

# Asia: La no proliferación y las salvaguardias

*Consideraciones desde la India sobre los acontecimientos regionales e internacionales, el TNP y el papel del OIEA en el sistema de salvaguardias*

por S.K. Singh

**D**urante años, la negativa de algunos países asiáticos a suscribir el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) ha sido motivo de preocupación para la comunidad internacional y el OIEA. Los extraordinarios cambios que han sobrecogido al mundo, particularmente al Asia, en los últimos dos o tres años han modificado esa situación. Lo que hoy preocupa al mundo es que, habiendo firmado el TNP, algunos países han venido actuando como si ese Tratado no existiera.

Israel y el Pakistán se han abstenido de firmar el Tratado, mientras que el Iraq, el Irán y Corea del Norte son signatarios desde hace bastante tiempo. Los expertos en derecho internacional no han llegado a consenso respecto de si Kazajstán está obligado o no a cumplir los compromisos contraídos por la antigua Unión Soviética como signataria del Tratado. De todos modos, el Ministro de Relaciones Exteriores de Kazajstán ha señalado que su país no se opone a firmar el Tratado, después de convertirse en Estado Miembro de las Naciones Unidas.

El mandato del OIEA consiste en atender a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. En el Estatuto del Organismo no se mencionan o emplean los términos "proliferación" y "no proliferación". En el período transcurrido entre 1957, cuando se creó el Organismo, y 1969, año en que se terminó de negociar y se abrió a la firma el TNP, Francia y China también se convirtieron en Estados poseedores de armas nucleares. Cabe recordar que los Estados Unidos de América, la URSS y el Reino Unido habían desarrollado y emplazado sus armas nucleares antes de que se negociara el TNP.

El sistema de salvaguardias (como figura en el documento INFCIRC/66 del OIEA) fue creado por el Organismo antes de que se firmara el TNP. Después que éste entró en vigor, dicho sistema de salvaguardias se tornó mucho más severo y riguroso

por cuanto también se entró a tomar en cuenta los compromisos y obligaciones contraídos por los Estados Miembros del OIEA en materia de no proliferación.

El sistema de salvaguardias del OIEA establecido después del TNP figura en el documento INFCIRC/153, que no fue concluido por la Junta de Gobernadores del OIEA hasta febrero de 1972. En él se tiene en cuenta el Artículo III del TNP, en el que se indica que las salvaguardias exigidas "se aplicarán a todos los materiales básicos o materiales fisionables especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción, o efectuadas bajo su control en cualquier lugar".

Si el objetivo del TNP es librar al mundo del flagelo de las armas nucleares, ¿por qué, entonces, algunas naciones siguen adjudicándose la posesión de las armas nucleares como su exclusivo y legítimo derecho? Además, el OIEA no les contradice. Mas el terror no puede sustituir la lógica. El mundo no puede aceptar la tesis de que haya que limitar la libertad científica y tecnológica para muchos países debido a lo que algunos denominan los imperativos selectivos de la no proliferación horizontal.

Asimismo, conviene señalar en este contexto que el propio OIEA no es Parte en el TNP. Sin embargo, los Estados signatarios del TNP han contraído obligaciones respecto del Organismo en virtud de los consiguientes acuerdos de salvaguardias que, conforme al propio TNP, están obligados a concertar con el Organismo.

Desde el punto de vista del derecho consuetudinario internacional, la mayor parte de los juristas internacionales han considerado ilegal el empleo de bombas atómicas contra el Japón en agosto de 1945. El derecho internacional mantiene una distinción entre combatientes y no combatientes así como entre objetivos militares y de otra índole, prohíbe el empleo de armas envenenadas, prohíbe la perpetración de crímenes de lesa humanidad, insiste en la protección de las poblaciones civiles y no permite desproporción en la defensa propia. También se prestó cierta atención a la prohibición de todo empleo ulterior de las armas nucleares y, en ese

El Sr. Singh, ex Secretario de Relaciones Exteriores de la India, fue embajador en Austria y Gobernador de la India en la Junta de Gobernadores del OIEA de 1982 a 1985.



**Inspectores de salvaguardias del OIEA (centro) verifican elementos combustibles no irradiados en una central nuclear.**

proceso, a la no utilización de tecnología nuclear. Pero como señala L.W. Herron, esta tecnología resultó ser demasiado fascinante y su poder demasiado seductor para retener al genio en la redoma.\*

Antes de que la URSS y el Reino Unido se convirtieran en potencias poseedoras de armas nucleares, hubo un momento en que pareció posible persuadir a los Estados Unidos para que avanzaran hacia el desarme nuclear unilateral.

No obstante, una vez que tuvo lugar dicha proliferación, primero de un Estado poseedor de

armas nucleares a tres, y posteriormente a cinco, el mundo se percató de que la proliferación había escapado a todo control. Sólo después de esa etapa, los agentes de la proliferación vertical decidieron oponerse con vehemencia a la idea de la proliferación horizontal. De ahí el TNP y, de hecho, la participación del Organismo en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del TNP.

Conviene recordar estos antecedentes.

#### **Acontecimientos recientes en la esfera nuclear**

En medio de sus cambios, el mundo ha presenciado durante los últimos dos años una serie de

\* Véase "Las salvaguardias y la no proliferación vistas por un jurista", por L.W. Herron, *Boletín del OIEA*, Vol. 24, No. 3 (1982).

acontecimientos relacionados con la esfera nuclear en Asia.

Hace ya algún tiempo, se reconoce que Israel es virtualmente un Estado poseedor de armas nucleares. Al finalizar la guerra entre el Iraq y Kuwait, se reveló información sobre lo mucho que había avanzado el Iraq, un Estado signatario del TNP, en la adquisición clandestina de los medios para fabricar armas nucleares. De hecho, sin la victoria de las potencias aliadas sobre el Iraq no habría sido posible sacar a la luz tantas pruebas sobre el avance clandestino del Iraq hacia la adquisición de armas nucleares. Según informes de los servicios de inteligencia occidentales, el asesoramiento y la ayuda que China ha proporcionado al Pakistán de hecho casi le han permitido fabricar un arma nuclear. El Presidente Bush de los Estados Unidos se ha visto obligado a denegar al Pakistán la certificación requerida en virtud de la Enmienda Pressler, para que el Congreso de los Estados Unidos pueda autorizar la asignación de fondos con destino a cualquier tipo de asistencia económica o militar a ese país. Y ahora el Secretario de Relaciones Exteriores del Pakistán ha reconocido que su país puede fabricar la bomba cuando lo desee. Se sospecha que Corea del Norte, otro país signatario del TNP, ha avanzado considerablemente en el logro de la capacidad necesaria para fabricar armas nucleares.

Como resultado de la desintegración de la antigua Unión Soviética, sus repúblicas pasaron a ser independientes. Estas repúblicas desean mantener cierta unidad de propósitos y funcionamiento en algunas esferas concretas. Todas se han comprometido a trasladar cualesquiera armas nucleares que puedan existir en su territorio al de la Federación de Rusia del Presidente Boris Yeltsin. Sin embargo, las demoras en el traspaso de las armas de algunas antiguas repúblicas como Kazajstán han suscitado cierta preocupación.

Los problemas que enfrenta la comunidad internacional como resultado de estas situaciones en Asia no están relacionados con el sistema de salvaguardias del OIEA, sino con la no proliferación. Y lo que está presente detrás de todo ello es la cuestión de la voluntad política de la comunidad internacional para avanzar significativamente hacia el desarme general y completo.

En el preámbulo del TNP se hace referencia a las tensiones internacionales y la necesidad de robustecer la confianza entre los Estados, a fin de que cesen la fabricación de armas nucleares, liquiden las reservas existentes y eliminen las armas nucleares y sus vectores en los arsenales nacionales.

Todo esto puede lograrse mediante un tratado sobre el desarme general y completo y un sistema de verificación internacional, bajo un control internacional estricto y eficaz. Ambos mecanismos pudieron haberse elaborado inmediatamente después del fin de la guerra fría y el desmantelamiento del Tratado de Varsovia. Pero esa oportunidad parece haber desaparecido ya, sobre todo a causa del deseo de las cinco potencias poseedoras de armas nucleares de seguir manteniendo, adquiriendo e inventando nuevas armas nucleares. El mundo debe reconocer que durante los últimos tres años los Estados Unidos de América y la URSS han emprendido importantes acciones al negociar diversas medidas de desarme

que conducen a un mejoramiento significativo en esta esfera. Pero, al parecer esas medidas se han estancado.

Ante este panorama, cuando los Estados nucleares aconsejan a los que no lo son a que no adquieran lo que ellos ya poseen, todo el asunto se torna un tanto irreal, un tanto burlesco. Resulta aún más difícil digerir esta situación cuando la nueva Federación de Rusia reconoce abiertamente el error cometido en la contabilidad de las armas nucleares que pertenecían a la antigua Unión Soviética. Según los expertos, el margen de error podría ser de hasta el 20%.

¿Y qué decir de las sospechas de algunos en el sentido de que esas armas incorrectamente contabilizadas caigan en manos de irresponsables? Los programas clandestinos del Pakistán y el Iraq orientados al desarrollo de las armas nucleares demuestran cómo un Estado signatario del TNP y otro que no lo es pueden recibir asesoramiento, asistencia y material nuclear para ejecutar, respectivamente, ambiciosos programas de fabricación de armamentos. Es obvio que los suministros, el asesoramiento y la asistencia procedieron de "países" desarrollados en la esfera nuclear y que son signatarios del TNP o han prometido acatar sus disposiciones. Parecería que, más que la amistad política, la magia del mercado ha sido la fuerza motriz en esa esfera también. El deseo de obtener ganancias ha motivado a los industriales de algunos Estados a vencer su aversión a las armas nucleares y sus escrúpulos para faltar a la palabra empeñada.

---

### Las salvaguardias y el OIEA

Atravesamos un período no sólo de cambios, sino también de contradicciones.

Por una parte, los dos principales Estados poseedores de armas nucleares han convenido en reducir considerablemente su armamento y disminuir las probabilidades de conflicto en todo el mundo. Mas, por la otra, ninguna de las partes se ha mostrado partidaria de avanzar hacia la concertación de un tratado de prohibición completa de los ensayos ni ha reconocido la necesidad de lograr el desarme general y completo en un plazo determinado.

Existe un nuevo clima de seguridad en el mundo, y todo parece indicar que las grandes potencias están interesadas en reorganizar sus arsenales nucleares en este nuevo contexto. Sin embargo, se niegan a dejar de buscar la supremacía.

Se habla de fortalecer las salvaguardias y dar más autoridad al OIEA, pero sólo en el aspecto horizontal de la proliferación nuclear. Aún no hay respuesta para numerosas interrogantes sobre la zona gris en que convergen aspectos de moralidad y filosofía, de ciencia y tecnología, y de poder económico y capacidad militar.

¿Cómo puede el OIEA reflejar la voluntad de la comunidad mundial y garantizar un mayor cumplimiento por parte de Estados que son signatarios del TNP y, por tanto, están comprometidos a aceptar las salvaguardias totales? En virtud de su Estatuto, ¿cómo puede garantizar una mayor transparencia en

los programas nucleares de países como China, el Pakistán y la India, que han decidido mantenerse al margen de las salvaguardias totales? ¿Cómo puede garantizar que el material salvaguardado no se desvíe hacia fines militares?

Adaptando las palabras que una vez dijera el desaparecido Dr. Homi Bhabha: "Respecto de un Estado poseedor de armas nucleares, las salvaguardias son como un bote sin fondo".

Cabe recordar que hasta ahora China ha tenido un programa nucleoelectrico comparativamente insignificante, y que la mayor parte de su programa nuclear se ha orientado a la fabricación de armamentos. Ese país ha decidido someter a salvaguardias sólo algunas de sus instalaciones nucleares no militares. La planta de enriquecimiento de Kahuta en el Pakistán ha estado en explotación durante casi un decenio, y ese país se ha visto en apuros para justificar el propósito de dicha planta por cuanto no posee ningún programa nucleoelectrico en que pueda utilizar ese uranio enriquecido.

Los problemas que encara el OIEA no obedecen a las responsabilidades que dimanen de su Estatuto, sino de las derivadas de la función que le asigna el TNP. Sencillamente, el problema consiste en que el Organismo no tiene una estructura que le permita detectar las instalaciones clandestinas o las actividades nucleares no declaradas de los Estados adheridos al TNP.

Conviene recordar que cuando se firmó el TNP, el OIEA no recibió la responsabilidad de detectar las actividades clandestinas, sino sólo la de verificar que las actividades declaradas no dieran lugar a desviaciones de material nuclear salvaguardado. La situación del material salvaguardado por el OIEA, respecto de las centrales nucleares de todo el mundo, se advierte claramente cuando reconocemos que sólo el 32% de todos los reactores de potencia del mundo, que representan aproximadamente el 32% de la capacidad total global de generación de energía nuclear, están sometidos a las salvaguardias del tipo TNP previstas en el documento INFCIRC/153. Dicho de otro modo, la salvaguardias persiguen el objetivo de dar la alarma en cuanto al cumplimiento de los compromisos y obligaciones contraídos en el contexto del TNP, y no de vigilar el mundo nuclear.

El TNP pretende lograr una especie de desarme de quienes no estaban armados. Ahora algunos de ellos tratan de armarse en silencio, y eso no es correcto. Al parecer, la comunidad internacional está vagamente deseosa de que las salvaguardias del OIEA (ya sean del tipo INFCIRC/153 o del tipo INFCIRC/66) conduzcan a la no proliferación, sobre todo en los casos en que la situación ya ha avanzado hacia la proliferación.

Parece que el OIEA carece de medios para evitar que las potencias nucleares, o incluso las potencias altamente industrializadas, todas signatarias del TNP, ayuden a los Estados no poseedores de armas nucleares a fabricarlas. Es un hecho generalmente reconocido que algunos Estados poseedores de armas nucleares han ayudado a determinados Estados no poseedores de estas armas proporcionándoles diseños de bombas y sometiendo a prueba sus centros de proceso de datos. ¿En virtud de qué procedimiento o mediante qué arreglos logísticos puede el OIEA verificar este tipo de actividad?

O, para el caso, ¿cómo podría hacerlo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?

De hecho, los esfuerzos casi logrados del Iraq y Corea del Norte para sumarse a los Estados poseedores de armas nucleares, no obstante su pequeña escala han puesto de manifiesto cuán inútiles, carentes de sentido e ineficaces son los sistemas de control de la proliferación formulados y desarrollados tan concienzudamente con arreglo a las normas del OIEA y el TNP. También ha habido quienes, en el transcurso de los años, se han angustiado por la dirección nuclear que según ellos tomaba Taiwán. En todo caso, el sistema de salvaguardias del OIEA ha servido más bien de hoja de parra o disfraz para encubrir a los infractores potenciales de la no proliferación, en lugar de ponerlos al descubierto.

### Dilemas nucleares

Los dilemas que el mundo enfrenta actualmente en la esfera nuclear en Asia deben dirigir la atención hacia la ilegitimidad fundamental de las armas nucleares, porque es sólo en Asia donde se han empleado para infligir la venganza más extrema. No podemos pretender que la cuestión de la no proliferación esté desvinculada del problema del desarme nuclear y la eliminación de las armas nucleares. Confiamos en que ya los Estados poseedores de armas nucleares hayan madurado y evolucionado, y sean capaces de declarar que sus armas no pueden considerarse medios de legítima defensa.

La experiencia adquirida recientemente, después de la guerra del Golfo, indica que en algunos casos la firma de tratados y la aceptación de salvaguardias totales ha servido para encubrir y no ha fomentado la transparencia. Ello induce a la conclusión definitiva de que una democracia auténtica y sincera es la única garantía de adhesión a los compromisos internacionales.

La prevención del uso de la tecnología nuclear con fines destructivos entraña necesariamente que el OIEA se oponga de forma expresa e inequívoca a la existencia de armas nucleares en todas partes, incluidos los cinco Estados poseedores de armas nucleares declarados; sin embargo, la amenaza de la proliferación no desaparece.

Esto trae a la memoria la siguiente estrofa del poema *La barcarola* de Pablo Neruda:

*"Es la hora, amor mío, de apartar esta rosa  
sombria,  
cerrar las estrellas, enterrar la ceniza en la  
tierra:  
y en la insurrección de la luz, despertar con los  
que despertaron  
o seguir en el sueño alcanzando la otra orilla del  
mar  
que no tiene otra orilla."*