

El Tratado sobre la no proliferación: Rumbo a 1995

¿De qué manera influirán los cambios políticos sobre el TNP y el régimen de no proliferación?

por Lawrence Scheinman

Las deliberaciones en 1995 que se han de celebrar en torno al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) de 1970 tendrán lugar en un mundo básicamente diferente del que existía cuando se negoció ese instrumento.

Durante los últimos 45 años la competencia entre los Estados Unidos y la Unión Soviética predominó en las relaciones internacionales, no sólo a nivel mundial, sino también en los planos regional y local, y las superpotencias intervenían en favor de una u otra de las partes involucradas en controversias alentadas por la descolonización, la libre determinación, las presiones en busca de cambios sociales y políticos internos y otras razones afines. Sin embargo, esa fuerte tirantez en las relaciones se ha disipado y ha dejado de matizar la dinámica política en casi todas las regiones del mundo. El fin de la guerra fría no significa que las superpotencias permanezcan indiferentes ante los acontecimientos políticos que se producen en todo el mundo, o siquiera que haya terminado necesariamente todo tipo de competencia política, sino más bien que el alcance, el carácter y las condiciones de la competencia han cambiado. El liderazgo que tuvieron los Estados Unidos en la coalición de las Naciones Unidas durante la reciente crisis del Golfo, y la proclamación por ese país de un nuevo orden mundial que trata de lograr la estabilidad regional y la paz mundial, son pruebas elocuentes de esa realidad. En cambio, el fin de la guerra fría sí significa que en la arena política internacional las cuestiones de la relación Este-Oeste han quedado desplazadas por cuestiones y conflictos regionales y locales cada vez más importantes y desestabilizadores, particularmente en el Sur.

Estos cambios ocurridos en la situación internacional entrañan oportunidades y peligros para el futuro de la no proliferación. El rumbo de los acontecimientos quedará definido por un conjunto de consideraciones en que intervienen factores internos, nacionales, regionales, históricos y otros factores pertinentes. La cuestión que se plantea actualmente es cómo los cambios políticos podrían influir sobre el TNP y el régimen de no proliferación, y qué se debe hacer para preservar el TNP.

Sin pretender agotar el tema ni negar que existan otras posibilidades, cabe postular dos tendencias alternativas genéricas a nivel regional como resultado del cambio político, cada una de las cuales tendría importantes repercusiones en la no proliferación, especialmente en 1995.

Es posible que, al reexaminar sus intereses y necesidades políticos y de seguridad, los Estados que ahora viven un presente incierto en cuanto al carácter, el alcance e incluso la continuación del apoyo que reciben de potencias externas para lograr sus intereses, obtener sus reclamos o garantizar su seguridad, lleguen a la conclusión de que tal vez una mayor autosuficiencia requiera la opción de las armas nucleares o incluso la adquisición de tales armas. Son posibles candidatos de esta tendencia la península de Corea, el Asia meridional y el Oriente Medio. Incluso cabría suponer que el propio continente europeo puede llegar a pensar de esa manera. Mucho dependerá de la inteligencia y la determinación con que se realicen los esfuerzos por crear un sistema de seguridad regional que sustituya a las viejas estructuras de alianzas rivales, así como de la forma en que se perciban en el futuro el papel y la importancia de las armas nucleares.

Otra posibilidad es que, en las nuevas condiciones políticas internacionales, los protagonistas regionales lleguen a la conclusión de que lo mejor para sus intereses de seguridad es garantizar la integridad del régimen de no proliferación, evitar las deserciones, dar cada vez menos motivos para que los Estados vecinos opten por las armas nucleares y

El Dr. Scheinman es Profesor de Ciencias Políticas en la Cornell University de los Estados Unidos. Este trabajo, en el que se exponen sus opiniones personales, se basa en una ponencia que presentó en la 41ª Conferencia Pugwash sobre ciencia y asuntos mundiales, celebrada en Beijing en septiembre de 1991.

evitar una desestabilizadora carrera de armamentos nucleares. Hasta ahora lo más probable es que muchos de los signatarios del TNP consideraran que el Tratado defendía fundamentalmente los intereses de las superpotencias al evitar los problemas que la proliferación a nivel mundial habría acarreado para su competencia internacional. Así entendido, el TNP ha sido "su" tratado (de las superpotencias) y no el "nuestro", o sea, un vehículo para reducir el riesgo de una guerra nuclear catastrófica como resultado de dicha competencia, y no un primer paso hacia la transformación del orden mundial aunque así lo hubiesen preferido muchos Estados no poseedores de armas nucleares. Ahora bien, en las condiciones existentes tras la guerra fría tal vez se reconozca cada vez más la garantía de seguridad que brinda a todos los Estados un régimen basado en tratados por el cual se limita, cuando no se impide totalmente, la proliferación de las armas nucleares, se inculca una norma que impugna la legitimidad de la adquisición de armas, y se institucionaliza una base para el fomento de la confianza mediante la verificación internacional del cumplimiento de los compromisos internacionales de no proliferación contraídos por los Estados.

Algunos supuestos básicos acerca del TNP

Consideraciones normativas. El presente análisis parte del supuesto de que el TNP tiene una importancia vital para la no proliferación, al menos por dos razones: su valor normativo y su función de aseguramiento de las salvaguardias internacionales. El Tratado recoge y promueve la noción de la ilegitimidad de la propagación de las armas nucleares. Desde luego, la primera línea de defensa contra la proliferación es la decisión de cada gobierno de que la adquisición de armas nucleares no responde a los intereses políticos ni de seguridad del Estado. Así y todo, no puede caber duda alguna de la importancia del TNP en relación con esas conclusiones de política. Tales decisiones no se adoptan en el vacío, sino teniendo en cuenta una serie de consideraciones que abarcan no sólo la política interna y las relaciones bilaterales y regionales, sino también el medio internacional más amplio del que forman parte el TNP y el régimen de no proliferación. El TNP no determina que se tome una u otra decisión, pero forma parte del marco de adopción de decisiones de la mayoría de los gobiernos, si no de todos. Es muy difícil que un país trate de alcanzar la condición de Estado poseedor de armas nucleares cuando otros 140 Estados, muchos de ellos importantes para dicho país por razones políticas, económicas, culturales y de otra índole, han rechazado esa opción para sí mismos, tratan de lograr un mundo finalmente libre de dichas armas y se han adherido a un tratado que las repudia. Los Estados no partes que tal vez hayan adquirido capacidad para fabricar armas nucleares e incluso puedan haberlas fabricado ya, pero que no lo han reconocido abiertamente, sin duda han sido influidos por el TNP y el considerable apoyo de que goza. No debe subestimarse la limitación de índole normativa que ejerce el Tratado. Cabe señalar que con las

recientes decisiones de los Gobiernos de Francia y China de adherirse al Tratado, los cinco Estados poseedores de armas nucleares contraen las obligaciones formales pertinentes y, aunque ello no conduzca a la adhesión del resto de los Estados, inevitablemente fortalece la norma y levanta nuevas barreras contra la proliferación.

Salvaguardias de verificación. La verificación es un elemento fundamental en los acuerdos modernos de control de armamentos. Puede actuar como factor disuasivo, como medio para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, o de ambas formas. En la esfera nuclear, donde las mismas tecnologías, materiales e instalaciones pueden servir por igual para fines pacíficos o militares, la verificación del uso es particularmente importante y en el TNP se estipula que el OIEA verifique el cumplimiento del compromiso de no desviar materiales nucleares.

Antes de existir el TNP, las salvaguardias de verificación se limitaban a situaciones en que el Estado proveedor ponía como condición para la transferencia de centrales o materiales nucleares que el receptor aceptara someter a salvaguardias todo lo que se transfiriese, pero sin exigir que se hiciese lo mismo con cualesquiera otras actividades nucleares del Estado receptor. Conforme al TNP, las Partes no poseedoras de armas nucleares aceptan someter a salvaguardias todas sus actividades nucleares con fines pacíficos, ya se realicen con elementos importados o producidos en el país. La cuestión es tener una idea global de la ubicación y situación de todos los materiales nucleares que se encuentran en ese Estado.

Los recientes revelaciones acerca del Iraq demuestran fehacientemente que las salvaguardias del TNP tienen sus limitaciones: no están concebidas especialmente para detectar actividades clandestinas ni verificar todos los aspectos de las obligaciones contraídas por los signatarios del TNP, sino sólo para comprobar que no se desvíen los materiales nucleares declarados. En el OIEA y en distintas capitales nacionales se está analizando activamente la forma de corregir esa situación (que pudiera o no requerir una nueva autoridad limitada).

Ahora bien, aun con esta limitación, las salvaguardias basadas en el TNP tienen un valor incalculable para poner bajo la fiscalización internacional básicamente todos los materiales nucleares destinados a usos específicos en la mayoría de los Estados no poseedores de armas nucleares. La reciente decisión de Sudáfrica de adherirse al TNP, así como la de la Argentina y el Brasil de concertar un acuerdo por el que se pone en vigor el concepto de salvaguardias internacionales totales, reducen aún más el material nuclear no sometido a dicho régimen y acerca el sistema de salvaguardias a su objetivo último de aplicación y alcance universales. Como se analiza más adelante, la ampliación de las salvaguardias para que abarquen todos los materiales de todos los Estados, independientemente que posean o no armas nucleares, cerraría el círculo.

Por otra parte, las salvaguardias que se aplican en virtud del TNP proporcionan un importante marco jurídico para el control de las exportaciones nacionales, así como la base de la reglamentación uniforme de las exportaciones nucleares por parte de los pro-

veedores que se han adherido al TNP (establecida por el Comité de Exportaciones del Tratado de no proliferación, conocido también como el Comité Zangger). Los Estados signatarios del TNP están obligados a no exportar material básico, material fisionable especial ni equipo empleado o preparado particularmente para procesar material fisionable especial, a menos que dicho material esté sometido a salvaguardias. El Comité Zangger especifica los materiales y el equipo que exigen la aplicación de salvaguardias. En resumen, el TNP proporciona una base indispensable para la orientación de las exportaciones y el establecimiento de salvaguardias internacionales cuya aplicación eficaz y verosímil es de incalculable valor para fomentar la confianza en el carácter de la actividad nuclear, dondequiera que se realice.

Una vez reconocida su importancia para la estabilidad y la seguridad internacionales, la cuestión central radica en cómo preservar y fortalecer este régimen y garantizar que el esfuerzo rinda frutos. Aunque es improbable que las Partes en el TNP no voten a favor de su prórroga en 1995, la duración de dicha prórroga es otra interrogante, ya que podría ser por un período fijo al término del cual expiraría, en forma de una serie de prórrogas con exámenes periódicos, o por tiempo indefinido. Cabe recordar que, cuando se negoció el TNP, algunos Estados importantes (por ejemplo, Alemania e Italia) no apoyaron la idea de una duración indefinida. Probablemente los argumentos que se esgrimieron en defensa de un plazo indefinido tenían más peso entonces que hoy, por cuanto auguraban que transcurriría un largo tiempo antes de que se produjeran cambios políticos de envergadura en el sistema internacional. Ahora, una vez producidos los cambios, algunos podrían opinar que el actual texto debería sufrir modificaciones y negociarse de nuevo. Con todo, la prórroga no es una enmienda y lo cierto es que para enmendar el TNP sería preciso aplicar otro procedimiento. Pese a ello, los resultados de la conferencia en que se debatirá la prórroga dependerán de la medida en que las partes consideren que el TNP responde a sus intereses. A continuación se ofrece una perspectiva de los elementos fundamentales para lograr un respaldo a largo plazo del TNP y la no proliferación.

Ilegalidad de las armas nucleares, desarme, igualdad

El TNP es abiertamente discriminatorio por cuanto condena la proliferación de las armas nucleares en países que aún no las poseían cuando se negoció el Tratado, al tiempo que permite que un puñado de Estados las sigan poseyendo. Si bien en el Artículo VI del TNP se insta a avanzar en el control de las armas nucleares y el desarme, las obligaciones con fuerza legal del Tratado se refieren a la no adquisición de armas y dispositivos nucleares explosivos y a la no prestación de ayuda a esos efectos. Durante la época de la guerra fría, aliarse a un Estado poseedor de armas nucleares reportaba gran-

des beneficios en materia de seguridad a bajo costo, en particular porque el Tratado garantizaba a las Partes pleno acceso a los usos pacíficos de la energía nuclear. Los Estados cuyos intereses de seguridad no eran reconocidos en el Tratado se negaron a participar, y lo mismo hicieron aquellos que, desde el punto de vista político no aceptaban un acuerdo discriminatorio.

Con el cese de la guerra fría, el desmantelamiento del Tratado de Varsovia y las negociaciones sobre la reducción de las fuerzas convencionales, cesa también la justificación para mantener grandes arsenales de armas nucleares y perpetuar una doctrina que amenaza con que un Estado sea el primero en utilizar armas nucleares para rechazar también un ataque convencional en Europa. Hoy se defiende cada vez más el criterio de emplear armas nucleares sólo como último recurso, e incluso de ir más lejos y adoptar la política de no ser el primero en emplearlas. Al propio tiempo, aunque serían relativamente pocos los que admitirían la conveniencia de desmantelar por completo los actuales sistemas de armamentos nucleares en un futuro cercano, cada vez gana más apoyo la tesis de que declarar ilegítimo el uso de las armas nucleares no es sólo un primer paso hacia el desarme nuclear, sino también es necesario hacerlo en el sentido de que sólo se mantengan arsenales de armas nucleares sustancialmente reducidos para hacer frente a cambios o trastornos imprevistos, o al surgimiento de pequeñas fuerzas nucleares en países inestables y agresivos.

Este razonamiento hace pensar en la necesidad de tomar una serie de medidas, algunas de las cuales ya están en marcha: la negociación de reducciones muy drásticas en las reservas estratégicas de los Estados nucleares, de un alcance mucho mayor que el acordado en las negociaciones START; la retirada de la artillería nuclear y los misiles nucleares tácticos de los arsenales; el desmantelamiento de las ojivas nucleares, la eliminación de su material físil de las reservas militares y, preferiblemente, el aprovechamiento del material rescatado en usos pacíficos permanentes; la negociación de un acuerdo sobre la limitación verificada de la producción de material nuclear físil con fines militares; y el avance hacia una prohibición completa de los ensayos.

El objetivo principal de todo esto es socavar la legitimidad del uso de las armas nucleares y del mantenimiento de los arsenales nucleares en la inteligencia de que, si bien el objetivo supremo consiste en su eliminación total, es poco probable alcanzarlo a corto o mediano plazo, y de que las medidas intermedias que permitan acercarse a ese fin son oportunas, coherentes con los cambios en el clima político y esenciales para lograr el desarme nuclear.

Desde el punto de vista de la no proliferación, medidas de este tipo coadyuvarían notablemente al logro de las expectativas políticas inherentes al Artículo VI del TNP, eliminarían el factor de la discriminación como argumento para no participar y contribuirían considerablemente a garantizar la prórroga del Tratado. Como se aduce con gran elocuencia en un artículo reciente, "La seguridad a largo plazo... reclama esfuerzos mucho más decididos para detener la proliferación. Para ello, las superpotencias nucleares deben demostrar que no sólo predicán la abstinencia nuclear sino que también

están disminuyendo drásticamente su propia afición nuclear".*

Desde luego, ni siquiera estas medidas bastarían para persuadir a todos los Estados renuentes a adherirse al TNP, ya que en algunos casos las decisiones nacionales están regidas por intereses fundamentales de seguridad y no por la forma en que actúen los demás. Con todo, las medidas encaminadas a socavar la legitimidad de las armas nucleares contribuyen notablemente a reforzar el régimen de no proliferación nuclear**.

No volver a legitimar las armas nucleares

Esta es una cuestión muy clara y de marcado carácter político. Es imprescindible que otros Estados importantes del sistema internacional que no poseen material bélico nuclear, pero que económica y tecnológicamente son miembros destacados de la comunidad internacional, no se sientan marginados por los Estados nucleares en virtud de la diferenciación que entraña la tenencia de ese tipo de armas. Mientras las armas nucleares permanezcan en manos de los Estados que las poseen, su importancia debe limitarse de manera que sólo sirvan como contención contra ataques nucleares y no como recurso político, a fin de evitar que los principales Estados que no las poseen lleguen a la conclusión de que la influencia internacional depende en última instancia de la posesión de material bélico nuclear. Este mensaje sería erróneo y reforzaría el criterio de que las armas nucleares son rasgos legítimos de la condición de gran potencia.

Un sistema de verificación sólido

Para que el régimen de no proliferación sea digno de crédito es imprescindible contar con salvaguardias de verificación eficaces. Las sucesivas Conferencias de examen del TNP han elogiado la aplicación de salvaguardias del OIEA en virtud del TNP por cuanto fomentan "la confianza entre los Estados", coadyuvan a "fortalecer su seguridad colectiva" y desempeñan un "papel fundamental en la prevención de la proliferación de las armas nucleares". Por otra parte, como ya se mencionó, el amplio programa clandestino de investigación y desarrollo de armas nucleares del Iraq, que escapó a la atención de los equipos de inspección del OIEA y

de los servicios nacionales de inteligencia, puso de relieve determinadas deficiencias del sistema.

Algunas de esas deficiencias son el reflejo de la autoridad insuficiente que se concede al personal encargado de la verificación (por ejemplo, las salvaguardias confirman lo que declara el país y no la totalidad de las actividades nucleares). Otras reflejan la falta de una información adecuada que, de existir, permitiría al OIEA tomar medidas de verificación adicionales (por ejemplo, información no relacionada con las salvaguardias —fundamentalmente información nacional de inteligencia— sobre algún emplazamiento no declarado donde tal vez se realicen actividades nucleares o se mantengan materiales de esa índole que el Estado está obligado a notificar). Y algunas otras deficiencias tienen que ver con procedimientos de aplicación relacionados con la autoridad existente (por ejemplo, la presentación oportuna de información sobre el diseño, la verificación de las instalaciones o la reclamación de derechos especiales de inspección).

Esto se debe en parte a que el sistema de salvaguardias creado para la aplicación del TNP se elaboró cuando la principal preocupación en materia de proliferación eran los Estados industrializados avanzados que, en defensa de sus intereses industriales y comerciales, insistieron en limitar el alcance y la intrusión de las salvaguardias internacionales. El centro de la atención de las salvaguardias era el material nuclear y no las instalaciones en sí, y el principal medio de inspección era la contabilidad de los materiales respaldado por la labor de contención y vigilancia, lo que en la práctica significa que el mayor esfuerzo se concentra donde existen las mayores cantidades de materiales. El decenio de 1990 no se parece al de 1960 ni al de 1970, y en la actualidad el problema de la proliferación radica fundamentalmente en los países del Tercer Mundo, que, como ya se apuntó, en la época de la posguerra fría podrían tender más a la obtención de armas nucleares para garantizar mejor su seguridad puesto que quizás disminuya la asistencia externa, o al logro de la hegemonía regional, como por ejemplo, el Iraq en 1990.

También hay otras razones. Las organizaciones internacionales como el OIEA no gozan de estatuto soberano ni de una base política independiente. No pueden establecer distinciones entre los Estados fácilmente ni ir demasiado lejos en lo que respecta a hacer valer una autoridad independiente. Esto los coloca en desventaja cuando tienen que habérselas con un Estado soberano obstinado, y sólo el apoyo de un órgano político de peso como la Junta de Gobernadores del OIEA o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede ayudarlos a compensar la situación.

Otro factor es la falta de medios independientes para reunir información fuera del contexto de la aplicación de los acuerdos de salvaguardias, que, conjuntamente con los respectivos arreglos subsidiarios, establecen a dónde pueden ir los inspectores en circunstancias normales, cuándo pueden ir, qué pueden pedir que se les muestre, y así sucesivamente. Ahora bien, estas limitaciones están sujetas al derecho que tiene el organismo de inspección de verificar independientemente a su entera satisfacción la situación del material nuclear en un Estado some-

* H. Bethe, K. Gottfried y R. McNamara, *New York Review*, 27 de junio de 1991.

** Véase un examen más detallado de algunos de estos temas en Lewis A. Dunn, "Global Order in an Era of Proliferation", en Rose Gottemulle (ed.), *Strategic Arms Control in the Post-START Era*, que publicará próximamente el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos.

tido a salvaguardias, y a pedir mayor información y acceso si no está convencido de que sabe todo lo que necesita saber para poder concluir que el Estado cumple o no los compromisos contraídos. Otro factor más es el limitado poder que tienen la mayoría de las organizaciones internacionales para imponer sanciones en caso de violaciones, aunque el OIEA puede informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas si encuentra falta de cooperación o si detecta hechos que indiquen un posible desvío de materiales nucleares. En tales circunstancias el mencionado órgano puede, como en el caso del Iraq, tomar medidas de peso para obligar a que se cumplan las obligaciones contraídas y sancionar a los infractores.

De este breve examen de algunos de los factores principales que intervienen en la verificación internacional se desprende claramente que existen varios requisitos para que el sistema de verificación sea más sólido y fiable.

- En primer lugar, suficiente apoyo político por parte de los principales Estados Miembros y de las instituciones políticas pertinentes para que los funcionarios internacionales puedan ejercer con todo rigor sus derechos de verificación.

- En segundo lugar, mayor cooperación entre las autoridades nacionales y el OIEA a fin de garantizar que el Organismo obtenga toda la información necesaria para reclamar el acceso a cualquier lugar en que puedan estarse realizando actividades que deberían ser notificadas.

- En tercer lugar, el ejercicio pleno de la autoridad del OIEA en materia de salvaguardias, incluida la garantía de que la información sobre el diseño de las instalaciones importadas o en construcción llegue al Organismo con suficiente antelación para asegurar que se conozca la existencia de la instalación y, cuando proceda, incorporar las salvaguardias durante la etapa de construcción; cerciorarse de que las instalaciones que contenían material nuclear, pero que supuestamente ya no lo contienen, se puedan verificar para comprobar que no existe tal inventario; y ejercer de manera efectiva su autoridad para realizar inspecciones especiales.

En relación con esto último, cabe recordar que en el proyecto de documento final de la Conferencia de examen del TNP, celebrada en 1990, se afirmó que cuando hubiese dudas acerca del alcance de las salvaguardias, el OIEA "no debe vacilar en hacer valer plenamente sus derechos, incluido el envío de inspecciones especiales como se indica en el ... INFCIRC/153".* En resumen, el Organismo debe tener y utilizar todo el acceso que necesite para verificar el cumplimiento.

- En cuarto lugar, debe analizarse la posibilidad de concertar arreglos que otorguen mayores derechos de acceso al OIEA a cambio de la disminución de determinadas actividades ordinarias de salvaguardia.

- Y, en quinto lugar, se deben establecer vínculos más estrechos y sistemáticos con el Consejo de Segu-

ridad de las Naciones Unidas para aumentar la aplicabilidad del sistema de verificación y elevar su valor disuasivo.

Sanciones

Las observaciones anteriores sobre el vínculo entre las salvaguardias del OIEA y el interés político en la no proliferación que muestra el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas luego de su reactivación evocan la cuestión de larga data de las sanciones. Para nadie es un secreto que el OIEA no tiene suficiente autoridad para imponer sanciones en caso de violación de las salvaguardias, y que la respuesta a las violaciones o las amenazas en materia de no proliferación depende de la actuación individual o colectiva de los Estados. En lo que respecta al OIEA, cuando detecta violaciones de las salvaguardias puede suspender la asistencia, retirar el material que había proporcionado al Estado infractor, suspender a dicho Estado del ejercicio de sus prerrogativas y derechos como Miembro, e informar del incumplimiento al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Las tres primeras medidas tienen un valor secundario cuando se trata de un Estado que ha decidido deliberadamente el desvío. La última, o sea, involucrar a las Naciones Unidas, fue poco significativa hasta 1990, cuando el Consejo de Seguridad, por primera vez desde 1950, actuó con convicción y diligencia al condenar al Iraq y autorizar que impusieran sanciones, incluido el uso de la fuerza.

Las Naciones Unidas no sólo actuaron para responder a una agresión, sino que en la resolución 687, de 3 de abril de 1991, por la que estableció una cesación oficial del fuego, tomó medidas para eliminar las armas de destrucción en masa y los sistemas de misiles existentes en el Iraq. En particular, exigió al Iraq que presentara una lista de sus armas nucleares o del material utilizable para armas nucleares y de las instalaciones conexas; que colocara todo ese material bajo el control exclusivo del OIEA para su custodia y remoción; que brindara acceso para la inspección in situ de su potencial nuclear; y que aceptara los arreglos para la vigilancia permanente del cumplimiento por el Iraq de dichas disposiciones.

La magnitud de la acción pedida contra el Iraq debe verse como algo muy *sui generis*. Es una acción punitiva y preventiva contra una nación derrotada en un conflicto armado, y no constituye necesariamente un precedente para abordar problemas de proliferación menos graves. Sin embargo, sí significa que el Consejo de Seguridad ha tomado conciencia del problema de la proliferación de las armas de destrucción en masa y, en cierto sentido, ha alertado a los posibles proliferadores de que el régimen dirigido a prevenir la proliferación nuclear ya no carece de efectividad. Dado que Francia y China han expresado su decisión de adherirse al TNP, los futuros proliferadores no podrán perder de vista que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad son también Partes en el Tratado y que, por consiguiente, respaldan la norma de la no proliferación.

* *Nucleonics Week*, Informe especial "Outlook on Non-Proliferation", 10 de enero de 1991.

Todo esto indica que existen oportunidades para establecer un sistema de no proliferación más sólido y de algún efecto disuasivo frente a quienes tratan de circunvenir el régimen a la vez que proclaman una auténtica adhesión. Y aun aquellos que decidan permanecer al margen, tal vez encuentren más razones para no traspasar los límites de la proliferación abierta. En lo que respecta al OIEA, la decisión tomada en julio de 1991 de señalar a la atención del Consejo de Seguridad (que posteriormente tomó otras medidas punitivas) las violaciones de las salvaguardias que había perpetrado el Iraq, crea un precedente para la acción futura y sugiere un importante vínculo entre el Organismo, que es una entidad técnica, y el Consejo de Seguridad, que es el más alto agente de la autoridad política colectiva a nivel internacional. Es importante confirmar e institucionalizar ese vínculo.

Prioridad de la no proliferación

Durante todo el período de guerra fría la no proliferación tuvo que competir con otros objetivos de política, y no siempre con éxito. Aunque los Estados Unidos son los principales defensores de la no proliferación, en más de una ocasión han seguido el rumbo contrario, como en los casos del Pakistán e Israel. La ayuda militar y económica al Pakistán concluyó en 1979 conforme a una ley que prohibía la asistencia a toda nación que importara tecnología de enriquecimiento o reelaboración a menos que dicho país aceptase someter todas sus actividades nucleares a las salvaguardias del OIEA. Esa política cambió radicalmente a raíz de la invasión soviética del Afganistán en diciembre de 1979, la cual propició que se brindara una asistencia considerable hasta 1990, año en el que el Presidente Bush no pudo certificar (según estipula la ley como condición para seguir prestando asistencia) que el Pakistán no poseía ningún dispositivo nuclear explosivo. La retirada soviética del Afganistán, unida a la terminación de la guerra fría, habían creado las condiciones para que la no proliferación recibiera mayor prioridad en la política exterior de los Estados Unidos.

Tal vez mucho más significativo sea el hecho de que los Estados Unidos jamás han abordado de frente el programa nuclear israelí, pese a que en las propuestas sobre la seguridad en el Oriente Medio formuladas por el Presidente Bush en mayo de 1991 se pide, entre otras cosas, la aplicación de una prohibición verificable de la producción y adquisición de material utilizable para armas nucleares, la creación de una zona libre de armas nucleares, la adhesión de todos los Estados al TNP y la aceptación de salvaguardias totales. Aún queda por ver cómo se tratará de lograr el cumplimiento de estos objetivos con respecto a Israel, pero al menos ya se percibe que la dirección política de los Estados Unidos ve con mayor claridad la necesidad de enfrentar esta cuestión. El caso de Israel es y seguirá siendo un gran problema para la credibilidad de los Estados Unidos, a menos que den señales de tomar en serio el asunto.

El arriendo de un submarino nuclear soviético a la India en 1988 y, anteriormente, el hecho de que la Unión Soviética dejara de pedir la aplicación de salvaguardias al agua pesada que suministró a la India son también ejemplos de una política exterior en la que no se asignó suficiente prioridad a la no proliferación. Igualmente lo es la insuficiencia y falta de vigilancia con que algunos Estados avanzados han controlado en los últimos años la exportación de componentes, equipo y tecnología relacionados con la esfera nuclear. Cabe destacar que actitudes de esta índole sólo pueden servir para debilitar la norma y socavar el régimen.

El fin de la guerra fría abre oportunidades para mejorar el lugar que ocupa la no proliferación en la política de seguridad externa e interna de la cual forma parte. Una posible manera de lograrlo sería instar a los Estados que previsiblemente pasarán a ser Miembros de las Naciones Unidas, a raíz de la reestructuración de la Unión Soviética, a que, cuando ingresen en la Organización, proclamen su adhesión a la norma de la no proliferación y al TNP.*

No sólo existe la oportunidad de reforzar la no proliferación, sino que es necesario hacerlo porque algunos Estados podrían ver en la nuclearización una vía para hacer progresar sus aspiraciones regionales o para mantener a raya lo que consideran como nuevas hegemonías, todo lo cual cuadyuva a disminuir la seguridad regional y a aumentar la inestabilidad internacional.

Aprovechar estas oportunidades significa garantizar que en los altos niveles del sistema político se preste una atención sostenida a la no proliferación. Por regla general, en la mayoría de los países la no proliferación se ha dejado en manos de burócratas de nivel intermedio. ¿Qué se necesita en este sentido?: la participación del Presidente o el Primer Ministro en la definición y puesta en práctica de la no proliferación. Un caso ejemplar a este respecto es la declaración conjunta sobre la no proliferación formulada en junio de 1990 por el Presidente de los Estados Unidos George Bush y el ex Presidente de la Unión Soviética Mijail Gorbachov en la reunión en la cumbre que celebraron en Washington. Este tipo de acción importante y notoria debe ir acompañada del correspondiente nivel de dirección y atención nacional para garantizar que la inercia burocrática y la fuerza de la costumbre no obstaculicen el logro del objetivo final. Esta cuestión no se puede gestionar de forma segregada; es preciso sentar pautas y establecer normas de conductas que se incorporen en las estructuras burocráticas nacionales y en la actuación de la comunidad de exportadores.

Enfoques regionales

Por sólido que sea el régimen de no proliferación, por mucho respaldo que reciba a nivel político, e incluso por mucho que se haga conforme a políticas

* Agradezco a James Leonard haber señalado a mi atención esta oportunidad.

de ilegitimidad de los armamentos y desarme, sigue siendo fundamentalmente real la posibilidad de que algunas naciones tengan preocupaciones de índole política y de seguridad y crean necesitar al menos una política nuclear ambigua, si no la adquisición efectiva de armas nucleares. Es preciso analizar seriamente estas preocupaciones, en las que intervienen relaciones básicas de carácter político y social, y tratar de crear o facilitar iniciativas constructivas encaminadas a abordar los problemas y a eliminar o reducir el incentivo de hallar tranquilidad en las armas de destrucción en masa. Si bien es evidente que los Estados ajenos no pueden imponer soluciones duraderas a candentes problemas locales o regionales de larga data, y que en última instancia las soluciones deben provenir de las propias partes en conflicto, otros pueden ayudar a crear condiciones que permitan a los Estados directamente afectados a resolver esos problemas.

Estas consideraciones indican la necesidad de dar a la proliferación enfoques regionales e incluso locales, no para sustituir el enfoque mundial de no proliferación, sino para complementarlo. Para concebir estrategias regionales o locales eficaces es imprescindible que exista un régimen mundial digno de crédito y que goce de un amplio apoyo. La idea es fomentar estrategias regionales de no proliferación en el contexto de un régimen mundial de no proliferación.

Esta idea no es nueva. Por ejemplo, ya se han concertado acuerdos regionales para la creación de zonas libres de armas nucleares en América Latina y el Pacífico Sur. Desde hace tiempo se presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas la iniciativa de crear una zona libre de armas nucleares en el Oriente Medio. El África al sur del Sáhara y el Asia meridional son otros casos de regiones en las que se viene planteando el concepto de zona libre de armas nucleares. El Oriente Medio es la región más fuertemente armada del mundo. La resolución 687 del Consejo de Seguridad, analizada anteriormente, debe interpretarse como un documento que no solo se refiere al caso del Iraq, sino que además contiene la simiente de un enfoque más amplio de los problemas del Oriente Medio. Las propuestas formuladas por Bush en mayo de 1991 sobre cómo abordar la cuestión de todas las armas de destrucción en masa, incluidos los sistemas vectores de misiles, son en esencia una derivación regional de la resolución 687. La contribución de esas propuestas sería, entre otras cosas, ayudar a frenar la carrera de armamentos a nivel regional al institucionalizar las limitaciones a la transferencia de armas de destrucción en masa, de sus tecnologías conexas e incluso de las armas convencionales que amenazan con provocar desestabilización; congelar la adquisición o el desarrollo ulteriores de misiles de superficie a superficie y, en última instancia, eliminarlos de la región; e instar a todos los Estados de la región a que se comprometan con la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas por conducto de los mecanismos regionales y multinacionales pertinentes.

Los enfoques por zonas no son la única faceta de una estrategia regional destinada a abordar la proliferación nuclear. Sin entrar en detalles, cabe mencionar otros dos enfoques que tal vez el grupo desee analizar:

- **Fortalecimiento de las garantías de seguridad nuclear.** Con la prevista adhesión de Francia y China al TNP, convendría que los Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña confirmaran la garantía positiva de seguridad expresada en 1968 en la resolución 255 del Consejo de Seguridad. El hecho de que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que son además los únicos Estados poseedores de armas nucleares reconocidos, ratifiquen su intención "de proporcionar o apoyar una asistencia inmediata, en conformidad con la Carta, a todo Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado sobre la no proliferación y fuere víctima de un acto u objeto de una amenaza de agresión en que se utilicen armas nucleares", sería un factor extraordinariamente importante si algún Estado decidiera considerar la posibilidad de emplear armas nucleares o amenazar con su empleo o, de cualquier forma, realizar un chantaje nuclear. Hasta hace poco, la promesa de actuar por conducto del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas provocaba mucha incertidumbre respecto de fiabilidad del compromiso. Empero, los cambios ocurridos en la política internacional, la respuesta a la agresión y a la violación del TNP, así como de las obligaciones contraídas en virtud de las salvaguardias, y el hecho de que los miembros del TNP hayan cerrado filas, modifican la situación y colocan las garantías positivas en seguridad bajo una nueva luz, más favorable y significativa.

Las garantías negativas de seguridad (GNS) son la otra cara de la moneda. En el primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme, celebrado en 1978, los cinco Estados poseedores de armas nucleares formularon declaraciones unilaterales en las que garantizaban a los Estados no poseedores de dichas armas que no las emplearían contra ellos. Desde entonces, las GNS se han mantenido en el programa de Ginebra porque los Estados no nucleares han tratado de obtener garantías colectivas y de mayor fuerza legal que las que brindan las declaraciones unilaterales. Durante la Conferencia de examen del TNP celebrada en 1990, Nigeria y Egipto abogaron por mejoras en la formulación de las GNS. El único compromiso multilateral relativo a las GNS al que se han adherido los cinco Estados nucleares es el contenido en el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco. También en este caso los cambios políticos ocurridos en el plano internacional inducen a buscar la forma de elevar la calidad y credibilidad de estas garantías y a ponerla en función de la no proliferación regional.

- **Incremento de las medidas de fomento de la confianza.** Cuando no es posible lograr la adhesión a compromisos multinacionales y obligatorios relativos a la no proliferación, cabe adoptar medidas bilaterales destinadas a estabilizar las relaciones entre las partes regionales, y utilizarlas a manera de bloques que permitan construir una seguridad y estabilidad más profundas e institucionalizadas. En ocasiones, Estados que no son Partes en el TNP han tratado de caracterizar las medidas bilaterales como un equivalente funcional de los compromisos internacionales, pero otros Estados no lo consideran así por cuanto tales medidas no crean obligaciones de estricto cumplimiento para terceras partes.

Ya en algunas regiones se están tomando importantes medidas de fomento de la confianza. La India y el Pakistán han puesto en vigor un tratado mediante el cual se comprometen mutuamente a no atacar sus instalaciones nucleares y, más recientemente, firmaron un acuerdo sobre la notificación previa de ejercicios y vuelos militares. Las relaciones indopakistaníes no avanzan significativamente debido al factor "tercer hombre", a saber, China, cuya política y potencial nuclear están indisolublemente vinculados a la solución definitiva de la situación nuclear en el Asia meridional. El concepto de zona libre de armas nucleares en esa región depende literalmente de tres hilos. La Argentina y el Brasil firmaron un acuerdo para emplear la energía nuclear exclusivamente con fines pacíficos y someter sus programas nucleares a la inspección bilateral e internacional con miras a garantizar el carácter pacífico de salvaguardias que establecen un sistema común de contabilidad y control aplicable a todas las actividades nucleares.

Se necesitan medidas análogas en otras dos regiones: el Oriente Medio y la península de Corea. Debería instarse a Israel a que considerara la posibilidad de cerrar su instalación de Dimona y someterla posteriormente a una verificación internacional en que participaran equipos de inspección integrados por nacionales de otros Estados de la región. En reciprocidad, los Estados árabes deberían analizar la posibilidad de aceptar una congelación de la producción o adquisición de armas químicas o misiles balísticos. Los Gobiernos de Seul y Pyongyang están poniendo en práctica medidas similares a las

No proliferación nuclear: Principales medidas y propuestas internacionales.

