

Una carrera que podemos ganar

El mundo puede y debe construir un marco de seguridad más sólido

por Mohamed ElBaradei

La proliferación de las armas nucleares y el terrorismo nuclear representan la amenaza más importante para la seguridad mundial. Sin embargo, aún existen diferencias fundamentales de opinión acerca de cómo tratar este creciente peligro para nuestra supervivencia. ¿Debemos optar por la diplomacia o por la fuerza? ¿Cuáles son las ventajas relativas de una acción colectiva con respecto a la unilateral? ¿Es más eficaz aplicar una política de contención o una política que se base en la incorporación de todos?

Estas no son en modo alguno preguntas nuevas. Pero han cobrado nueva urgencia al tener las naciones que hacer frente, al nivel regional y mundial, a una amplia gama de conflictos, a formas de terrorismo muy sofisticadas, y a la creciente amenaza de las armas de destrucción en masa.

Nos encontramos, literalmente, en una carrera contra el tiempo, pero es una carrera que podemos ganar si trabajamos juntos.

El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) sigue siendo el ancla mundial de los esfuerzos de la humanidad por frenar la proliferación nuclear y avanzar hacia el desarme nuclear. No hay dudas de que la aplicación del TNP continúa reportando importantes beneficios en materia de seguridad, al brindar garantías de que, en la gran mayoría de los Estados no poseedores de armas nucleares, la energía nuclear no se utiliza indebidamente con el fin de producir armas. El TNP también es el único acuerdo vinculante en el cual los cinco Estados poseedores de armas nucleares se han comprometido a avanzar hacia el desarme nuclear.

Aun así, está claro que los acontecimientos recientes han expuesto al TNP y al régimen que lo sustenta a una tensión sin precedentes, poniendo al descubierto algunas de sus limitaciones intrínsecas y señalando las esferas que necesitan ajustes. La pregunta es cómo avanzar de la mejor forma posible para alcanzar la seguridad que buscamos.

Aún estamos a tiempo

Claramente, el mundo ha cambiado. Las características clave del panorama de la seguridad internacional se han modificado significativamente en los dos últimos decenios. Sin negar el valor que el concepto de la disuasión nuclear haya podido tener

durante la guerra fría, cual volátil moneda que equilibró el enfrentamiento entre las dos superpotencias, esas armas se han convertido ahora en el peor de los escollos. Los arsenales de los cinco países que el TNP reconoce como Estados poseedores de armas nucleares están siendo, cada vez más, ya sea un motivo de resentimiento o cinismo entre los que no lo poseen o, peor aún, un modelo de emulación para los Estados que desean ejecutar programas clandestinos de fabricación de armas de destrucción en masa, con la esperanza de aumentar de esa manera su seguridad y su importancia.

El colmo de la ironía es que, en la situación actual, los únicos agentes que presuntamente podrían considerar útiles las armas más poderosas del mundo y desplegarlas sin vacilar son los grupos extremistas. La disuasión nuclear es absolutamente ineficaz contra tales grupos; no tienen ciudades que puedan ser bombardeadas en represalia, ni les importa su autoconservación. Sin embargo, aunque tomamos medidas urgentes para protegernos contra el terrorismo nuclear, seguimos siendo lentos e indecisos en cuanto a la necesidad de deshacernos rápidamente de las armas nucleares.

¿Por qué? La respuesta, en mi opinión, es que la comunidad internacional no ha logrado, hasta ahora, crear una alternativa viable a la doctrina de la disuasión nuclear como base de la seguridad internacional.

Las armas nucleares no se eliminarán mientras no exista un marco de seguridad colectiva confiable que las sustituya. El período que siguió a la guerra fría debería haber servido de preámbulo lógico a esa sustitución. Los cambios ocurridos en el panorama de la seguridad internacional han sido evidentes, pero no hemos sabido adaptarnos a ellos.

Si existe algo positivo en este panorama sombrío, es que aún estamos a tiempo de actuar. Como resultado de los esfuerzos recientes por combatir el fantasma de las armas de destrucción en masa del Iraq, revelar los programas de armas nucleares clandestinos en Libia, comprender la dimensión y naturaleza del programa nuclear no declarado del Irán, hacer volver a Corea del Norte al régimen del TNP y desmantelar cualquier programa nuclear que pueda tener y evitar el terrorismo nuclear, la atención mundial se ha centrado en las cuestiones de la no proliferación nuclear y la seguridad nuclear.

Esa energía debemos aprovecharla. Si hemos de crear una cultura de la seguridad mundial basada en la solidaridad humana y en los valores humanos que todos compartimos —un marco de seguridad colectiva que proteja los intereses de todos los países por igual y que deje atrás el concepto de la dependencia de las armas nucleares— el momento de hacerlo es ahora.

Un marco de seguridad colectiva

La pregunta que sigue en pie es ¿cómo hacerlo? ¿A quién incumbe crear este marco de seguridad colectiva? ¿A los encargados de la formulación de políticas? ¿Al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas? ¿A la comunidad científica?

La respuesta es, lógicamente, a todos juntos. Debemos avanzar en todos los frentes: el político, el científico y el social. Debemos asumir todos la responsabilidad de lo que hay que hacer.

La dependencia de las armas nucleares es la receta para la autodestrucción. Considero alentador que personas de todos los sectores de la sociedad estén formulando propuestas para abordar los retos de la proliferación nuclear y el control de las armas nucleares. En mi opinión, éste podría ser el comienzo del debate sobre la seguridad que tanto necesitamos, y deberíamos hacer todo lo posible por estimular este diálogo, hacerlo avanzar y mantenerlo en el centro de la atención pública.

En el frente político y de la elaboración de políticas, la labor de liderazgo debe centrarse en restablecer y fortalecer la credibilidad de los enfoques multilaterales para resolver los conflictos y las amenazas a la seguridad internacional —conflictos y amenazas que abarcan desde la conservación del medio ambiente hasta la garantía del respeto de los derechos humanos, el trabajo en pro del desarrollo sostenible y el control de las armas de destrucción en masa— lo cual, en nuestro mundo globalizado, solo puede lograrse con un enfoque multilateral y colectivo, en el que puedan contenerse y armonizarse los intereses y los poderes que compiten entre sí. El sistema de seguridad colectiva que se aspiró a crear con la Carta de las Naciones Unidas nunca llegó a ser plenamente funcional y efectivo. Este debe ser nuestro punto de partida.

Desde hace varios años, los esfuerzos por reformar el Consejo de Seguridad se centran fundamentalmente en la pregunta de si se debe otorgar un escaño permanente a un mayor número de países. En mi opinión, tal cambio sería útil, porque haría del Consejo un órgano más representativo de las realidades mundiales de hoy y eliminaría la correlación actual, por la cual los mismos cinco países reconocidos en virtud del TNP como Estados poseedores de armas nucleares ostentan los cinco escaños permanentes en el Consejo de Seguridad.

Pero para que el Consejo de Seguridad asuma el papel de liderazgo que le corresponde, la reforma debe centrarse también en otras cuestiones, además de su composición. El Consejo debe estar facultado y preparado para adoptar medidas rápidas y decisivas de diplomacia preventiva y de ejecución, y disponer de las herramientas y los métodos necesarios para afrontar las

situaciones, ya existentes o nuevas, que amenacen la paz y la seguridad internacionales.

Si hemos de crear una cultura de la seguridad mundial basada en la solidaridad humana y en los valores humanos que todos compartimos —un marco de seguridad colectiva que proteja a los intereses de todos los países por igual y que deje atrás el concepto de la dependencia de las armas nucleares— el momento de hacerlo es ahora.

Esto significa contar con mecanismos para que la diplomacia preventiva solucione las controversias que surjan dentro de las naciones o entre ellas. El genocidio en Rwanda y la atroz situación de Darfur, donde cada mes mueren 10 000 personas, son dos excelentes ejemplos de la falta de intervención temprana y decisiva por parte del Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad también debería disponer de sanciones “inteligentes” que puedan imponerse a un gobierno sin aumentar el sufrimiento de su población desvalida, como ocurrió en el Iraq. El Consejo debería tener fuerzas suficientes para intervenir en toda una gama prevista de situaciones, desde el mantenimiento del orden público hasta la vigilancia de las fronteras y la lucha contra la agresión. Y, ciertamente, en mi opinión, el Consejo de Seguridad debería poder autorizar una acción militar preventiva colectiva cuando la inminencia y gravedad de una amenaza justifiquen tal acción.

Un paso esencial para establecer un sistema funcional de seguridad colectiva es aumentar la eficacia y pertinencia del Consejo de Seguridad. Un sistema de ese tipo es la única alternativa a la confianza que algunas naciones, incluidos los Estados poseedores de armas nucleares y sus aliados, aún tienen depositada en la disuasión nuclear — en un enfoque de “los buenos contra los malos” en el que inevitablemente algunas naciones buscan alcanzar la paridad. Un sistema funcional de seguridad colectiva es la única alternativa a la caótica mezcla actual de enfoques de las cuestiones de seguridad, que abarcan desde la inacción o la acción tardía por parte de la comunidad internacional, hasta soluciones unilaterales y de autoayuda por parte de Estados individuales o de grupos de Estados.

Con un sistema viable de seguridad colectiva, los encargados de formular las políticas y los dirigentes políticos podrían tener menos dificultades para avanzar en el frente del control de las armas nucleares, por ejemplo para lograr la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, y para negociar un tratado (de cesación) de la producción de material fisible internacionalmente verificable.

Puntos de referencia para la seguridad

En mi opinión, debería hacerse todo lo posible, primero en la Conferencia de Examen del TNP de 2005 y luego en otros foros, para acordar puntos de referencia respecto de la no proliferación y el desarme. Estos puntos de referencia deberían incluir lo siguiente: instar a todos los Estados a poner en vigor el protocolo adicional a los acuerdos de salvaguardias con el OIEA; reforzar y oficializar los controles sobre las exportaciones de materiales y tecnología nucleares; trabajar para lograr un control multilateral de las partes sensibles del ciclo del combustible nuclear: el enriquecimiento, el reprocesamiento y la gestión y disposición final del combustible gastado; y garantizar que los Estados no puedan retirarse del TNP sin incurrir en claras consecuencias, que incluyan un rápido examen y la acción adecuada por parte del Consejo de Seguridad. La comunidad internacional debe también trabajar con celeridad para reducir las reservas de uranio muy enriquecido y de plutonio en todo el planeta, y fortalecer la protección de los materiales y las instalaciones nucleares existentes.

Un punto de referencia esencial será que finalmente se establezca una hoja de ruta concreta para un desarme nuclear irreversible y verificable, sujeto a un calendario y que incluya no sólo a los Estados poseedores de armas nucleares del TNP sino también a la India, el Pakistán e Israel.

No hace mucho, los ministros de relaciones exteriores del Brasil, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Suecia afirmaron, en una declaración conjunta, que “la no proliferación nuclear y el desarme son dos caras de la misma moneda, y debemos luchar enérgicamente por ambas.” Treinta años después de la promulgación del TNP, con el fin de la guerra fría y más de 30 000 armas nucleares aún disponibles para su uso, debería ser comprensible que muchos Estados no poseedores de armas nucleares ya no estén dispuestos a aceptar como creíble el compromiso de los Estados poseedores de armas nucleares de cumplir sus obligaciones de desarme estipuladas en el TNP.

En mi opinión, hemos llegado a una bifurcación del camino: o se dan pruebas del compromiso de avanzar hacia el desarme nuclear, o deberemos resignarnos a que otros países traten de alcanzar la paridad a través de la proliferación. La dificultad de alcanzar nuestro objetivo final —la eliminación de todas las armas nucleares— no debe bajo ningún concepto subestimarse. Pero tampoco debe utilizarse como pretexto para no iniciar el proceso de drásticas reducciones de los arsenales nucleares existentes, y simultáneamente estudiar el establecimiento de los mecanismos de respuesta colectiva que serán necesarios para poner freno a cualquier intento futuro de proliferación nuclear clandestina.

Unir fuerzas para el cambio

Quisiera también destacar el papel de los científicos en el avance hacia los objetivos de la no proliferación y el desarme, y la responsabilidad de actuar que tiene la comunidad científica. La ciencia nos trajo la bomba atómica. Y si queremos

deshacernos de las armas nucleares, necesitaremos un esfuerzo igualmente intenso por parte de los investigadores científicos, para desarrollar herramientas innovadoras de verificación nuclear y mecanismos para reducir la proliferación potencial de materiales y tecnologías nucleares.

En la esfera de la verificación nuclear, por ejemplo, los avances en la toma de muestras ambientales y en las técnicas de análisis permiten ahora a los inspectores del OIEA determinar, con mucha más precisión, la naturaleza y el origen de partículas individuales de uranio, y de esa manera ayudan a detectar actividades no declaradas. La tecnología de imágenes por satélite y las técnicas avanzadas de análisis de la información han ampliado también la gama de los medios de inspección. Y, a largo plazo, es posible que la ciencia logre desarrollar formas innovadoras de neutralizar el impacto de las armas nucleares y de otras armas de destrucción en masa.

La proliferación de las armas nucleares es un legado que todos compartimos, y, en última instancia, todo ciudadano consciente tiene la responsabilidad de actuar. En muchos países, que abarcan desde los más poderosos hasta algunos de los menos adelantados, la voz del ciudadano está adquiriendo fuerza en el debate político. Es vital que hagamos participar a individuos de todos los sectores de la sociedad en un diálogo público sobre la seguridad internacional, para recordarles el peligro continuo de una guerra nuclear, explicarles las alternativas posibles y ofrecerles vías de participación. Debemos seguir desarrollando y perfeccionando las propuestas de acción, señalarlas a la atención de los gobiernos y de las personas influyentes y promover un debate público sobre la no proliferación y el desarme nuclear que alcance tal vigor que ya no pueda ser pasado por alto. Nunca antes ha sido más urgente o importante elaborar propuestas que tengan por objetivo apartarnos del camino de las armas nucleares y la disuasión nuclear.

Una nueva visión de la seguridad

Durante siglos, quizás durante milenios, las estrategias de seguridad se han basado en las fronteras: los muros de las ciudades, las patrullas fronterizas, y el uso de agrupaciones raciales o religiosas o de otras categorías para separar al amigo del enemigo. Estas estrategias ya no funcionan. La comunidad mundial se ha vuelto interdependiente, con el constante movimiento de personas, ideas y mercancías. Muchos aspectos de la vida moderna —el calentamiento de la atmósfera, la comunicación por Internet, el mercado mundial y, por qué no, la guerra contra el terrorismo— indican que la especie humana ha enfilado una senda que no tiene vuelta atrás.

Sin embargo, a pesar de todo lo que se ha avanzado en la interconexión en muchos niveles, seguimos estando desconectados en otros. Pensamos con criterios globales en las cuestiones del comercio, pero todavía razonamos en términos locales cuando se trata de la seguridad. Valoramos nuestra conectividad en la Web, pero nos olvidamos de la solidaridad cuando se trata de la extrema pobreza. James Morris, Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos, señaló no hace mucho que “hay hoy día cerca de 800 millones de personas que sufren hambre en el mundo; aproximadamente la mitad

Siete medidas para aumentar la seguridad

En un ensayo publicado recientemente en el *Financial Times*, el Director General del OIEA, Sr. Mohamed ElBaradei, esbozó su propuesta de siete medidas para elevar la seguridad mundial. En su opinión, tres fenómenos han modificado radicalmente el panorama de la seguridad: el surgimiento de un mercado negro nuclear, los esfuerzos decididos de nuevos países por adquirir la tecnología necesaria para producir los materiales fisionables aptos para la fabricación de armas nucleares, y el deseo claramente manifiesto de los terroristas de adquirir armas de destrucción en masa.

“El sistema mismo —el régimen que aplica el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP)— necesita claramente ser reforzado”, señaló el Sr. ElBaradei.

El Director General hizo un llamamiento a los Estados que se reunirán en la Conferencia de Examen del TNP en mayo de 2005 para que respalden siete medidas encaminadas a reforzar la seguridad mundial.

1 Suspender durante cinco años la construcción de nuevas instalaciones de enriquecimiento de uranio y separación de plutonio. No hay razones imperiosas para construir un número mayor de este tipo de instalaciones que son estratégicas para la proliferación; la industria nuclear tiene capacidad más que suficiente para alimentar sus centrales nucleares e instalaciones de investigación.

A fin de que este período de suspensión sea aceptable para todos, es preciso que los países que ya poseen estas instalaciones se comprometan a garantizar un suministro económico de combustible nuclear para usos de buena fe. La pausa de cinco años se utilizaría para elaborar mejores opciones a largo plazo para la gestión de estas tecnologías (por ejemplo, en centros regionales bajo control multinacional).

Para promover estas ideas, el Sr. ElBaradei ha creado un grupo internacional de expertos nucleares, que presentará sus propuestas en la Conferencia de mayo.

2 Acelerar los esfuerzos actuales, encabezados por la Iniciativa para la reducción de la amenaza mundial, de los Estados Unidos, y otras iniciativas, con el fin de modificar en todo el mundo los reactores de investigación que funcionan con uranio muy enriquecido, sobre todo los que utilizan combustible metálico que podría emplearse fácilmente como material para fabricar bombas. Estos reactores deben transformarse para

que utilicen uranio poco enriquecido, y deberían acelerarse las investigaciones técnicas encaminadas a lograr que el uranio muy enriquecido no sea necesario para ninguna aplicación de la energía nuclear con fines pacíficos.

3 Elevar el nivel de las inspecciones mediante el establecimiento de un “protocolo adicional” como norma para verificar el cumplimiento de lo estipulado en el TNP. Sin las facultades ampliadas que otorga este protocolo, los derechos de inspección del OIEA son bastante limitados. Este instrumento ha demostrado su utilidad recientemente en el Irán, Libia y otros lugares, y debería ponerse en vigor en todos los países.

4 Instar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a que actúe de manera rápida y decisiva cuando algún país se retire del TNP, en vista de la amenaza que esa retirada plantea para la paz y la seguridad internacionales.

5 Exhortar a todos los Estados a que actúen de conformidad con la reciente Resolución 1540 del Consejo de Seguridad, y a que persigan y enjuicien los actos de tráfico ilícito de material y tecnología nucleares.

6 Exhortar a los cinco Estados poseedores de armas nucleares que son partes en el TNP a que aceleren el cumplimiento de su “compromiso inequívoco” de proceder al desarme nuclear, tomando como base iniciativas como el Tratado de Moscú de 2002 entre Rusia y los Estados Unidos. La negociación de un tratado con el fin de proscribir irreversiblemente la producción de materiales fisionables para programas de armas nucleares sería un punto de partida satisfactorio.

7 Reconocer el carácter imprevisible de las tensiones de larga data que dan origen a la proliferación, en regiones como el Oriente Medio y la Península de Corea, y adoptar medidas encaminadas a resolver los déficit de seguridad existentes y, cuando proceda, proporcionar garantías de seguridad. En el caso del Oriente Medio, pedir a todas las partes que entablen un diálogo sobre la seguridad regional como parte del proceso de paz. Un objetivo de este diálogo sería convertir el Oriente Medio en una zona libre de armas nucleares.

“Ninguna de las medidas anteriores funcionará en forma aislada. Cada una de ellas exige concesiones de una u otra parte. Pero si todas las partes ejercen su liderazgo, este conjunto de propuestas redundarán en beneficio de todos”, afirmó el Sr. ElBaradei.

son niños”; sin embargo, los gobiernos del mundo gastaron 900 000 millones de dólares en armamentos el año pasado. ¿Podría ser que nuestras prioridades estén trastocadas?

Debemos cambiar esta forma de pensar. En este siglo, en esta generación, debemos desarrollar un nuevo enfoque de la seguridad que trascienda las fronteras, un enfoque integrador que se centre en el valor de toda vida humana. Cuanto más rápida sea esta transición, más rápidamente alcanzaremos

nuestro objetivo de un planeta en el que reinen la justicia y la paz.

El Dr. Mohamed ElBaradei es Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica. Este ensayo es un extracto de su discurso de noviembre de 2004 en el Centro para la Seguridad y la Cooperación Internacional de la Universidad de Stanford en Stanford, California, Estados Unidos de América. Correo-e: Official.mail@iaea.org