alineó nítidamente con el presidente Bush, sobre todo tras los ataques terroristas del 11 de septiembre (Howard se encontraba en Washington, muy cerca del edificio del Pentágono en el momento de los ataques) y apoyó la “Guerra global contra el terrorismo” (*Global War on Terror*) enviando tropas de combate a Afganistán e Irak.

Buena parte de las 180 víctimas que causó el atentado terrorista en Bali el 11 de octubre de 2002 eran ciudadanos australianos. Bali es uno de los destinos favoritos de turistas australianos, lo que confirmaba la gravedad de esta amenaza para Australia. No obstante, el enfoque y las declaraciones del propio Howard sobre cómo se debía afrontar esta amenaza en el Sudeste asiático tensionaron la relación con sus vecinos, especialmente con Indonesia; país cuya evolución preocupa especialmente en Canberra<sup>14</sup>. La relaciones con otros países del Pacífico también se enturbiaron por otras posturas del gobierno Howard, muy inspirados a su vez en las posiciones de la administración Bush. Así por ejemplo, el rechazo de Howard de ratificar el Protocolo de Kioto provocó un fuerte malestar regional, especialmente en aquellos Estados del Pacífico sur como Tuvalu<sup>15</sup> cuya propia existencia está seriamente amenazada como consecuencia del calentamiento global. Asimismo, el gobierno Howard privilegió sus relaciones bilaterales y se mostró muy escéptico con respecto a las organizaciones internacionales, especialmente con las Naciones Unidas.

Paul Kelly, periodista y comentarista habitual en temas internacionales para la prensa australiana, describe el enfoque de John Howard como tradicionalista (por su fidelidad a Gran Bretaña y Estados Unidos) y como pragmático (por su énfasis en ganancias económicas por medio de acuerdos con países Asiáticos, China y los Estados Unidos - como por ejemplo los acuerdos de venta de uranio que aquí se analizan con China, India y Rusia). Así, en la política exterior de John Howard destacó en primer lugar su deseo de proyectar poder (político y militar) para conseguir objetivos políticos, en segundo lugar la justificación de decisiones de

<sup>11</sup> Véase McCraw, David (2008): “The Howard Government’s Foreign Policy: Really Realist?”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 43, nº4 (2008), pp. 465-480.

<sup>12</sup> El uso del término Deputy Sheriff por parte de John Howard está refutado y se culpa a un periodista de haberlo empleado por primera vez tras una entrevista con John Howard sin que este hubiese empleado el término como tal. Howard ha negado en todo momento hacer dichas declaraciones y haber descrito a Australia como el Deputy Sheriff. Véase por ejemplo la perspectiva de Henderson sobre este polémico ausnoto en : Henderson, Gerald: “Howard should end confusion on foreign policy”, *FairfaxDigital*, June 3 2003, en <http://www.theage.com.au/articles/2003/06/02/1054406130164.html> .

<sup>13</sup> Véase por ejemplo uno de los artículos publicado en Malasia al respecto: Siang Kit, Lim: “DAP calls for suspension of the Malaysia-Australia anti-terrorism pact signed last August and demand for retraction of Howard’s doctrine of unilateral pre-emptive attack against terrorism in Southeast Asia”, *Parliament of Malaysia, Press Statement*, December 4 2002, in <http://www.dapmalaysia.org/all-archive/English/2002/dec02/lks/lks1954.htm> .

<sup>14</sup> Véase por ejemplo Mackie, James (2007): *Australia and Indonesia: Current Problems, Future Prospects*. Double bay, N.S.W. Longueville Books; o las observaciones de David Fickling durante el gobierno de John Howard en: Fickling, David: “Australia seen as 'America's deputy sheriff””, *The Guardian*, 10 September 2004, en <http://www.guardian.co.uk/world/2004/sep/10/indonesia.australia> .

<sup>15</sup> Véase por ejemplo un artículo local publicado en Tuvalu en O’Callaghan, Mary-Louise: “Australia’s Prime Minister Howard Raises Bar on Pacific Aid”, *Tuvalu News*, August 16 2002, en <http://www.tuvaluislands.com/news/archived/2002/2002-08-16.htm> .



política exterior utilizando la retórica populista de los valores australianos, en tercer lugar la conceptualización de la política exterior como relaciones entre Estados (con énfasis en las relaciones bilaterales), y finalmente el uso de la política exterior para conseguir su propia ventaja política respecto al Partido Laborista<sup>16</sup>.

La cercanía con la administración Bush y la participación en la invasión de Irak en marzo de 2003, también generó importantes controversias entre la opinión pública australiana, incluso entre los segmentos de población que tradicionalmente votan liberal. Estas controversias tenían también un componente económico, ya que la firma de los Acuerdos de Libre Comercio con EEUU, que entraron en vigor el 1 de enero de 2005<sup>17</sup>, generó muchas suspicacias al ser percibido como perjudicial para varios sectores de la industria australiana, como la industria del cine o la farmacéutica, y más beneficiosos, en líneas generales para los intereses estadounidenses<sup>18</sup>. Como puede verse, Howard destacó la lógica histórica tradicional de los partidos conservadores con un mayor énfasis en las relaciones EEUU-Australia caracterizadas por su buena relación personal con el Presidente Bush.

El enfoque de Howard, tras la publicación, en 2003, del Libro Blanco sobre la política exterior y de comercio (nótese la convergencia de estos dos ámbitos tanto en la política como en el nombre del ministerio en sí) con el título *Advancing the National Interest*<sup>19</sup> fijó los parámetros de continuación a seguir por Howard tras su victoria electoral de 2004. Sin grandes cambios en la política exterior, el siguiente mandato de John Howard se vio caracterizado por sus intentos de reforma del sector laboral lo que colmó el sentimiento de insatisfacción creciente en la sociedad australiana y terminó resultando en su derrota en 2007 dando paso al primer gobierno laborista en 11 años.

## **2.2. El gobierno de Rudd**

Tras un periodo de fuertes disputas internas, Kevin Rudd se convirtió en el líder del Partido Laborista en diciembre de 2006 y apenas un año después, en noviembre de 2007, ganó las elecciones generales frente a un John Howard que se negaba a ceder su liderazgo. Cuestiones internacionales no formaron el eje de su campaña, excepto la lucha contra el cambio climático y la promesa electoral de firmar el Protocolo de Kyoto. En cuestiones internacionales Rudd contaba con su experiencia como diplomático y responsable de la cartera de asuntos exteriores en la oposición entre 2001 y 2005. Sin embargo, la reforma laboral (o la oposición de la sociedad y del partido Laborista<sup>20</sup>) fueron lo que finalmente consiguieron la derrota del partido Liberal. No obstante, la política exterior laborista no supone una ruptura con la de su predecesor, pero sí la introducción de algunos cambios relevantes. Así por ejemplo, su primer acto oficial como primer ministro fue la firma del instrumento de ratificación australiana del Protocolo de Kyoto<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Kelly, *op. cit.*, p. 3.

<sup>17</sup> Para más información véase la página oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio australiano al respecto en [http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/us\\_fta/](http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/us_fta/) (visto el 12 de noviembre de 2008).

<sup>18</sup> Véase por ejemplo el análisis: Ranald, Patricia: "The Australia-US free trade agreement: a contest of interests", *Journal of Australian Political Economy*, no. 57, (June 2006), pp 30-56, desde [bilaterals.org](http://www.bilaterals.org), en [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=6170](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=6170).

<sup>19</sup> Una copia de este documento se puede encontrar en Commonwealth of Australia (2003): "Advancing the National Interest", *Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, en [http://www.australianpolitics.com/foreign/elements/2003\\_whitepaper.pdf](http://www.australianpolitics.com/foreign/elements/2003_whitepaper.pdf).

<sup>20</sup> La reforma laboral emprendida por el gobierno Howard y en particular el programa llamado Work Choices.

<sup>21</sup> Véase por ejemplo la noticia publicada al respecto en: "Australia ratifies Kyoto Protocol" *Sydney Morning Herald*, 3 December 2007, en <http://www.smh.com.au/news/environment/rudd-signs-kyoto-deal/2007/12/03/1196530553203.html>.



La política exterior de Rudd se basa en los denominados “tres pilares” (*three pillars*):

- 1) la alianza con EEUU
- 2) las relaciones con Asia
- 3) y el compromiso con los foros multilaterales (especialmente las Naciones Unidas)

En este planteamiento, cada uno de los pilares es tan importante como los otros y, en principio, ninguno tiene precedencia sobre los demás<sup>22</sup>. En buena medida, se trata de una actualización de los tres ejes del “consenso Whitlam” antes referidos y no difieren de lo que han sido los objetivos básicos de la política exterior australiana. La única diferencia puede verse en la importancia atribuida a cada uno de esos pilares y, en el caso de Rudd, el nuevo enfoque de la política exterior australiana responde al deseo de abarcar los tres retos principales que debe afrontar Australia: el terrorismo internacional, el ascenso de China y el futuro de Indonesia.

En cuanto a la alianza con EEUU, como el propio Primer Ministro indicó en su discurso en Washington en marzo de 2008, Canberra mantiene su compromiso con esta alianza, enfocada a la consecución de un Asia Pacífico más estable y económicamente próspera. Es decir, que la alianza tiene dos dimensiones fundamentales: por un lado, la económica con el desarrollo de los acuerdos de libre comercio; y por otro lado, la de seguridad, con la vigencia del tratado de ANZUS, que no en vano fue invocado tras los ataques del 11 de Septiembre en EEUU. No obstante, Rudd ha querido reducir el énfasis puesto por el gobierno de Howard en la relación con Washington, buscando una mayor autonomía y posibilidades para Australia. En este sentido, una de las primeras iniciativas de Rudd ha sido la de reemplazar progresivamente las tropas de combate australianas en Irak por tropas de asistencia y entrenamiento para la población local. Aunque la decisión de firmar el Protocolo de Kyoto, junto con la retirada de tropas de combate de Irak, reflejan indirectamente el peso que la administración Rudd le atribuye a su relación con los EEUU, cabe destacar que, por ejemplo, la decisión de retirar las tropas de combate de Irak y el compromiso de aumentar el contingente Australiano en Afganistán, se hicieron en un proceso intenso de consultas con su aliado norteamericano. Es más, el cambio de administración en la Casa Blanca y la llegada del Presidente Obama han reforzado las relaciones entre las dos naciones.

En cuanto a Asia, las iniciativas han sido numerosas y son claras las diferencias tanto en contenido y forma con la política implementada por Howard. En primer lugar hay que indicar que Rudd no sólo es el primer jefe de gobierno australiano capaz de hablar un segundo idioma, sino que además esta segunda lengua es el chino mandarín; lo que ha facilitado su acercamiento a Pekín. El auge de China es un elemento de extraordinaria relevancia en el planteamiento australiano sobre sus posibilidades políticas y económicas en la región de Asia Pacífico. Por ello, no es extraño que Rudd haya tratado de reforzar las relaciones con China y durante su visita de abril de 2008, reconoció a China como el principal socio comercial de Australia<sup>23</sup>. Asimismo, el primer ministro también ha visitado recientemente Corea del Sur,

<sup>22</sup> Véase por ejemplo el artículo de Crabbe, Stephen: “The New Australian Foreign Policy, Prime Minister Kevin Rudd’s Path in International Relations”, *suite101.com*, 3 April 2008, [http://international-politics.suite101.com/article.cfm/the\\_new\\_australian\\_foreign\\_policy](http://international-politics.suite101.com/article.cfm/the_new_australian_foreign_policy) .

<sup>23</sup> Véanse los comunicados de prensa al respecto publicados por la Oficina del Primer Ministro de Australia durante 2008 disponibles en: “Visit to the United States of America, Europe and People’s Republic of China”,



Singapur, Japón, Indonesia en dos ocasiones, Timor Este, las islas Salomón y Papúa Nueva Guinea. Durante estas visitas, Australia reiteró su interés por fortalecer la cooperación y el clima de amistad entre los países de la región. Durante su segunda visita a Indonesia, Rudd elogió los esfuerzos del gobierno indonesio en su proceso de democratización y su lucha contra el terrorismo; asimismo, identificó a Yakarta como un aliado clave para Australia<sup>24</sup>. Con Malasia se ha puesto en marcha un proceso de cooperación para mejorar la formación del profesorado afgano y contribuir a la mejora de los niveles de alfabetización en Afganistán<sup>25</sup>. Las relaciones con Malasia han ido mejorando paulatinamente desde el episodio del *Deputy Sheriff*, y se han visto beneficiadas por la marcha tanto de John Howard como del antiguo Primer Ministro de Malasia Mahatir Mohamad quien se opuso en numerosas ocasiones a una mayor participación australiana en organizaciones multilaterales regionales. Por otro lado, Rudd también ha recibido al primer ministro de las Islas Salomón y a la primera ministra neozelandesa; y como muestra de su compromiso con el Pacífico sur ha anunciado su intención de que Australia, a diferencia de lo que ha sucedido en los últimos catorce años, sea la sede del Foro de las Islas del Pacífico durante el 2009<sup>26</sup>. Por último, en materia económica además de con China, el gobierno australiano se ha comprometido a reforzar las relaciones con India y con Japón. Todas estas iniciativas dan cuenta del interés del nuevo gobierno australiano por Asia Pacífico.

Por último y siguiendo con los tres pilares, el gobierno Rudd ha fomentado el multilateralismo y destacado el valor de Naciones Unidas como instrumento clave para la gobernanza global. Así, durante su discurso ante la Asamblea General el 25 de septiembre, Rudd sostuvo que las Naciones Unidas son “una democracia de Estados necesaria” y criticó la escasa voluntad política existente para su buen funcionamiento. En esta misma intervención, el primer ministro australiano ensalzó el valor de instituciones como la Organización Mundial para el Comercio, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional para regular el comercio y la estabilidad de los mercados financieros mundiales, destacando a su vez la responsabilidad del G20, del que Australia forma parte, en este cometido.

Paralelamente, el gobierno Rudd emprendió dos importantes iniciativas tras su llegada al poder en relación con el papel de Australia de defensor del Tratado de la No-Proliferación (TNP). En primer lugar, el 9 de Junio de 2008, Kevin Rudd anunció la creación de una Comisión Internacional de No-Proliferación y Desarme Nuclear (*International Nuclear NonProliferation and Disarmament Commission*) en su visita a Hiroshima copresidida por Australia (Gareth Evans) y Japón (Yoriko Kawaguchi)<sup>27</sup>. Esta iniciativa tiene como objetivo

---

*Media Release*, 04 March 2008, en [http://www.pm.gov.au/media/Release/2008/media\\_release\\_0116.cfm](http://www.pm.gov.au/media/Release/2008/media_release_0116.cfm) .  
“Joint Statement on closer Cooperation on Climate Change between the Government of Australia and the Government of the People’s Republic of China, Beijing”, en [http://www.pm.gov.au/media/Release/2008/media\\_release\\_0179.cfm](http://www.pm.gov.au/media/Release/2008/media_release_0179.cfm) .

<sup>24</sup> Véase por ejemplo el texto del discurso publicado por la Oficina del Primer Ministro de Australia en su página web disponible en: “Australia and Indonesia-Inseparable Partners Working Together and Working Together in the World, Jakarta”, *Speech*, 13 June 2008, en [http://www.pm.gov.au/media/Speech/2008/speech\\_0314.cfm](http://www.pm.gov.au/media/Speech/2008/speech_0314.cfm). Generalmente los puntos más problemáticos en la relación Indonesia-Australia han sido el terrorismo, Timor Este y Papúa Occidental.

<sup>25</sup> Véase el informe de prensa publicado por la Oficina del Primer Ministro de Australia: “Australia and Malaysia Working Together to Support Afghan Education”, *Media Release*, 10 July 2008, in [http://www.pm.gov.au/media/Release/2008/media\\_release\\_0353.cfm](http://www.pm.gov.au/media/Release/2008/media_release_0353.cfm) .

<sup>26</sup> Para más información sobre este foro véase la página oficial de Internet disponible en <http://www.forumsec.org.fj/>

<sup>27</sup> Para un análisis sobre esta Comisión véase el artículo en la sección de debate de Letts, Martine (2008) “Commission should promote disarmament and safe civil nuclear management” *The Australian*, 24 September 2008, disponible a través del Lowy Institute en <http://www.lowyinstitute.org/Publication.asp?pid=898> . Véase





principal revitalizar el TNP antes de su próxima conferencia de revisión en el 2010 y promover el desarme nuclear mundial. Este propósito coincidía en el tiempo con el apoyo mostrado por los entonces candidatos a las presidencia de EEUU a la intensificación de los esfuerzos internacionales por el desarme, en la línea de los expresado por diversas personalidades estadounidenses en sendos artículos<sup>28</sup>. No obstante, el estado actual de las relaciones entre los EEUU y Rusia (y Occidente en general) hace esta opción bastante inviable en la práctica y genera serias incertidumbres sobre el desarrollo de la cooperación nuclear entre Canberra y Moscú.

En segundo lugar, el Primer Ministro solicitó al Joint Standing Committee on Treaties una revisión de los tratados de no-proliferación y desarme de los que Australia forma parte con el objetivo de examinar la efectividad de dichos tratados y la manera de garantizar el avance de los objetivos de la política de no-proliferación y desarme de Australia<sup>29</sup>. Así mismo, dicha revisión se propone investigar la manera en la que Australia puede contribuir más eficazmente al trabajo de la nueva Comisión Internacional. El Comité está compuesto de 16 miembros: nueve del *partido Laborista* (tradicionalmente opuesto al desarrollo de la industria minera del uranio y nuclear a nivel doméstico pero influidos por el potencial económico de la venta al exterior), cinco del *partido Liberal* (a favor de los beneficios económicos que derivan del desarrollo de la industria del uranio tanto a nivel nacional como internacional), uno del partido de los Verdes (opuestos al comercio del uranio principalmente por razones medioambientales y de seguridad) y uno del partido de los Nacionales (con posturas muy parecidas a los liberales)<sup>30</sup>. El lanzamiento de esta revisión ha significado la paralización del acuerdo de venta de uranio entre Australia y Rusia hasta la publicación de sus resultados prevista para junio de 2009.

Se concluye de esta manera que en los 18 meses del gobierno Rudd, el enfoque de su política exterior ha estado basado en la lógica de la geografía (a diferencia de la de Howard) y ha seguido los parámetros básicos tradicionales de antiguos gobiernos laboristas.

### **3. La política exterior de Australia y las cuestiones nucleares**

Australia es desde los años 70 uno de los más firmes defensores del desarme y del régimen de no-proliferación y activo participante en los diversos foros internacionales relacionados tanto con este propósito como con la protección y almacenamiento de materiales radioactivos. De igual forma, Australia es miembro del *Nuclear Suppliers Group* (NSG) y ha participado en

---

también para más información el comunicado de prensa emitido por parte de la Comisión el 25 de Septiembre de 2008, su página web es [www.icnnd.org](http://www.icnnd.org).

<sup>28</sup> Se trata de George Shultz, Henry Kissinger, William Perry y Sam Nunn. Véase por ejemplo: Schultz, George; Kissinger, Henry and Nunn, Sam: "Kissinger, Shultz, Perry & Nunn call for A World Free of Nuclear Weapons", *The Wall Street Journal*, January 4, 2007, in [http://www.2020visioncampaign.org/pages/113/Kissinger\\_Shultz\\_Perry\\_Nunn\\_call\\_for\\_A\\_World\\_Free\\_of\\_Nuclear\\_Weapons](http://www.2020visioncampaign.org/pages/113/Kissinger_Shultz_Perry_Nunn_call_for_A_World_Free_of_Nuclear_Weapons).

<sup>29</sup> La información oficial acerca del Comité y su función se encuentra en la pagina del Parlamento de Australia: Joint Standing Committee on Treaties, en <http://www.aph.gov.au/house/committee/jsct/>

<sup>30</sup> Los detalles de los miembros del Comité esta disponible en la pagina oficial del Parlamento de Australia: Joint Standing Committee on Treaties, Members, en <http://www.aph.gov.au/house/committee/jsct/members.htm>.



numerosas iniciativas para regular el comercio de materiales nucleares y la exportación de uranio a países que no formen parte del Tratado de No-Proliferación<sup>31</sup>.

Australia ha sufrido una importante transformación en su actitud hacia las armas nucleares en los últimos 60 años. La actitud australiana hacia las armas nucleares durante los sucesivos gobiernos liberales y hasta 1973 se vio caracterizada por la influencia de actitudes norteamericanas y europeas hacia la proliferación vertical de armas nucleares y la percepción de que dicha proliferación constituía un hecho inevitable y crucial para el desarrollo de futuros mecanismos de defensa<sup>32</sup>.

Entre 1963 y 1973 China pasó a formar parte del club nuclear y tanto los Estados Unidos como Gran Bretaña redujeron su presencia en la región de Asia Pacífico, lo que constituyó un replanteamiento de la estrategia de seguridad a ser adoptada por Australia más a favor de las armas nucleares. Sin embargo, con el Tratado de la No-Proliferación en 1968, Australia se enfrentó a la posibilidad de renunciar de manera permanente a las armas nucleares. Aunque Australia se opuso inicialmente, el gobierno Liberal de John Gorton acabó firmando el Tratado en 1970. Sin embargo, Gorton no incluyó la ratificación entre sus planes inmediatos, como forma de mantener las opciones proliferantes abiertas<sup>33</sup>. La llegada de los Laboristas al poder en 1972 significó la ratificación por parte de Australia del Tratado de la No-Proliferación y el comienzo de una política estrictamente opuesta a la proliferación de las armas nucleares y de apoyo a iniciativas internacionales de desarme<sup>34</sup>.

Sin embargo, la industria australiana del uranio y las investigaciones sobre su enriquecimiento no se vieron afectadas por esta nueva política de renuncia a la posesión de armas nucleares. El interés de todos los gobiernos australianos por la industria del uranio se debe a que Australia dispone de las mayores reservas mundiales de este mineral, estimadas por la Asociación Mundial Nuclear en el 23% del total, y que la exportación de uranio constituye para Australia el 37% del total de exportaciones de recursos energéticos australianos, y el 22% de las exportaciones mundiales<sup>35</sup>. Pero la oposición antinuclear en Australia considera que existen demasiados riesgos de proliferación y ataques terroristas contra instalaciones nucleares, y que los mecanismos internacionales actuales son insuficientes para garantizar que el uranio australiano no contribuya significativamente a la proliferación incontrolada. Asimismo, el desarrollo de la industria del uranio tiene otra dimensión importante porque afecta a las relaciones del Estado australiano con las diferentes poblaciones aborígenes que habitan o tienen el control de las zonas desérticas donde se encuentran la mayor parte de las reservas, aunque son muchos los que defienden la expansión de la industria tanto para uso doméstico como para su exportación.

<sup>31</sup> Véase por ejemplo el siguiente artículo: de Lacey, Jennifer Megan: "Country Profile 13: Australia" Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *FirstWatch Internacional*, en <http://www.sipri.org/contents/expcon/cnsc1aus.html/view?searchterm=australia>.

<sup>32</sup> Véanse por ejemplo Hymans, Jacques E.C. (2000): "Isotopes and Identity: Australia and the Nuclear Weapons Option, 1949-1999." James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS), *The Nonproliferation Review* vol. 7.1 (Spring 2000) pp. 1-23; y Walsh, Jim (1997) "Surprise Down Under: The Secret History of Australia's Nuclear Ambitions." *The Nonproliferation Review*, vol. 5.1 (Fall 1997) pp. 1-20.

<sup>33</sup> Véase Hymans, *op. cit.*, p. 11.

<sup>34</sup> *Ibid.*, y Walsh, *op. cit.*, pp. 1-20.

<sup>35</sup> Fuente: World Nuclear Association: "Australia's Uranium and Nuclear Power Prospects", (April 2009), in <http://world-nuclear.org/info/inf48.html>.



Hay que destacar que Australia ha seguido unas directrices estrictas para asegurarse de que el mineral que exporta no sea utilizado para fines militares<sup>36</sup>. EEUU, Japón, la República de Corea y algunos Estados Miembros de la Unión Europea como España son los principales destinatarios de uranio australiano (véase diagrama de la Asociación Mundial Nuclear). El gobierno australiano sólo permite la venta de uranio mediante acuerdos bilaterales para energía nuclear de uso civil y su transferencia está estrictamente controlada por los mecanismos de seguridad de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA en sus siglas en inglés). Sin embargo, el gobierno de Howard (ya en sí bastante escéptico de los mecanismos internacionales de no proliferación) destacó el aspecto económico en temas nucleares, sobre todo los beneficios provenientes de una expansión de la industria australiana del uranio. Este potencial económico fijó los parámetros de su política exterior con Asia, lo que le llevó a negociar acuerdos con China, India y Rusia. Pero recibió críticas por haber promovido la reducción del número de especialistas en control de armamentos, limitando así la capacidad de influencia australiana en los diversos foros multilaterales<sup>37</sup>.

Por el contrario, Rudd ha condicionado el beneficio económico a una política de seguridad mas orientada hacia el reforzamiento de los mecanismos internacionales, lo que ha resultado en una revisión los acuerdos negociados por su predecesor. La cuestión nuclear jugó un papel considerable en la campaña electoral del Partido Laborista, sobre todo en lo concerniente a la construcción de instalaciones nucleares en Australia, ya que esta alternativa no forma parte de su política medioambiental para el país.<sup>38</sup> No obstante, los laboristas tuvieron que hacer ciertas concesiones. En primer lugar, por el énfasis puesto por Rudd en el cambio climático, que hace de la energía nuclear una alternativa que se debe considerar para reducir las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera. Asimismo, en 2007 el Partido Laborista acabó con sus más de tres décadas de oposición a la expansión de la industria minera del uranio; en particular en lo relativo a la construcción de nuevas minas. Este cambio se produjo con la vista puesta en las elecciones generales, motivado sobre todo por la subida del precio del uranio en los mercados internacionales y el impacto beneficioso que podía tener en la economía australiana<sup>39</sup>.

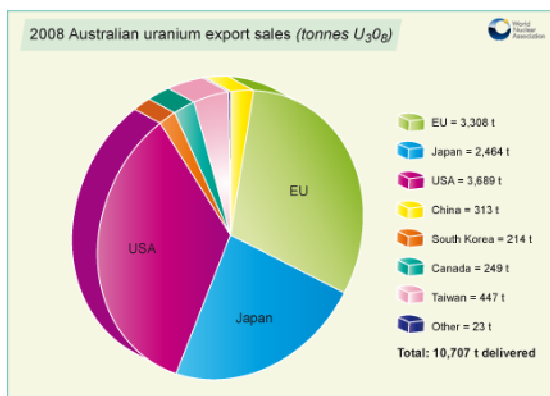
---

<sup>36</sup> Cabe mencionar que el debate sobre este punto se concentra en el hecho de que no hay diferencia a la hora de dividir un átomo para fines civiles o militares. Con lo que garantías políticas acerca del uso de materiales enriquecidos consituyen la única garantía.

<sup>37</sup> Véase por Medcalf, Rory (2008): "Nuclear Security: What Else Can Australia Do?" Lowy Institute, *Policy Brief* (Sep. 2008).

<sup>38</sup> Véase por ejemplo el documento oficial de la campaña electoral de 2007: "Labor's 2020 target for a renewable energy future" disponible en [http://www.alp.org.au/download/now/071030\\_renewable\\_energy\\_policy\\_xx.pdf](http://www.alp.org.au/download/now/071030_renewable_energy_policy_xx.pdf).

<sup>39</sup> Véase Manning, Haydon y O'Neil, Andre: "Australia's Nuclear Horizon: Moving Beyond the Drumbeat of Risk Inflation", *Australian Journal of Political Science*, vol. 42 no. 4 (2007), pp. 563-578.



El acuerdo de venta de uranio con India que fue autorizado por el gobierno Howard en 2007 ha sido suspendido. El contexto de este acuerdo se centra en el hecho de que India no es miembro del TNP, lo cual justifica aquellas críticas que sugieren que existía el riesgo de que las importaciones de uranio australianas sirviesen para liberar las propias reservas de uranio de la India con fines contrarios a los establecidos en el Tratado de la No-Proliferación. A pesar de esto, y tal como indica Sally Gordon del Asia-Pacific College of Diplomacy de la Universidad Nacional de Australia, el gobierno no se opuso a un acuerdo nuclear entre India y los Estados Unidos que incluye subsecuentes acuerdos con la IAEA y el NSG<sup>40</sup>. Como esto indica, el gobierno Rudd ha actuado con relativa ambigüedad en este sentido y el acuerdo entre Australia e India ha estado condicionado por la autorización por parte del Congreso de los Estados Unidos del acuerdo EEUU-India y la negociación de garantías sobre el uso civil del uranio<sup>41</sup>. La decisión por parte del gobierno Rudd estaba en consonancia con su promesa electoral y con la política tradicional australiana de exportación de uranio sólo a países miembros de dicho tratado, aunque no con su política de apoyar iniciativas de reducción de emisiones de carbono. Sin embargo, la aprobación por parte del *Nuclear Suppliers Group* de continuar el comercio de uranio con India, y los acuerdos de comercio entre India y Francia y el aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en octubre, han motivado propuestas por parte de expertos en Australia de revisión de la posición australiana<sup>42</sup>. A pesar de esto, a enero de 2009, el gobierno Rudd continúa negándose a seguir adelante con el acuerdo de venta de uranio firmado por el gobierno Howard con India debido a que India no ha firmado el TNP, pero tampoco ha puesto obstáculos a que India cuente con acceso a uranio por medio de mecanismos internacionales, lo que refleja el interés del gobierno de Rudd en sus relaciones con el país asiático.

John Howard, como era de esperar, también negoció un acuerdo bilateral de venta de uranio con China. Este acuerdo se negoció en el contexto de la pertenencia de China al TNP, y por su rápido crecimiento económico e industrial, prioridad económica para el gobierno Howard. El acuerdo con China, que entró en vigor el 3 de febrero del 2007, se compone de

<sup>40</sup> Gordon, Sally (2008): "Implications of the Sale of Australian Uranium to India", Strategic & Defence Studies Centre, ANU, *Working Paper*, no. 410, (Sept. 2008).

<sup>41</sup> Para más detalles sobre el acuerdo Australia-India y la relevancia del acuerdo US-India véase: Gordon, *op. cit.*

<sup>42</sup> Véase por ejemplo el artículo de opinión "Australia must now help a nuclear India" en el que el tema medioambiental se utiliza para apoyar un acuerdo entre Australia e India publicado en el periódico The Age: Roach, Neville: "Australia must now help a nuclear India", *The Age*, October 3, 2008, in <http://www.theage.com.au/opinion/australia-must-now-help-a-nuclear-india-20081002-4sr9.html>, o Gordon, *op. cit.* Para información sobre el acuerdo India-EEUU véase por ejemplo la cobertura de la BBC: "Rice in India for nuclear talks", *BBC News*, 4 October 2008, in [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7652145.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7652145.stm).



dos partes: una relativa a la transferencia de uranio, y otra a la cooperación nuclear<sup>43</sup>. La llegada de Rudd al gobierno no supuso una revisión de este acuerdo, y de hecho, el gobierno australiano se ha mostrado más flexible con China en temas nucleares incluso durante la crisis de la incursión China en el Tíbet, lo que refleja el valor económico de China para Australia. Aunque este acuerdo pueda estar incluido en la agenda del Joint Standing Committee on Treaties, es muy poco probable que las conclusiones del comité lleven a cambios significativos en los términos básicos del acuerdo.

Como con el caso de India, la actitud del gobierno Rudd en el caso de China se caracteriza por su relativa ambigüedad y consistencia con el enfoque de su política exterior (el acercamiento a Asia y el apoyo a los mecanismos multilaterales de cooperación). Tal y como sucedió con los acuerdos bilaterales con China e India, el acuerdo con Rusia, también negociado por Howard meses antes de su derrota electoral, se vio afectado por la llegada del gobierno Rudd. Sin embargo, el conflicto entre Rusia y Georgia que se desencadenó durante el verano de 2008 llevó al gobierno Rudd a realizar unas declaraciones en clara contradicción con su política exterior, por lo que es necesario un análisis más detallado.

#### **4. El Acuerdo de Cooperación Nuclear entre Australia y Rusia**

El acuerdo de cooperación nuclear entre Australia y Rusia (miembro del TNP) se firmó el día 7 de septiembre del 2007, poco más de dos meses antes de las elecciones generales en Australia que dieron lugar a la victoria de Kevin Rudd. El acuerdo de uranio contempla numerosas áreas de cooperación, pero tiene como objetivo principal elevar la cooperación bilateral en lo relativo al uso de uranio en plantas nucleares rusas, ya que el acuerdo existente firmado en 1990 sólo permite el procesamiento y enriquecimiento de uranio australiano por parte de Rusia para venta a terceros países. Australia tiene un interés económico claro en desarrollar su industria local del uranio fomentando las exportaciones y, en ese sentido, un país como Rusia con importantes proyectos de desarrollo de nuevos reactores nucleares para obtener electricidad resulta, en principio, de interés prioritario. No obstante, Australia debe compatibilizar estos intereses económicos con el mantenimiento de su reputación y rol como actor destacado en materia de no proliferación. Además, el acuerdo fue firmado por John Howard poco antes de perder las elecciones generales de noviembre de 2007, es decir antes de los cambios en política exterior introducidos por Rudd; y aunque, el cumplimiento de los compromisos bilaterales no está a expensas de los cambios de gobiernos es evidente que el creciente deterioro de las relaciones de Rusia con Occidente en general, han dificultado su realización.

Australia y Rusia establecieron relaciones diplomáticas oficiales en 1942. No obstante, ya mantenían relaciones comerciales desde la segunda mitad del siglo XIX<sup>44</sup>. Como es lógico, durante la Guerra Fría estas relaciones se vieron muy limitadas al formar parte Australia del bloque occidental y por su activa participación en algunos de los conflictos Este-Oeste que tuvieron lugar en Asia, principalmente las guerras de Corea y Vietnam. La caída de la Unión Soviética propició la normalización y reforzamiento de la relación bilateral entre ambos

<sup>43</sup> Véase la información oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores australiano al respecto: "Australia-China Nuclear Material Transfer Agreement and Nuclear Cooperation Agreement", November 2007, in <http://www.dfat.gov.au/geo/china/treaties/faq.html#1>.

<sup>44</sup> Para un resumen sintético de las relaciones entre Moscú y Canberra puede verse Losiukov, Aleksandr: "A Russian Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations", *International Affairs* vol. 53, no 6 (2007), pp. 105-112.



países. Hoy en día, tanto Australia como Rusia mantienen un interés importante en la región del Asia Pacífico sobre todo a nivel estratégico y económico y ambos han mantenido una presencia relativamente importante en el desarrollo de la región, con cierto énfasis en el Noreste de Asia, y en particular China<sup>45</sup>. El diálogo político entre Canberra y Moscú se ve reforzado también por la pertenencia de ambos a los principales foros multilaterales de la región de Asia Pacífico como la ASEAN, la APEC o el East Asia Forum. En cuestiones comerciales y económicas también hay un diálogo fluido y se busca la mayor liberalización posible de los intercambios comerciales principalmente dentro de los foros multilaterales regionales existentes.

El presidente Vladimir Putin visitó Australia durante la celebración de la conferencia de APEC en Australia en septiembre de 2007. Esta visita constituye la primera visita de un líder ruso a Australia, un hecho importante para la historia de las relaciones entre Rusia y Australia. Así mismo, Putin vino acompañado de importantes personalidades del sector energético ruso para fomentar acuerdos comerciales entre Rusia y Australia, así como con otros miembros de APEC<sup>46</sup>. La visita de Putin culminó con la firma del acuerdo de venta de uranio entre Rusia y Australia ante una creciente oposición por parte de varios grupos políticos australianos así como la opinión pública en general<sup>47</sup>. Durante esta visita, el gobierno Howard reiteró en numerosas ocasiones que la venta de uranio a Rusia era exclusivamente para uso doméstico y que no constituía ningún riesgo para la proliferación de armas y materiales nucleares debido a los estrictos mecanismos de control establecidos en el acuerdo para prevenir su uso en programas militares o la venta a terceros países<sup>48</sup>, lo que sin duda tendría repercusiones importantes para la reputación de Australia como principal defensor del TNP, y dando un mayor énfasis al beneficio económico del acuerdo.

Sin embargo, no hay que perder de vista la dimensión de seguridad que representa el mayor punto de oposición al acuerdo de venta, por su potencial de contribuir a la proliferación nuclear. El contexto estratégico y de seguridad tras los ataques terroristas en Nueva York, Washington y Pensilvania en septiembre de 2001 puso de relieve la importancia de los mecanismos internacionales de no-proliferación nuclear y desarme. En este sentido, cabe destacar que tanto Australia como Rusia han firmado el Tratado que establece una Zona Libre de Armas Nucleares en el Pacífico Sur (*South Pacific Nuclear Free Zone Treaty*). Por otro lado, también hay que indicar que Rusia, al igual que Australia también se adhiere a otros mecanismos internacionales relativos al uso de material y armamento nuclear tales como la *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, *Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and other Weapons of Mass Destruction on the Seabed and the Ocean Floor and in the Subsoil thereof (Seabed Treaty)*, el Tratado de No-

<sup>45</sup> Para un análisis histórico más completo puede verse McDougall, Derek (2007): *Asia Pacific in World Politics*, Boulder & London Lynne Rienner Publishers.

<sup>46</sup> Alberici, Emma: "Russian businesses seek resource deals at APEC" *ABC News*, publicado el 4 de septiembre de 2007, en <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/09/04/2024203.htm>.

<sup>47</sup> Existen numerosas referencias de esta oposición, pero para algunos de los argumentos véanse por ejemplo "Australia close to Russia uranium deal: Downer", *ABC News*, 4 September 2007, en <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/09/04/2023621.htm>; "Russia, Aust sign uranium deal", *ABC News*, el 7 September 2007, en <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/09/07/2026763.htm>; Barlow, Karen: "Aust uranium bound for Russia" *ABC News*, 7 September 2007, en <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/09/07/2026866.htm>.

<sup>48</sup> Véase por ejemplo entre otros el artículo de prensa Coorey, Phillip: "Putin and Howard sign uranium deal", *The Sydney Morning Herald*, 7 September 2007 y disponible en <http://www.smh.com.au/news/national/putin-and-howard-sign-uranium-deal/2007/09/07/1188783452227.html> o el artículo: "Russia and Australia shake hands on uranium deal", *Russia Today*, 7 September 2007, en <http://www.russiatoday.com/business/news/13687>



Proliferación, y el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (*Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty*). Se deduce por tanto que existen los suficientes mecanismos de seguridad que garanticen las condiciones del acuerdo con Rusia, por lo que todo parece apuntar a que la percepción australiana de Rusia es diferente a la percepción de China a la hora de plantear dudas y riesgos acerca de la seguridad y garantías de no-proliferación de los acuerdos bilaterales.

El acuerdo de cooperación nuclear bilateral entre Australia y Rusia que se firmó en el 2007 enfatiza el uso de materiales nucleares con fines pacíficos, e incluye las siguientes áreas<sup>49</sup>:

- investigación básica y aplicada;
- investigación y desarrollo para fines científicos, técnicos e industriales;
- desarrollo, diseño, construcción y operación o cierre de plantas y reactores (para investigación) nucleares e instalaciones de combustible nuclear;
- utilización de reactores nucleares para la producción de electricidad, calefacción y la desalinización de agua marina;
- gestión de material radioactivo;
- seguridad nuclear y protección de radiación y el medio ambiente;
- la puesta en marcha de medidas de seguridad y protección física de material e instalaciones nucleares;
- el uso de radioisótopos y radiación en investigación para la agricultura, la industria, la medicina y el medio ambiente;
- exploración geológica y geofísica, desarrollo, producción y otros usos de recursos de uranio;
- aspectos regulatorios en el uso pacífico de energía nuclear;
- otras áreas de cooperación tal y como se acuerden entre las partes por escrito o por medios diplomáticos.

El aumento de la demanda rusa de uranio coincide con un aumento global de la demanda, sobre todo si se toma en consideración el desarrollo de India y China. La realidad es que se estima que para el año 2030, el consumo global de energía va a aumentar considerablemente (especialmente debido al desarrollo de China e India) y que hay grandes esperanzas de que la energía nuclear sea la mejor alternativa para mantener este crecimiento, sobre todo en cuanto se refiera a la generación de electricidad. Se estima que las reservas globales de uranio se redujeron en un 50% entre 1985 y 2003, mientras que la producción y el consumo de uranio siguen aumentando. Según Andrei Novikov, Rusia se enfrenta a una escasez de uranio de 5.000 toneladas al año (lo que puede llevar a que Rusia se limite sólo a importar en un futuro cercano), al mismo tiempo que planea doblar la capacidad de sus

<sup>49</sup> Según el propio texto del Tratado: “Australia-Russia Nuclear Cooperation Agreement”, en [http://www.dfat.gov.au/geo/russia/treaties/aus\\_ru\\_safeguards\\_agreement.html](http://www.dfat.gov.au/geo/russia/treaties/aus_ru_safeguards_agreement.html).



plantas nucleares para la producción de electricidad para el 2010. Novikov predice una crisis si las existencias de uranio en el mercado se llegan a acabar, y sostiene que Rusia está colaborando con Kazajstán para desarrollar sus recursos energéticos (Kazajstán es la segunda reserva global de uranio después de Australia). La amenaza nuclear rusa terminó con la Guerra Fría y no hay nada que indique que la actitud rusa hacia sus armas nucleares haya cambiado en los últimos años, ni que el acuerdo bilateral con Australia contribuya a un supuesto cambio, tal y como indica la Asociación Mundial Nuclear la cual publica información sobre la larga experiencia rusa generando electricidad con energía nuclear (no es de extrañar que la primera planta nuclear en conseguirlo en 1954 era rusa). Como se ha dicho, Rusia también tiene sus propios recursos de uranio y tiene acceso a los recursos disponibles en Asia Central, con lo que el argumento de que el uranio australiano pueda suponer un riesgo para la proliferación en el caso de Rusia parece injustificado.

La postura tradicional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio australiano, al menos desde el acuerdo de 1990 es de confianza con respecto a la cooperación nuclear civil con Rusia. Según indica la propia página web del Ministerio australiano las iniciativas rusas para reducir su arsenal nuclear desde el final de la Guerra Fría han contribuido a fortalecer esta confianza<sup>50</sup>. No obstante, esta postura se contradice con las suspicacias expresadas por la administración Rudd, en línea con las recomendaciones del Joint Standing Committee on Treaties. El Comité fue establecido en febrero de 2008 por el Gobierno de Australia con el objetivo de investigar y revisar la posición de Australia en tratados de desarme y no proliferación nuclear, y está prevista que concluya con la publicación de los resultados en junio de 2009. Como se ha comentado previamente, dicha revisión tiene como objetivo el examinar la efectividad de los tratados en los que actualmente participa Australia y la manera de garantizar el avance de los objetivos de la política de no-proliferación y desarme de Australia<sup>51</sup> y el lanzamiento de esta revisión ha significado la paralización del acuerdo de venta de uranio entre Australia y Rusia hasta la publicación de sus resultados, lo que no sucedió con el acuerdo firmado con China. Según el Comité no deben realizarse más exportaciones de uranio australiano a Rusia hasta que Moscú demuestre que está destinado exclusivamente para uso civil. La Comisión quiere garantías del compromiso ruso con el Tratado de la No-Proliferación y con la posibilidad de que la IAEA lleve a cabo inspecciones en las instalaciones rusas en las que el uranio australiano será procesado. Sin embargo, hay que apuntar que estas condiciones ya se contemplaban (y cumplían) en el acuerdo previo de 1990 y nada indica que no fueran a ser cumplidas con el nuevo acuerdo. En cualquier caso, tras el conflicto en Osetia del Sur y la creciente reafirmación del Kremlin en materia de política exterior, la administración Rudd ha decidido revisar sus relaciones con la Federación Rusa, especialmente en lo referido a la cooperación nuclear. El primer ministro ha declarado incluso que valoraría la posición de otros gobiernos (todo apunta a que con esto se refiere implícitamente a los Estados Unidos) antes de tomar una decisión, toda vez que considera que Rusia en estos momentos representa un desafío importante a la seguridad internacional<sup>52</sup>.

El gobierno ruso, por su parte, ha acusado a Australia de basar su decisión en cuestiones políticas que podrían dañar los intereses económicos australianos y su relación

<sup>50</sup> Véase por ejemplo la sección de Preguntas y Respuestas del Ministerio de Exteriores de Australia: <http://www.dfat.gov.au/geo/russia/treaties/faq.html>.

<sup>51</sup> La información oficial acerca del Comité y su función se encuentra en la página del Parlamento de Australia disponible en <http://www.aph.gov.au/house/committee/jsct/>

<sup>52</sup> Véanse por ejemplo Dorling, Philip (2008) "Govt backs away from Russian uranium deal" *The Canberra Times*, 19 de septiembre de 2008, en <http://www.canberratimes.com.au/news/local/news/general/govt-backs-away-from-russian-uranium-deal/1276885.aspx>; o "Rudd undecided on Russian uranium deal" *ABC News*, 18 de septiembre de 2008, en <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/09/18/2368186>.





bilateral. El embajador ruso en Australia, Alexander Blokhin, expresó las quejas del gobierno ruso antes de las recomendaciones de la Comisión, pero la embajada no ha emitido, hasta la fecha, ningún comunicado oficial al respecto.<sup>53</sup> Rusia, a través de su embajador, ha reiterado que el uranio será usado con fines civiles tal y como se establece en el acuerdo. Sin embargo, el gobierno de Australia se ha comprometido a esperar hasta la publicación de las conclusiones del Comité a finales de junio de 2009<sup>54</sup>. Esta decisión junto con la retórica empleada por Rudd en relación con el conflicto en Osetia del Sur ponen en duda el énfasis regional y la relevancia de los mecanismos internacionales de seguridad en la política exterior de Rudd. Es más, el tratado bilateral parece haber pasado a convertirse en el instrumento político con el cual el gobierno Rudd ha demostrado la importancia del vínculo occidental en casos de crisis internacional.

## 5. Conclusión

El cambio de gobierno del liberal John Howard al laborista Kevin Rudd ha significado un cambio de enfoque en la política exterior australiana, tradicionalmente percibida como alineada con (e incluso dependiente de) Gran Bretaña y en mayor medida los EEUU, hacia una política más equilibrada y basada en tres pilares (la ONU, Asia y la alianza con los EEUU), de acuerdo con la posición histórica de previos gobiernos laboristas. El gobierno de John Howard, como líder de la coalición entre el Partido Liberal y los Nacionalistas, llevó este alineamiento con la política estadounidense a un nivel de similitud preocupante, especialmente tras el 11-S. Sin embargo, el nuevo gobierno laborista ha intentado corregir esta situación concentrándose en elaborar una política más de acuerdo con la realidad geoestratégica de Australia, con un mayor énfasis en su posición regional y en mecanismos multilaterales de cooperación.

No obstante, la decisión del gobierno australiano de retrasar la ratificación del acuerdo de cooperación nuclear con Rusia, no sólo contradice este nuevo enfoque, sino que no hace más que complicar el ya tenso estado de las relaciones rusas con Occidente, y contribuir al sentimiento de paranoia que continúa afectando las decisiones rusas en materia de política exterior. El riesgo de que Rusia libere sus reservas para fines militares como consecuencia del acuerdo con Australia es insignificante si consideramos que la segunda reserva mundial de uranio es Kazajstán (aliado ruso) y que Rusia posee sus propias reservas. La sanción australiana carece de poder persuasivo si consideramos que ni siquiera los países de la Unión Europea pueden ponerse de acuerdo sobre medidas similares. Sin embargo, la medida puede considerarse como una *confidence building measure* más que una sanción a Rusia por su comportamiento en Osetia del Sur, y que está estrechamente ligada a la declaración de independencia de Kosovo, que fue reconocida en su día por el gobierno australiano, así como por la Unión Europea y los EEUU.

Si bien las dudas del gobierno Rudd acerca de los acuerdos firmados por Howard se justifican en la actitud tradicional laborista y los ejes que han dominado su política exterior históricamente, la retórica empleada por Rudd y las justificaciones políticas articuladas en el caso de Rusia plantean cuestiones importantes.

<sup>53</sup> Véase para más información acerca de las protestas rusas :

[http://www.defencetalk.com/news/publish/wmd/Russia\\_warns\\_Australia\\_against\\_scrapping\\_uranium\\_deal\\_repo\\_rt170016406.php](http://www.defencetalk.com/news/publish/wmd/Russia_warns_Australia_against_scrapping_uranium_deal_repo_rt170016406.php) .

<sup>54</sup> “Australia undecided on Russia uranium deal”, *ABC News*, 26 November 2008, in <http://radioaustralia.net.au/news/stories/200811/s2429803.htm?tab=latest> .



Críticos de la reciente decisión del gobierno australiano de retrasar la ratificación del acuerdo con Rusia sostienen que este acuerdo bilateral ayudaría a que Rusia redujese sus emisiones de gases que contribuyen al efecto invernadero además de citar los beneficios comerciales para Australia. Tanto lo uno como lo otro forman parte de la política del gobierno australiano. Sin embargo, el gobierno de Kevin Rudd considera que las relaciones de Occidente con Rusia se encuentran en un momento delicado y decisivo. El nuevo gobierno se toma muy en serio los compromisos internacionales de Australia y, al contrario que el gobierno conservador de John Howard, que centraba sus políticas en el desarrollo económico al estilo neoliberal, Kevin Rudd está impulsando un cambio en la manera en la que Australia concibe su acción exterior y sus compromisos dentro de la comunidad internacional. Sin embargo, la decisión de revisar el acuerdo con Rusia contradice dos de los pilares de su política exterior: las relaciones con Asia y la apuesta por los mecanismos internacionales multilaterales. Es más, la retórica empleada por parte del gobierno Rudd como justificación para que se reconsidere la ratificación del acuerdo como consecuencia del conflicto de Osetia del Sur, parece indicar que Australia no considera a Rusia como un socio importante en su política exterior y reitera la influencia que el vínculo occidental continúa jugando en la política exterior australiana.

Rusia cumple los requisitos impuestos por Australia para llevar a cabo el acuerdo tal y como se había pactado. Como Manning y O'Neil sostienen, Australia debería concentrarse en reforzar los mecanismos internacionales allí donde no llegan los existentes. Cambiar la decisión de ratificar el acuerdo debido al reciente conflicto en Osetia del Sur no es ni la mejor opción para las relaciones globales actuales con Rusia, ni para que Australia tenga éxito en su empeño de desarrollar una política exterior más independiente de Occidente, ni de confianza con mecanismos multilaterales de cooperación de acuerdo con sus propios intereses en la región.