

Enterrar la ¿Nuevas funciones para el OIEA?

por Jorge Morales Pedraza

Eliminar las armas nucleares — o, como mínimo, reducir su número — es uno de los principales desafíos del siglo XXI. Los avances en este sentido requerirán mecanismos efectivos de verificación, de modo que se pueda descubrir toda violación o incumplimiento de los acuerdos sobre control de armas nucleares, en particular los que pudieran hacer peligrar la paz y la seguridad internacionales.

El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) — que ya realiza funciones de verificación muy valiosas — podría tener un papel aún mayor en los años venideros para ayudar al mundo a controlar y enterrar las armas nucleares. El presente artículo presenta una serie de propuestas sobre las posibles nuevas funciones del OIEA en materia de no proliferación y desarme nucleares. Entre ellas figuran medidas para verificar el material nuclear procedente de las armas desmontadas que se encuentran en la actualidad en los arsenales de las potencias militares nucleares del mundo.

Salvaguardias nucleares

El OIEA se fundó en 1957 para fomentar el uso pacífico de la energía nuclear, pero bajo estrictas medidas de verificación internacional. El sistema inicial de salvaguardias del OIEA para garantizar el uso con fines pacíficos experimentó una transformación importante en el decenio de 1970, relacionada con el Tratado sobre No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), que entró en vigor en 1970.

Uno de los objetivos era por entonces lograr que el mecanismo de verificación inspirara confianza. Se trataba de descubrir cualquier desviación o uso no autorizado de materiales nucleares, equipo, instalaciones, información y conocimientos salvaguardados, comprendidos los que hubiera adquirido cualquier Estado Miembro del OIEA por conducto del Organismo o por medio de la cooperación con otros Estados.

Es importante destacar que el objetivo del anterior y del actual sistema de salvaguardias del OIEA — comprendido el Protocolo Adicional aprobado por la Junta de Gobernadores en el decenio de 1990 — no era ni es impedir el uso militar de materiales, equipo, instalaciones, información y conocimientos nucleares. La única finalidad del sistema es descubrir cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones y los compromisos contraídos por los Estados que tienen acuerdos de salvaguardias con el OIEA en virtud del TNP. A mi juicio, el sistema de salvaguardias del OIEA tropieza actualmente con cinco obstáculos principales:

- 1 La falta de universalidad del TNP;
- 2 Las decisiones políticas de EE.UU. en materia de desarme, especialmente de desarme nuclear;
- 3 La aplicación limitada del sistema de salvaguardias del OIEA entre sus Estados Miembros y los Estados Partes en el TNP;

10 pasos hacia la confianza

Es posible reforzar el régimen mundial contra el armamento nuclear. A juicio del Sr. Pedraza, diez medidas generadoras de confianza podrían ayudar a los Estados a hacerlo.

- 1 Un acuerdo para eliminar la disposición para el combate de todas las armas nucleares de todo tipo y potencia;
- 2 El desmantelamiento seguro de todas las armas nucleares y el almacenamiento de todas las ojivas nucleares separadas de sus sistemas de expedición en espera de su destrucción futura;

3 La reanudación de las negociaciones entre Estados Unidos y Rusia sobre la reducción del armamento nuclear, y la ampliación de las conversaciones a otros Estados poseedores de armamento nuclear, cuando los arsenales nucleares estadounidense y ruso se hayan reducido al 90% de sus niveles actuales;

4 Un acuerdo internacional vinculante para todos los Estados poseedores de armas nucleares que prohíba usar, o amenazar con usar, armas nucleares contra cualquier Estado Parte del TNP;

espada nuclear

El régimen mundial contra la proliferación de armas nucleares afronta serios obstáculos. Un OIEA más vigoroso podría ayudar a los Estados a superarlos.

4 La situación del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, que todavía tiene que entrar en vigor; y

5 El fracaso de la Conferencia de Desarme a la hora de concluir las negociaciones sobre un tratado de prohibición de la producción de material fisionable para armas nucleares y otros artefactos explosivos nucleares y la adopción de cualquier otra medida que permitiera avances en desarme nuclear a nivel multilateral.

Estos obstáculos han sido evidentes en la práctica. El TNP carece de un mecanismo interno que le permita responder a una violación potencial de sus disposiciones. La respuesta corresponde a la Junta de Gobernadores del OIEA. Si la Junta estima que hay motivos de incumplimiento que merecen la adopción de otras medidas en aras de la paz y la seguridad internacionales, está obligada a informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Desde el decenio de 1990, el OIEA ha comunicado al Consejo de Seguridad tres casos graves de incumplimiento, que concernían a Iraq, la República Democrática Popular de Corea (RDPC, Corea del Norte) e Irán. En relación con Iraq, el Consejo de Seguridad aprobó la aplicación de sanciones militares y económicas a ese país. En cuanto a Irán, el Consejo de Seguridad aprobó sanciones económicas y políticas en su contra y estudia

en la actualidad nuevas medidas. Por lo que respecta a la República Democrática Popular de Corea, el Consejo de Seguridad no ha adoptado sanciones políticas, militares ni económicas. Las conversaciones a seis bandas en las que participaron la RDPC, la República de Corea, China, Japón, Rusia y EE.UU. llegaron a acuerdos en su vía de negociación, comprendida la parada de determinadas instalaciones nucleares con verificación de los inspectores del OIEA.

El fortalecimiento de las salvaguardias nucleares

En 1997, la aprobación del Protocolo Adicional a los acuerdos de salvaguardias del OIEA amplió el alcance de la verificación nuclear. Todos los Estados Partes en el TNP tienen la obligación de firmar y ratificar el Protocolo Adicional, que otorga al OIEA más derechos de inspección, comprendido el de visitar otras instalaciones además de las que un Estado haya declarado de conformidad con su acuerdo de salvaguardias del TNP.

Es importante destacar, sin embargo, que el sistema fortalecido del OIEA no comprende las llamadas inspecciones por denuncia, como las existentes en el sistema mundial de verificación de las armas químicas.

En mi opinión, habría que subsanar estas deficiencias como parte de la labor para seguir reforzando las

5 El intercambio de información sobre todos los tipos de armas nucleares en los arsenales militares, sin excepción alguna;

6 La aplicación de las salvaguardias del OIEA a todos los materiales fisionables y otros materiales nucleares para la producción de armas nucleares;

7 La suspensión definitiva de todos los ensayos nucleares, en espera de la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares;

8 La retirada de todo el armamento nuclear desplegado en el territorio de un país tercero no poseedor del arma nuclear;

9 La eliminación de todos los credos militares de toda referencia al empleo de armas nucleares; y

10 La suspensión de la fabricación y los ensayos de misiles balísticos intercontinentales con ojivas múltiples y de misiles de crucero que puedan llevar ojivas nucleares.

salvaguardias del OIEA con miras a la no proliferación y el desarme nucleares. Esa labor comprende una serie de medidas generadoras de confianza que, a mi juicio, deberían considerar los Estados, incluso aquéllos que ya poseen armas nucleares. (Véase el recuadro, 'Diez pasos hacia la confianza').

Inspecciones por denuncia

Los Estados Miembros del OIEA deberían tener en cuenta las llamadas inspecciones por denuncia en toda futura modificación del sistema de salvaguardias, con objeto de ampliar el alcance de la 'inspección especial' que el Director General puede solicitar ya en virtud de las disposiciones actuales. Esas inspecciones por denuncia tendrían un mayor alcance gracias a las medidas incorporadas en el Protocolo Adicional y reducirían considerablemente, a mi modo de ver, el riesgo de proliferación nuclear.

La eliminación de las armas nucleares

Los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el TNP deberían recurrir a todos los foros internacionales posibles y apropiados, entre ellos el OIEA, la Asamblea General de las Naciones Unidas y las Conferencias de Revisión del TNP, para presionar a todos los Estados poseedores de armamento nuclear (China, Francia, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos, Israel, Pakistán, India y Corea del Norte) con objeto de que aceleren los avances hacia la eliminación de las armas nucleares. Habría que presionarlos para que empezaran cuanto antes a aplicar, paso a paso, una serie de medidas generadoras de confianza que permitan establecer las condiciones necesarias para entablar en un futuro próximo un proceso de negociación encaminado a la eliminación completa, de una vez por todas, de todas las armas nucleares y todas las instalaciones de fabricación de armas

Ningún armamento nuclear para los antiguos enemigos

Una encuesta realizada en 2007 en Estados Unidos y en Rusia descubre que existe un sólido apoyo a una serie de medidas en cooperación para reducir los peligros nucleares y avanzar hacia la eliminación mundial de las armas de este tipo.

La gran mayoría de estadounidenses y rusos son favorables a retirar la alerta máxima de las armas nucleares, reducir drásticamente su número, prohibir la producción de material nuclear apto para fabricarlas, y — una vez que se cuente con métodos avanzados de verificación internacional — proceder a la completa eliminación del armamento nuclear.

Estas medidas corresponden a los elementos esenciales de un plan para Un mundo sin armas nucleares, elaborado por un grupo bipartidario en el que se encuentran dos ex secretarios de Estado estadounidenses (George Schultz y Henry Kissinger), un ex secretario estadounidense de defensa (William Perry) y el ex presidente del Comité de Servicios Armados del Senado de EE.UU. (Sam Nunn) — conocido a veces como plan de reikiavik revisado. Algunas se han incluido en leyes recientes, por ejemplo, un proyecto presentado en el Congreso de EE.UU. por los senadores Chuck Hagel y Barack Obama (S.1977).

También el ex Presidente ruso Mijail Gorbachov, la por entonces Secretaria británica de Relaciones Exteriores Margaret Beckett y los candidatos a la presidencia de EE.UU. han dado su visto bueno a un esfuerzo sistemático y mundial para eliminar las armas nucleares.

La encuesta de WorldPublicOpinion.org se elaboró en colaboración con el Centro de Estudios Internacionales y de

Seguridad de la Universidad estadounidense de Maryland (CISSM) y fue llevada a cabo por Knowledge Networks en EE.UU. y el Centro Levada en Rusia.

El objetivo de eliminar la totalidad de los armamentos nucleares, establecido en el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), cuenta con la aprobación de 73% de los estadounidenses y 63 % de los rusos. Aproximadamente 79% de los primeros y 66 % de los segundos quieren que sus gobiernos hagan más para alcanzar ese objetivo. En EE.UU. hay tanto una mayoría de demócratas como de republicanos que están de acuerdo en este punto, si bien la mayoría demócrata es más pronunciada.

Steven Kull, Director de WorldPublicOpinion.org, comentaba: "En contraste con la creciente tensión entre sus gobiernos, la población de EE.UU. y la de Rusia muestran un enorme interés por medidas espectaculares de cooperación para reducir la amenaza nuclear."

John Steinbruner, director del CISSM, señalaba: "Las políticas de seguridad actuales de EE.UU. no corresponden al fondo de la opinión pública."

Uno de los primeros pasos que pide el Plan de Reikiavik revisado es retirar la alerta máxima de las armas nucleares, de forma que se prolongue el plazo de aviso y se reduzca el riesgo de uso accidental o no autorizado. Ocho de cada diez estadounidenses y dos de cada tres rusos son favorables a esta idea. Con tal de que se cuente con un sistema para verificar el cumplimiento internacional,

nucleares que posean o se encuentren bajo su jurisdicción o control.

Recuento de armas

Todos los Estados poseedores de armas nucleares deberían preparar o actualizar un inventario de todas sus armas nucleares y las correspondientes instalaciones de fabricación situadas en su territorio o bajo su jurisdicción o control.

Control de materiales nucleares

Todos los Estados poseedores de armas nucleares deberían preparar o actualizar el inventario de todos sus materiales fisionables y de cualquier otro material nuclear listo para su utilización en la fabricación de armas nucleares, antes de entablar negociaciones para la destrucción de todos los armamentos

nucleares y las correspondientes instalaciones de fabricación.

Reservas militares

Todos los Estados poseedores de armas nucleares deberían poner todas las reservas militares de materiales fisionables, comprendidos los procedentes de las armas nucleares desmontadas, bajo la vigilancia del OIEA; se establecería así la indispensable confianza en que esos materiales no volverían a tener un uso militar. También esto debería hacerse antes de entablar negociaciones para la destrucción de todos los armamentos nucleares y las correspondientes instalaciones de fabricación

Vigilancia mundial

Todos los Estados poseedores de armas nucleares deberían obtener y mantener información precisa sobre



Tanto la población estadounidense como la población rusa apoyan vigorosamente las medidas para reducir y eliminar las armas nucleares

64 % de estadounidenses y 59 % de rusos estarían de acuerdo en suprimir la alerta máxima de todas las armas nucleares.

El Comité de Desarme de las Naciones Unidas votó recientemente en favor de la desaparición total de la alerta por 124 votos contra 3 (EE.UU., Francia y Reino Unido).

Los fuertes recortes de los arsenales nucleares cuentan también con un sólido apoyo. Casi nueve de cada diez estadounidenses y 65 % de rusos avalan el Tratado sobre la reducción de armamentos estratégicos ofensivos (SORT) entre los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia, que tiene por objeto reducir el número de armas nucleares activas de cada arsenal en unas 2 000 hacia finales de 2012. De hecho, la mayor parte de la población estadounidense (71 %) y rusa (55 %) están a favor de llegar incluso antes a ese nivel.

Además, 71 % de estadounidenses y 58 % de rusos son partidarios de reducir sus arsenales nucleares a bastante menos de 2 000 armas. Una mayoría tanto de estadounidenses (59 %) como de rusos (53 %) apoyarían incluso reducciones hasta llegar a 400 armas nucleares cada uno (38 % de estadounidenses y 21 % de rusos se oponen). De este modo los arsenales estadounidense y ruso serían comparables a los de otras potencias nucleares.

La mayoría de la población estadounidense (92 %) y rusa (65 %) estima que un organismo internacional, como las Naciones Unidas, tendría que vigilar y verificar el cumplimiento de esas fuertes reducciones.

Americanos y rusos están también a favor de medidas concretas para mejorar la transparencia entre las potencias nucleares. Una mayoría tanto en EE.UU. (75 %, con 22 % en contra) como en Rusia (52 %, con 24 % en contra) es favorable a un acuerdo entre todas las potencias nucleares para compartir información sobre el número de armas nucleares y la cantidad de material nuclear apto para la fabricación de armas de que dispone cada una.

Se observa un fuerte apoyo al Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, que veta los ensayos con explosiones nucleares y dificulta así que los países desarrollen o perfeccionen armamento nuclear. Ocho de cada diez estadounidenses y rusos aprueban la participación de su país en este tratado. 56 % de los estadounidenses creen erróneamente que su país es ya miembro del mismo. Rusia lo ratificó en 2000, pero el Senado de EE.UU. votó contra su ratificación en 1999.

Las ideas para ejercer control internacional sobre el material apto para fabricar armas nucleares — un medio de prevenir su proliferación o la adquisición por terroristas de una bomba sucia — cuentan con un amplio apoyo. Dos tercios de los estadounidenses y 55 % de los rusos están a favor de la prohibición internacional de toda nueva producción de material fisible adecuado para la fabricación de armas nucleares.

www.worldpublicopinion.org

fuentes mundiales de uranio y torio, y someterlas a control internacional antes de entablar la negociación para destruir todas las armas nucleares y las correspondientes instalaciones de fabricación.

Una hoja de ruta sin armas nucleares

Se debería preparar, debatir y, en lo posible, aprobar por la Conferencia de Revisión del TNP en 2010, un plan concreto para la futura eliminación de todas las armas nucleares, con objeto de facilitar la destrucción de la totalidad de los armamentos nucleares y las correspondientes instalaciones de fabricación.

Desde la entrada en vigor del TNP, el mundo ha hecho avances en sus esfuerzos por poner coto a la difusión del armamento nuclear. Se ha producido una reducción significativa del número de armas nucleares, sobre todo de las que se encontraban en manos de EE.UU. y Rusia.

Esta hoja de ruta con etapas múltiples debería elaborarse de conformidad con una serie de principios que ya he señalado antes, y en cuya negociación y aplicación participaría el OIEA.

Estoy convencido de que es totalmente inaceptable que un pequeño grupo de países (aproximadamente 4,6% del total de miembros de las Naciones Unidas) imponga al resto de la comunidad internacional sus condiciones en materia de no proliferación nuclear y desarme nuclear. Esta situación es una violación flagrante de los compromisos y las obligaciones internacionales, asumidos libremente en el marco del TNP.

Futuro del TNP

Desde la entrada en vigor del TNP, el mundo ha hecho avances en sus esfuerzos por frenar la proliferación de las armas nucleares. Se ha producido una reducción significativa de su número, sobre todo de las que poseían EE.UU. y Rusia. También el tratado ha contribuido a reducir de un modo u otro el riesgo de que un estado parte en él y poseedor de armas nucleares las use de hecho en un conflicto militar. Además, el Tratado ha dificultado más la propagación de armas nucleares en el plano internacional.

No cabe duda de que la sostenibilidad del TNP— así como la vigencia del régimen general mundial contra las armas nucleares — depende de varias condiciones, entre ellas que se ponga freno al número de países que poseen tecnologías nucleares sensibles e instalaciones capaces de fabricar armas nucleares; y el compromiso

de esos países de permitir a otros Estados Partes del TNP usar esas instalaciones sobre una base comercial justa y no discriminatoria.

El OIEA puede desempeñar funciones primordiales en los enfoques regionales o multilaterales del ciclo del combustible nuclear. A mi juicio, el OIEA debería apoyar la creación de centros internacionales o regionales para el enriquecimiento de uranio, el reprocesamiento del combustible nuclear gastado y la disposición final del mismo. Estos centros estarían a disposición de los Estados Partes en el TNP que precisaran esos servicios. Simultáneamente, el OIEA debería respaldar propuestas para impedir la creación de nuevas instalaciones de reprocesamiento y enriquecimiento mientras no se haya llegado internacionalmente a un acuerdo sobre el tema.

Hasta la fecha, el TNP, con 188 Estados partes, sigue siendo uno de los tratados internacionales con más aceptación de la historia. Aun así, el Tratado (tal como se negoció en el decenio de 1960) autoriza a 2,7% de sus Estados Partes a poseer armas nucleares para la defensa y seguridad nacionales frente a una agresión militar, lo que supone un fuerte incentivo para que otros países intenten acceder a esas armas por los mismos motivos.

La comunidad internacional tiene que ser consciente de esta realidad y mostrar su buena disposición para reforzar el régimen mundial, tanto para poner fin a la proliferación de armas nucleares como para lograr el desarme nuclear en un plazo realista y razonable.

¿Cuáles son las limitaciones del TNP?

El TNP tiene limitaciones que impiden lograr esos objetivos y que se pueden resumir así:

- El TNP no contienen disposiciones para obligar a aquellos Estados Partes que reconocidamente poseen armas nucleares (China, Francia, Rusia, Reino Unido y EE.UU.) a destruir todas sus armas nucleares y las correspondientes instalaciones de fabricación en un plazo realista pero definido, bajo supervisión internacional.

Entre las diversas disposiciones del TNP, tan solo una insta a todos los Estados poseedores de armas nucleares (así como a los demás Estados Partes) a entablar negociaciones de buena fe con el objetivo final de lograr el desarme nuclear. El Tratado no especifica cuándo deben empezar o terminar esas negociaciones ni cuándo debe producirse la destrucción de todas las armas nucleares, sus sistemas de distribución y las instalaciones de fabricación correspondientes. Tampoco explica, entre otras cuestiones concretas, cómo debe llevarse a cabo la supervisión de este proceso ni quién ha de encargarse de ella.

La comunidad internacional debería tal vez examinar la posibilidad de debatir una convención que fije un calendario para la destrucción de todas las armas nucleares en un futuro próximo.

- El TNP depende de la aplicación de las salvaguardias del OIEA para verificar los usos pacíficos de la energía nuclear en los Estados que no poseen armas nucleares. El tratado carece de un sistema propio de verificación. El OIEA tampoco es el depositario legal del TNP, pues el Organismo tiene su propio Estatuto y sus propias responsabilidades, con órganos rectores que determinan su presupuesto y sus programas.

Desde luego, esto no significa que haga falta otra organización internacional para verificar el cumplimiento del TNP, si bien algunos expertos estiman que la creación de una organización así podría ser una opción realista que la comunidad internacional debería analizar a fondo para que el Tratado cumpla la función para la que fue aprobado.

- Un Estado puede retirarse del TNP invocando sus supremos intereses nacionales, incluso sin dar garantías a la comunidad internacional del uso que va a hacer de los materiales, las instalaciones, el equipo, la tecnología y los conocimientos nucleares ni de la información que adquirió siendo parte en el TNP.

- El TNP carece de un mecanismo interno para examinar las presuntas infracciones sistemáticas o el incumplimiento por un Estado Parte de las obligaciones contraídas en virtud del Tratado. Esos casos se someten a la Junta de Gobernadores del OIEA, que puede remitir aquéllos que afecten a la paz y la seguridad mundiales al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

A mi juicio, estas limitaciones merman considerablemente la capacidad del Tratado de influir en el proceso de desarme nuclear a nivel multilateral y de impulsarlo.

- El TNP no contiene ninguna disposición que prohíba específicamente el comercio nuclear o la transferencia de tecnología y equipo nucleares avanzados sensibles, desde el punto de vista de la proliferación nuclear, entre Estados Partes del TNP y otros Estados.

Así pues, ¿cómo podemos controlar la posibilidad de que un Estado Parte en el TNP apoye indirecta o directamente el desarrollo de un programa nuclear militar en otro país? En pocas palabras, hacen falta medidas internacionales más firmes.

Comercio nuclear. Los Estados Partes en el TNP deberían adoptar cuanto antes medidas adicionales para prohibir de modo explícito el comercio nuclear y la transferencia de tecnología y equipo nucleares avanzados sensibles entre los Estados Partes en el TNP y otros

Estados; dichas medidas podrían entrar en vigor en un plazo de tres años después de su adopción.

Derecho de veto. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, EE.UU., Francia, Reino Unido y Rusia) deberían abstenerse de hacer uso de su derecho de veto ante cualquier caso que implicara una posible infracción o incumplimiento de los tratados y acuerdos relativos a la no proliferación nuclear, comprendidos aquellos casos en los que ellos mismos pudieran estar implicados.

Esta propuesta, si fuera aprobada por el Consejo de Seguridad, sería una señal positiva del deseo de ese órgano de eliminar elementos de carácter discriminatorio, al menos por lo que respecta a temas relacionados con las obligaciones y los compromisos que se derivan del TNP.

Los desafíos del futuro

Durante los meses y años venideros, los Estados habrán de afrontar importantes decisiones que configurarán el régimen mundial de control de la tecnología nuclear y el papel que corresponde al OIEA en dicho régimen. Las propuestas aquí esbozadas pretenden señalar a la atención problemas de envergadura que, una vez resueltos, desembocarán en un mundo nuclear más seguro.

Los Estados Partes en el TNP deberían adoptar cuanto antes medidas adicionales para prohibir de modo explícito el comercio nuclear y la transferencia de tecnología y equipo nucleares avanzados sensibles entre los Estados Partes en el TNP y otros Estados; esas medidas podrían entrar en vigor en un plazo de tres años después de su adopción.

A medida que los Estados se acerquen a la próxima Conferencia de Revisión del TNP, prevista en 2010, irán surgiendo nuevas oportunidades de avanzar en materia de proliferación nuclear y desarme a nivel multilateral. Además, el propio estudio del OIEA sobre la evolución de su función en el próximo decenio arrojará mucha luz sobre las propuestas aquí resumidas de convertir al Organismo en un factor más importante dentro del paisaje nuclear internacional. ☞

Jorge Morales Pedraza es ex Embajador de Cuba y Representante Permanente ante el OIEA y la Comisión Preparatoria de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas. Ha sido también funcionario superior en el OIEA.

Correo-e: JMorales_47@yahoo.com

Este artículo refleja sus puntos de vista personales.