



El régimen mundial de no proliferación nuclear a través del tiempo

por George Bunn

En 1961, la Asamblea General de las Naciones Unidas apoyó unánimemente la idea de un tratado destinado a prevenir la proliferación de las armas nucleares a un mayor número de países. En ese entonces, sólo los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y la Unión Soviética habían realizado ensayos con armas nucleares. Luego lo hizo China en 1964. Estos fueron los cinco Estados a los que el Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares (TNP) permitió poseer estas armas hasta tanto se pudiera negociar en el futuro el desarme nuclear. Ya en ese momento eran los cinco miembros permanentes (5MP) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Los Estados Unidos y la Unión Soviética encabezaron las negociaciones para la firma del TNP, aunque también participaron los demás miembros de la Conferencia de Desarme de 18 naciones que eran aliados de estos dos países, más la India y los otros siete miembros del Movimiento de los Países No Alineados. El Tratado resultante fue firmado en 1968.

El TNP permite a los 5MP poseer armas nucleares. Los demás signatarios son “Estados no poseedores de armas nucleares” a los que se prohíbe adquirirlas. A cambio de su firma, el TNP promete prestarles ayuda en los usos pacíficos de la energía nuclear y en las negociaciones encaminadas al desarme nuclear. Como dijo recientemente el Director General del OIEA, Mohamed ElBaradei: “El TNP establece una relación triangular entre la verificación de la no proliferación de las armas nucleares, la cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear y el desarme nuclear. Sin ello no se hubiera llegado a un acuerdo sobre el TNP en 1968.”

Además de los 5MP, el Tratado tiene ahora 184 países que han prometido no adquirir armas nucleares y que han convenido en aceptar las inspecciones que lleva a cabo el OIEA para verificar si cumplen sus promesas. Sin embargo, la India, el Pakistán e Israel se negaron a adherirse al Tratado, y la República Popular Democrática de Corea (Corea de Norte) se retiró de él.

Como participante en las negociaciones del TNP, recuerdo la participación vigorosa de la India en los debates celebrados en la Conferencia de Desarme de Ginebra en relación con el tratado. Algunas partes del texto del tratado fueron propuestas por la India. Al principio yo esperaba que la India se adheriría al Tratado, pero luego de varios años de intentos para persuadir a este país de que lo hiciera, quedó claro que no lo haría. El Pakistán no había sido una de las partes en la negociación, pero

no se adhirió al tratado después que su rival se negó a hacerlo. Durante los años sesenta, los Estados Unidos celebraron negociaciones con Israel para tratar de persuadirlo de no adquirir armas nucleares, pero fueron en vano. La Unión Soviética convenció a Corea del Norte de que se adhiriera, pero ésta demoró varios años la firma de un acuerdo de inspección con el OIEA y, después de firmarlo, no permitió a los inspectores del Organismo tener acceso a todas sus actividades nucleares. En 2003 anunció su retirada del TNP. De estos cuatro países, sólo la India y el Pakistán han realizado ensayos con armas nucleares. Se supone que Israel y Corea del Norte las tengan.

① El primer y mayor éxito del TNP es el hecho de que se considere que sólo estos nueve países poseen armas nucleares: los 5MP permitidos por el TNP, más la India, el Pakistán, Israel y Corea del Norte. Sin la existencia del TNP, habría ahora 30 a 40 países poseedores de armas nucleares, entre los que se contarían al menos estos nueve países, más Alemania, la Argentina, Belarús, el Brasil, Canadá, Corea del Sur, Egipto, España, Indonesia, Italia, el Japón, Kazajstán, Noruega, los Países Bajos, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Taiwán (China), Ucrania y la ex Yugoslavia, todos los cuales han tenido programas de investigaciones nucleares u otras actividades nucleares. De no existir el TNP, estos países hubieran continuado sus investigaciones hasta el punto de fabricar armas nucleares, y algunos de sus vecinos y rivales sin dudas habrían tratado también de fabricarlas.

② El régimen de no proliferación comprende hoy mucho más que el TNP. Las normas del OIEA para las inspecciones fueron el siguiente elemento más importante. Los requisitos del OIEA para las inspecciones, negociados a principio de los años setenta, resultaron ser inadecuados, como demostró el éxito del Iraq en ocultar sus esfuerzos por adquirir armas nucleares antes y durante la Guerra del Golfo de 1991. El protocolo adicional de 1997 está sustituyendo gradualmente esos requisitos, aunque hasta diciembre de 2004 sólo estaba en vigor en 62 Estados Partes en el TNP.

③ El régimen incluye acuerdos relativos a la creación de zonas libres de armas nucleares en África, América Latina, el Sudeste de Asia, el Pacífico Sur y Mongolia. Los países que formaron estas zonas también son Partes en el TNP.

④ El régimen incluye sugerencias con relación a las normas y a la ayuda financiera, además de requisitos para proteger los

materiales nucleares del robo por terroristas u otros. Estos esfuerzos van desde la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares hasta la asistencia técnica que prestan el OIEA y algunos países; el respaldo financiero que ofrecen el G-8 y otros miembros del OIEA a los países que necesitan ayuda para proporcionar mayor seguridad al material nuclear de que disponen; y una resolución del Consejo de Seguridad de abril de 2004 que exige que los países que poseen materiales nucleares los protejan en diversas formas para evitar que sean adquiridos de alguna manera por “agentes no estatales”, como los terroristas. Por otra parte, aunque con un número actual de miembros menor que estos regímenes multilaterales, la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación es un mecanismo de colaboración que exige la inspección de remesas en las fronteras, aeropuertos y embarcaciones con objeto de prevenir el tráfico ilícito de armas, materiales y tecnología nucleares.

5 El régimen incluye instrumentos destinados a la prohibición de ensayos nucleares, como el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares de 1963 y el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares de 1996. El primero prohíbe los ensayos de armas nucleares en cualquier lugar excepto bajo tierra, y el segundo los prohibiría incluso bajo tierra, en caso de que entrase en vigor. Para la gran mayoría de los Estados Partes en el TNP que no poseen armas nucleares, estos tratados contribuyen a la no proliferación no sólo al impedir los ensayos, sino también al reducir la discriminación inherente en el TNP entre aquellos a los que se permite poseer armas nucleares y a los que no se permite. Para ellos, un acuerdo entre los 5MP para poner fin a los ensayos constituiría un paso de adelanto de estos países hacia el cumplimiento de su promesa en relación con el TNP, es decir, cesar la carrera de armamentos, reducir sus armas nucleares y avanzar hacia el desarme nuclear.

6 El régimen incluye promesas de los 5MP a los demás Estados Partes en el TNP de no ser los primeros en utilizar las armas nucleares, es decir, lo que se denomina “garantías negativas de seguridad”. Todos los miembros permanentes, excepto China, han hecho algunas salvedades respecto de estas promesas. (La salvedad de los Estados Unidos admite el uso de armas nucleares contra un Estado Parte en el TNP no poseedor de armas nucleares si éste, en alianza con otro Estado nuclear, ataca a otro Estado Parte en el TNP no poseedor de armas nucleares. Hace poco, los Estados Unidos hicieron otra salvedad al declarar que podrían emplear armas nucleares en respuesta a un ataque químico o biológico.) Esas promesas tenían la intención de convencer a los Estados Partes en el TNP no poseedores de armas nucleares de que no necesitaban adquirir esas armas porque los 5MP no las utilizarían en su contra.

7 El régimen incluye promesas de los 5MP de que otros Estados Partes en el TNP recibirán alguna protección en caso de amenaza o ataque, promesas que reciben el nombre de “garantías positivas de seguridad”. Los 5MP han prometido procurar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas imparta órdenes inmediatas de prestar asistencia en materia de seguridad a cualquier Estado Parte en el TNP que no posea armas nucleares si afronta la amenaza de un ataque nuclear por parte de otra nación. Para los aliados de algunos 5MP, aliados que no poseen armas nucleares, hay garantías más sólidas: promesas de ayuda

militar si un aliado es atacado o amenazado de ataque, promesas hechas, por ejemplo, a los aliados de la OTAN. Aunque no suelen considerarse elementos del régimen de no proliferación, esas alianzas pueden ser fundamentales para impedir el acceso a las armas nucleares de países como Alemania, Italia, el Japón y Corea del Sur.

8 En el régimen participan varias instituciones multilaterales como el OIEA, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las conferencias de examen periódicas del TNP y la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la que examina las recomendaciones en materia de no proliferación para su aprobación por la Asamblea General.

9 Un elemento importante del régimen, pero no suficientemente eficaz, es el Grupo de Suministradores Nucleares, que formuló hace mucho tiempo una recomendación contra la exportación de tecnología para el enriquecimiento de uranio y la separación de plutonio, a menos que el destinatario sea una instalación explotada y de propiedad adquirida por una organización bilateral o internacional, en que los expertos de un país, encargados de su funcionamiento, puedan vigilar a los de otro país para cerciorarse de que el plutonio o el uranio enriquecido producido con la tecnología no se utilice para fabricar armas nucleares.

Mohamed ElBaradei recomendó un requisito más estricto, y en junio de 2004 el G-8 convino en no exportar tecnología para el enriquecimiento de uranio ni para la separación del plutonio durante un año. Sin embargo, no será fácil llegar a un acuerdo generalizado que niegue la tecnología útil para el enriquecimiento del uranio y la separación del plutonio a los países que hoy no la tengan. El TNP reconoció el “derecho inalienable” de desarrollar y utilizar la energía nuclear “con fines pacíficos sin discriminación”, incluso para los Estados Partes en el TNP que hubieran acordado no adquirir armas nucleares, *siempre que no fabricaran esas armas*. La tecnología para el enriquecimiento y la separación puede emplearse para fabricar armas nucleares y abastecer de combustible a los reactores nucleares que se emplean con fines pacíficos. Algunos Estados Partes en el TNP que no poseen armas nucleares han aducido que tienen el “derecho inalienable” de adquirir estas tecnologías. Aún no está claro cómo se resolverá este problema, pero habrá que hacerlo para que el régimen de no proliferación sobreviva. El régimen se enfrenta hoy a graves retos y necesita fortalecerse con ésta y otras medidas para mantener su eficacia.

George Bunn colaboró en la negociación del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, y más tarde fue Embajador de los Estados Unidos ante la Conferencia de Desarme de Ginebra. También ha impartido enseñanza en el Naval War College de los Estados Unidos y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin, y fue decano de esta última. A lo largo de su destacada carrera, que concluyó en 2004, trabajó para la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos, la Comisión Reguladora Nuclear de los Estados Unidos, una importante empresa jurídica de Washington, el Organismo de Control de Armamento y de Desarme de los Estados Unidos, y el Centro de Seguridad Internacional y Cooperación de la Universidad de Stanford.