

# Verificación de la no proliferación nuclear: Seguridad para el futuro

*Se observan resultados alentadores de los esfuerzos internacionales encaminados a aumentar la eficacia del régimen de no proliferación nuclear*

por el  
Dr. Hans Blix

Los trascendentales cambios ocurridos durante los últimos años están comenzando a influir en el curso de las relaciones internacionales. Presentados frecuentemente en forma de imágenes y símbolos —la caída del Muro de Berlín, el envío de equipos para realizar inspecciones nucleares en emplazamientos ubicados en los desiertos del Iraq, el izamiento de banderas nacionales en las capitales de una nueva comunidad de reciente creación—, los acontecimientos le han abierto a la comunidad internacional oportunidades sin precedente y han planteado desafíos nuevos y decisivos. ¿Cuáles son las consecuencias para la paz y la seguridad internacionales, sobre todo en la esfera nuclear?

Lo que hemos visto hasta ahora es generalmente prometedor. En mi opinión, augura buenas perspectivas de lograr una adhesión aún mayor al régimen de no proliferación nuclear que los Estados han establecido colectivamente en el transcurso de los últimos 30 años con miras a frenar la proliferación de las armas nucleares. Ese régimen se sustenta en una compleja red de instrumentos jurídicos, a saber, el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP), los acuerdos de salvaguardias del OIEA, los tratados regionales de zonas libres de armas nucleares, las medidas de desarme nuclear y las restricciones de las exportaciones nucleares. En diverso grado, durante los últimos años hemos presenciado acontecimientos positivos en cada una de esas esferas.

Con todo, algunos obstáculos de envergadura obligan a moderar esta perspectiva general optimista.

Entre ellos figuran las tensiones regionales profundamente arraigadas en el Oriente Medio y otros lugares de Asia, así como las divisiones étnicas en regiones de Europa. En segundo lugar está el caso del Iraq, cuyo amplio programa nuclear clandestino suscitó serias dudas sobre el nivel al que podrían llegar otros países en la adquisición de materiales y tecnología destinados a fabricar un arma nuclear. En

tercer lugar, la desintegración de la Unión Soviética ha aportado algunos aspectos problemáticos a las cuestiones de la no proliferación y la verificación.

Hay indicios de que éstas y otras complejas dificultades están aumentando la vigilancia y la determinación de la comunidad internacional. En mi opinión, el clima mundial más moderado que caracteriza el período posterior a la guerra fría favorece el surgimiento de algunos métodos nuevos que, junto a los tradicionales, contribuirán a aumentar la eficacia del régimen de no proliferación nuclear.

## Factores disuasivos a favor de la no proliferación nuclear

En el transcurso de los últimos 30 años, los esfuerzos encaminados a impedir que la proliferación de las armas nucleares se extienda a nuevos países han sido bastante fructíferos, realidad ésta que suele pasarse por alto. El número de países que poseen programas de armas nucleares declarados se ha mantenido en cinco. Se considera que algunos otros están en condiciones de construir un arma nuclear en poco tiempo, si es que ya no la poseen.

Menos fructíferos han sido hasta ahora los intentos de detener la proliferación vertical, a saber, disminuir el número de armas nucleares entre los cinco Estados que han declarado que las poseen. Esa situación comenzó a cambiar recientemente. Los Estados Unidos y la Federación de Rusia se disponen a hacer reducciones muy sustanciales de sus enormes arsenales nucleares, que ya no constituyen una amenaza recíproca. Incluso cabe esperar que el clima imperante lleve a todos los Estados poseedores de armas nucleares a examinar más a fondo si son necesarios los costosos ensayos nucleares que han venido realizando desde 1945 a razón de uno cada nueve días.

¿Por qué la mayor parte de los Estados ha decidido oponerse al desarrollo de las armas nucleares? Las respuestas varían y guardan relación con una serie de factores disuasivos y consideraciones de política nacional.

El Dr. Hans Blix es el Director General del OIEA.

Uno de los factores disuasivos prácticos es de índole tecnológica. Pese al excepcional caso del Iraq, la mayoría de los países en desarrollo aún no ha alcanzado el nivel tecnológico necesario para fabricar un arma nuclear, pero la lección del Iraq indica que cada vez son más los países en desarrollo que podrán alcanzarlo en breve. Además, existe el riesgo, por ejemplo a raíz de la desintegración de la Unión Soviética, de que un país adquiera clandestinamente un arma nuclear o material idóneo para fabricarla.

Otro factor disuasivo se basa en consideraciones de política y de seguridad, a saber, un número considerable de Estados ha reconocido que realmente no necesitan armas nucleares, o que incluso sería más peligroso poseerlas que carecer de ellas. Posiblemente países como Suecia, Finlandia, Austria y Suiza hayan llegado precisamente a esta conclusión cuando se adhirieron al TNP.

En muchos casos, la falta de incentivo para que los Estados adquieran armas nucleares se ha vinculado con la protección nuclear que les proporcionan sus aliados, por ejemplo, en el marco de la OTAN o del Tratado de Varsovia. Esos Estados pudieron adherirse al TNP porque no poseían armas nucleares. Cuando se concertó el TNP hace unos 25 años, se consideró que esa adhesión revestía especial importancia con respecto a las dos potencias enemigas durante la Segunda Guerra Mundial.

Otro factor disuasivo de la proliferación es el relacionado con las normas del comercio nuclear. También en este aspecto el caso del Iraq ha resultado instructivo y catalizador. El hecho de que ese país lograra establecer una red secreta para la adquisición de tecnología en el extranjero que eludió las restricciones impuestas al comercio nuclear ha llevado a los Estados a examinar más a fondo las normas que rigen la exportación de tecnología, material y equipo nucleares de carácter delicado. Las restricciones vigentes impuestas por los países proveedores frenaron los esfuerzos del Iraq, pero no los frustraron.

A la luz de estas revelaciones, en una reciente declaración en la cumbre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoció explícitamente la importancia de los controles sobre la exportación, y los principales proveedores nucleares han adoptado varias iniciativas.

Una de las esferas que han examinado los proveedores es la de las tecnologías "de doble propósito" relacionadas con la esfera nuclear, las cuales pueden incluir desde productos químicos hasta máquinas herramienta industriales que tienen aplicaciones civiles y militares. En una reunión celebrada en Varsovia a principios de abril de 1992, los 27 países que se han adhirieron a las actuales Directrices para los Proveedores Nucleares adoptaron un acuerdo amplio que, a su juicio, contribuirá en gran medida a subsanar las deficiencias del control de la exportación de esos rubros. También convinieron adoptar una política común que exige la aplicación de salvaguardias generales del OIEA a todas las actividades nucleares actuales y futuras como condición necesaria para toda nueva exportación nuclear importante a los Estados no poseedores de armas nucleares.

El OIEA no ha examinado la cuestión de la restricción de las exportaciones como tal, pero sí la otra cara de la moneda, a saber, la garantía del sumi-

nistro con fines pacíficos y su vínculo con la aceptación de salvaguardias efectivas. A juzgar por la importancia cada vez más evidente que cobra éste vínculo en la actualidad, cabe pensar que las conversaciones multinacionales contribuyan en alguna medida a lograr un genuino entendimiento cabal sobre esta difícil cuestión.

El TNP ofrece incentivos para la adhesión, pues promete facilitar la transferencia de tecnología nuclear con fines pacíficos a los Estados dispuestos a renunciar a las armas nucleares. Para la mayoría de los países en desarrollo, que han determinado que no necesitan desarrollar esas armas o no tienen los medios para hacerlo, el "costo" real de la adhesión ha sido insignificante. Al mismo tiempo, hay que admitir que la dimensión de los incentivos —en forma de transferencia de tecnología nuclear— ha sido moderada. Por otra parte, los países de tecnología más avanzada han obtenido enormes beneficios del acceso a la tecnología nuclear y de servicios del ciclo del combustible como el enriquecimiento.

### Enfoques e iniciativas regionales

El deseo de ampliar, y en algunos casos adecuar, el régimen de no proliferación se refleja en el interés que muestran los países en los enfoques regionales.

En el Asia sudoriental y en América Latina, los Tratados de Rarotonga y de Tlatelolco establecen zonas libres de armas nucleares que requieren que las partes acepten el régimen de salvaguardias generales del OIEA. En Africa meridional se han iniciado intensos debates sobre la creación de una zona de esa índole respaldados por la reciente adhesión al TNP de Mozambique, Sudáfrica, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

La Argentina y el Brasil constituyen un buen ejemplo de franqueza mutua y fomento de la confianza. Es probable que la aceptación por esos dos países de las salvaguardias generales del OIEA a finales de 1991 para complementar su propio sistema bilateral conjunto de controles nucleares, conduzca en breve a que se adhieran plenamente al Tratado de Tlatelolco, suscrito hace 25 años. Además, Cuba ha declarado que considera seriamente la posibilidad de firmar el Tratado, lo que contribuiría significativamente a su entrada en vigor.

Empero, todavía algunos países se abstienen de contraer compromisos de fuerza legal en materia de no proliferación basándose fundamentalmente en consideraciones de seguridad. Tal vez sea preciso hallar soluciones especiales para algunos de estos casos. Las actuales conversaciones de paz sobre el Oriente Medio proporcionan un foro para examinar el establecimiento de un régimen de seguridad y no proliferación en esa región. Todos los Estados de la región han dejado constancia de su apoyo a la creación de una zona libre de armas nucleares.

Probablemente, la creación de esa zona en el Oriente Medio exija medidas de verificación de un alcance mucho mayor que las salvaguardias que hoy se aplican en virtud del TNP. Una cuestión que estoy analizando con los gobiernos de la región es precisamente qué tipo de verificación de las salvaguardias habría que realizar en el Oriente Medio. Con toda

certeza, las medidas de verificación podrían incluir algunas de las salvaguardias del OIEA.

En el transcurso de conversaciones que sostuve a principios de 1992 con los dirigentes políticos de Libia y Siria, dos países de la región que son partes en el TNP, ambos aseguraron que sus gobiernos están en condiciones de cooperar plenamente con el OIEA en la aplicación de salvaguardias a las actividades nucleares de sus países. Los funcionarios libios se mostraron dispuestos a invitar al OIEA a que enviara inspectores a cualquier lugar que deseara visitar. Siria, que durante las conversaciones me informó de su buena disposición a suscribir con el OIEA un acuerdo de salvaguardias relacionado con el TNP, procedió a hacerlo en febrero de 1992.

En la región del Lejano Oriente, la disposición de la República de Corea y de la República Popular Democrática de Corea (RPDC) de negociar un acuerdo especial en virtud del cual se realicen inspecciones nucleares mutuas debe considerarse como una señal positiva. También es motivo de beneplácito que en abril de 1992 la RPDC haya ratificado el acuerdo general de salvaguardias que suscribió con el OIEA.

### Verificación de la no proliferación nuclear

Históricamente, las medidas de verificación de los compromisos de los Estados en materia de no proliferación nuclear han sido un resultado de la época, y la influencia de los recientes acontecimientos mundiales no es una excepción.

A finales del decenio de 1960, el sistema de verificación del OIEA estaba concebido para la zona en que se consideraba más necesario reforzar las garantías, a saber, los países industrialmente avanzados que ya estaban o estarían en condiciones de fabricar armas nucleares. Como resultado ello, la mayor parte de las actividades de verificación se concentran hoy en Europa occidental, el Canadá y el Japón, donde existe una gran concentración de material nuclear fisionable. Si bien no hay dudas de que se desea tal verificación, la estabilidad política de esos países no es motivo de preocupación.

Hoy en día, otras regiones suscitan el interés internacional en que se realice una verificación a fondo. Así pues, el OIEA está tratando de utilizar convenientemente sus limitados recursos para fortalecer el sistema de verificación general. Ya se han adoptado algunas medidas, y la Junta de Gobernadores del OIEA está considerando la adopción de otras.

La magnitud del caso del Iraq, única violación clandestina de las salvaguardias generales que se conoce, ha provocado, lógica y forzosamente, un intenso e inquisitivo debate. Su lección más importante es que el sistema de verificación debe estar encaminado a detectar el material nuclear *no declarado*, no sólo en las instalaciones declaradas, sino también en las *no declaradas*. Por supuesto, el programa iraquí de varios miles de millones de dólares no fue declarado. De hecho, al parecer incluso las organizaciones de inteligencia extranjeras desconocían su alcance.

Si bien no es seguro que se puedan idear sistemas de inspección capaces de garantizar la detección de

programas nucleares creados de forma autóctona y secreta en sociedades cerradas como la del Iraq, es evidente que se pueden adoptar algunas medidas para reducir considerablemente el riesgo de que escapen a la detección. Cuando el propio Estado se abstiene de declarar e identificar su actividad secreta, es indispensable obtener datos fiables sobre esa actividad y el lugar en que se realiza. No se puede permitir, ni se permitirá, que los inspectores merodeen por el territorio de los Estados inspeccionados buscando a ciegas material e instalaciones nucleares ocultos. La información debe obtenerse por otros medios.

Entre las medidas que ha adoptado el OIEA figura la información adicional que brindan los Estados al Organismo sobre las exportación y otras cuestiones relacionadas con la esfera nuclear. Ya la Junta de Gobernadores ha reafirmado el derecho del OIEA a solicitar la realización de inspecciones para identificar el material nuclear no declarado cuando tenga motivos para considerar que existe dicho material y las explicaciones ofrecidas al respecto no esclarezcan la cuestión. Si la información obtenida revela que en un Estado determinado existe un programa nuclear que debió haberse declarado y no se declaró, el Estado puede perfectamente rechazar la inspección. Es probable que un caso de esa índole se presente a la Junta de Gobernadores del OIEA y ésta lo transmita al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a los efectos pertinentes.

Dotar a las salvaguardias de una mayor capacidad de detección las haría mucho más certeras y, por ende, aumentaría su credibilidad y poder de disuasión. Ello es necesario no sólo tras la conmoción experimentada con el Iraq, sino también en un mundo en el que aspiramos a un desarme radical y un régimen de no proliferación más universal. Un mundo que se propone librarse de las armas nucleares tiene que protegerse bien de las sorpresas.

### Verificación y desarme

Aunque hasta la fecha no se le ha encomendado ninguna tarea relativa al desarme, en determinadas circunstancias el OIEA podría desempeñar un importante papel en la verificación.

Aún no se ha desmantelado ningún arma nuclear, y no sabemos qué planes tienen los Estados poseedores de armas nucleares para verificar las medidas de alcance más amplio encaminados a reducir los arsenales nucleares al nivel que se prevé actualmente. Es muy posible que ello dependa del carácter de las medidas de desarme.

La verificación del propio *desmantelamiento* de las armas nucleares se efectuará en el sector militar-industrial y sólo puede confiarse a personal de los Estados poseedores de armas nucleares. Empero, si se acordara efectuar en alguna etapa la transferencia de material fisionable recuperado al sector civil, se podrían aplicar salvaguardias del OIEA convenientemente diseñadas para verificar el almacenamiento no perturbado de material o su utilización con fines pacíficos en diversos tipos de reactores.

Habrán reservas cada vez mayores de plutonio proveniente de la reelaboración del combustible de los reactores y del desarme. Se estima que en este

decenio las reservas de plutonio fisionable obtenidas del proceso de reelaboración se aproximen a las 110 toneladas. Por otra parte, se dice que las ojivas nucleares que podrían desmantelarse contienen una cantidad estimada de 200 a 210 toneladas de plutonio fisionable y de 900 a 1050 toneladas de uranio muy enriquecido. A mi juicio, esta situación exige políticas que nos permitan eliminar el plutonio utilizándolo en los reactores destinados a producir electricidad. Si se le proporcionaran los recursos necesarios, el OIEA podría comprobar el uso y el almacenamiento de ese material. Un desarme nuclear más amplio podría incluir la suspensión de la producción de uranio muy enriquecido y de plutonio con fines militares. El OIEA se puede encargar también de vigilar y verificar tales prohibiciones.

### Algunas cuestiones especiales

La desintegración de la Unión Soviética y el surgimiento de numerosos Estados independientes han planteado algunas cuestiones especiales respecto de la verificación. La situación no se ha estabilizado aún. La URSS era un Estado poseedor de armas nucleares Parte en el TNP, condición que le permitía emplazar libremente armas nucleares.

Si bien es evidente que la Federación de Rusia continuará siendo un Estado poseedor de armas nucleares Parte en el TNP, al parecer aún no ha quedado definido del todo la condición futura de los demás Estados de la antigua URSS. Algunos de esos Estados, como los del Báltico, que tal vez no tengan armas nucleares emplazadas en sus territorios, parecen dispuestos a adherirse al TNP como Estados no poseedores de armas nucleares y a someter cualesquiera de sus actividades nucleares con fines pacíficos a las salvaguardias generales del OIEA.

En lo referente a las antiguas repúblicas que poseen armas nucleares tácticas, se ha comunicado que antes de este verano dichas armas serán trasladadas a la Federación de Rusia, lo que permitirá que varias de esas repúblicas se adhieran al TNP como Estados no poseedores de armas nucleares.

Se plantea un problema especial con respecto a Ucrania, Belarús y Kazajistán, que, además de la Federación de Rusia, tienen armas nucleares estratégicas emplazadas en sus territorios. Al parecer no hay planes de trasladar esas armas de los tres Estados en un futuro inmediato. Con todo, al igual que en casos conocidos de varios países europeos miembros de la OTAN o del antiguo Tratado de Varsovia, la presencia de armas nucleares en el territorio de un Estado no impide que se le considere Estado no poseedor de armas nucleares Parte en el TNP si tales armas están bajo el control de un Estado que sí las posee. De ahí que la manera en que se controlarán las armas existentes en Ucrania, Belarús y Kazajistán parece decisiva para su posible adhesión al TNP como Estados no poseedores de armas nucleares.

Durante el año pasado, los informes de los medios de difusión motivaron también preocupaciones sobre el riesgo que suponen las bombas nucleares, el equipo o la tecnología nucleares de carácter delicado y los científicos nucleares que se "escurren" de los Estados de la antigua URSS, en

los cuales el control es ahora menos estricto. Con respecto a los científicos e ingenieros, el enfoque correcto es el que se aplica actualmente: proporcionarles incentivos para que trabajen en el sector nuclear con fines pacíficos o realicen labores relacionadas con el desarme nuclear.

Debemos presumir que los riesgos que entrañan las transacciones clandestinas relacionadas con el soporte físico y la tecnología aumentan en períodos de desorganización. Afortunadamente, pese a la avalancha de casos notificados, al parecer no se han presentado datos fidedignos de sucesos reales.

### Seguridad para el futuro

Los esfuerzos que se realizan en diversas esferas a escala internacional para fortalecer el régimen de no proliferación nuclear se enfrentan a situaciones difíciles. Hay diversos factores en juego y las soluciones deben abarcar una variedad de intereses. Sin embargo, el clima imperante en el mundo es propicio para introducir cambios constructivos.

Los posibles dividendos son enormes. La disminución radical de las tensiones políticas y los arsenales militares liberaría cuantiosos recursos necesarios para resolver otros problemas mundiales, desde la malnutrición y las enfermedades hasta la contaminación medioambiental y el déficit energético. No puede existir seguridad ni estabilidad en un mundo en que la mitad de la población vive en la pobreza y una minoría disfruta de un nivel de vida cada vez más alto.

Desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial han estallado más de 150 guerras, en las que han perdido la vida 20 millones de hombres, mujeres y niños, fundamentalmente civiles. Se financiaron con los gastos militares en que incurrieron a nivel mundial tanto países industrializados como países en desarrollo y que, según las estimaciones, ascendieron durante los últimos 47 años a 900 000 millones de dólares de los Estados Unidos por año.

No podemos borrar de nuestra historia esas cifras tristes y alarmantes. Sin embargo, el clima internacional nos debe permitir fortalecer radicalmente la seguridad en las relaciones entre los Estados y obtener los consiguientes beneficios. La verificación efectiva del desarme y la no proliferación nucleares es un elemento esencial de esa seguridad. El OIEA puede desempeñar un importante papel en el nuevo régimen de seguridad internacional.