

Paso a paso: El TNP y el camino que le queda por delante

Con resultados generales positivos, la Conferencia de 1995 sobre el TNP prorrogó el Tratado indefinidamente y destacó las funciones del OIEA

por Berhanykun
Andemicael,
Merle Opelz, y
Jan Priest

Aún antes de que el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) entrara en vigor en 1970, el OIEA era parte integrante de los esfuerzos que realizaba el mundo contra la difusión de las armas nucleares. El TNP amplió considerablemente el sistema mundial de verificación nuclear y la función central del Organismo, a tal punto que hoy día casi todos los acuerdos de salvaguardias del OIEA se concertan de conformidad con el Tratado. Basado sólo en eso, el resultado de la Conferencia de las Partes encargada del examen y la prórroga del TNP celebrada en mayo de 1995 fue de importancia capital para el Organismo y la comunidad internacional a la que éste sirve.

El 11 de mayo de 1995, la Conferencia decidió prorrogar indefinidamente el Tratado asumiendo una mayor responsabilidad de rendir cuentas sobre su aplicación en futuras conferencias de examen. Además, aprobó un conjunto de Principios y Objetivos para la no proliferación nuclear y el desarme, y una resolución sobre el Oriente Medio. (*Véase el recuadro.*) Sin embargo, la Conferencia no pudo aprobar una Declaración Final.

En general, como ha señalado el Director General del OIEA, Dr. Hans Blix, la Conferencia del TNP envió algunos mensajes trascendentales que fueron bien acogidos. Confirmó nuevamente que el objetivo fundamental del Tratado es lograr un mundo libre de armas nucleares y apoyó el enfoque de "Átomos para la Paz" para el uso y transferencia de la tecnología nuclear con fines pacíficos conforme a las disposiciones del TNP. En cuanto al OIEA, esto indica la importancia sostenida de sus funciones actuales y, en algunos casos, en proceso de expansión en las esferas de la verificación y las salvaguardias, la seguridad nuclear, la evacuación de desechos, la transferencia de tecnología nuclear y la asistencia técnica.

En el presente artículo se analizan minuciosamente las deliberaciones y decisiones de la Conferencia de 1995 para el examen y la Prórroga del TNP. Para ello se centra la atención en los logros en la medida en que

se relacionan con la evolución del papel y las responsabilidades del OIEA, y se esbozan las cuestiones relacionadas con el Organismo, sobre las cuales se no pudo lograr consenso.

Prórroga del TNP: Opciones y decisiones

La prórroga indefinida del TNP, concebido originalmente para un período de 25 años, no fue en modo alguno una conclusión inevitable. En realidad, al comienzo de la Conferencia muy pocos delegados u observadores habrían estado dispuestos a apostar a tal resultado. Por otra parte, eran muy pocos los que no deseaban ver prorrogado el Tratado por mucho tiempo, incluso sus más acerbos críticos.

Además de la prórroga indefinida, se anunciaron o se propusieron diversas opciones. En los meses previos a la inauguración de la Conferencia, Venezuela anunció una opción por la que el Tratado se prorrogaría por otro período de 25 años en las mismas condiciones en que originalmente se concertó. Sin embargo, había incertidumbre en cuanto a si podía interpretarse que las disposiciones del Tratado establecían que en etapas posteriores se celebrarían las necesarias conferencias de prórroga. En la tercera semana de la Conferencia, el criterio de Venezuela fue sustituido por dos opciones propuestas oficialmente que acompañarían a la relacionada con la prórroga indefinida. En la primera opción, presentada por Indonesia, se instaba a prorrogar el Tratado por períodos fijos renovables de 25 años, y cada 5 años se convocarían conferencias de examen. En la segunda opción, presentada por México, se proponía una prórroga indefinida vinculada a cierto número de compromisos cuyo cumplimiento se reexaminaría cada 5 años.

En una etapa bastante avanzada de la Conferencia, Canadá tuvo la iniciativa de distribuir un proyecto de decisión sobre la prórroga indefinida mediante el cual los Estados podrían indicar la posición que adoptarían si el asunto se sometía a votación. Al final, fue gracias a esta iniciativa que la Conferencia pudo decidir que existía una mayoría en pro de una prórroga indefinida. Sólo Egipto y Siria hablaron de suspender la Confe-

El Sr. Andemicael es Representante del Director General del OIEA ante las Naciones Unidas en Nueva York. La Sra. Opelz es Jefa de la Oficina del OIEA en Ginebra. La Sra. Priest es funcionaria superior de la División de Relaciones Exteriores en la sede del OIEA en Viena.

rencia si no podía adoptarse una decisión, y que se volviera a convocar en una fecha posterior hasta la cual el Tratado se mantendría en vigor.

Cuatro de los cinco Estados poseedores de armas nucleares: los Estados Unidos de América, Francia, el Reino Unido y Rusia, abogaron desde el principio por la prórroga indefinida con el decidido apoyo del Canadá, Australia y la mayoría de los Estados europeos. Posteriormente China se sumó al apoyo. Aunque desde el principio, algunos países en desarrollo respaldaron la prórroga indefinida, la mayoría de ellos no lo hizo así. La oposición empezó a desaparecer cuando la Conferencia del TNP se hallaba a mitad de camino, tras el resultado de la reunión de Bandung de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros del Movimiento de los Países No Alineados. La reunión no mostró cohesión en cuanto a las demandas sobre la opción de una prórroga renovable de 25 años.

En la tercera semana de la Conferencia, más de 100 Estados habían firmado por la prórroga indefinida, y ya no se trataba de si el Tratado se prorrogaría o no indefinidamente, sino de cuán amplia sería la mayoría y en qué condiciones.

Aunque era evidente que la mayoría se pronunciaría por la prórroga indefinida si se efectuaba una votación, el Presidente de la Conferencia, el Embajador de Sri Lanka Jayantha Dhanapala, se mantuvo firme en su empeño de lograr un consenso. Valiéndose de su singular posición como antiguo Estado poseedor de armas nucleares y de su condición de país en desarrollo no alineado, Sudáfrica propuso que la decisión de prorrogar el Tratado indefinidamente se vinculara a un proceso de examen "mejorado" y la aceptación de "principios" que abarcasen la no proliferación, la universalidad, las salvaguardias, la utilización con fines pacíficos, el desarme nuclear y las zonas libres de armas nucleares. Sudáfrica subrayó que los principios no eran "condiciones" sino un "criterio". Estos principios se analizaron en un pequeño grupo de Amigos del Presidente, al mismo tiempo que se efectuaba el examen del Tratado en las tres Comisiones Principales. Al final prevaleció este conjunto de principios, ampliado con una resolución sobre el Oriente Medio.

Comisión Principal I: Desarme y cuestiones de seguridad

El objetivo de la Conferencia del TNP de aprobar una Declaración Final sobre el examen de la aplicación del Tratado no se pudo lograr debido a que dentro de la Comisión Principal I surgieron profundas divisiones sobre los temas de la no proliferación y el desarme nuclear.

Debate polarizado. La Comisión Principal I no pudo zanjar la diferencia fundamental de percepción respecto de problemas existentes entre los Estados nucleares y la mayoría de los Estados no nucleares. Los desacuerdos traspasaron los límites de Norte a Sur. En particular, la crítica de los Estados poseedores

de armas nucleares acerca de las cuestiones del desarme aglutinó a los miembros del Movimiento de los Países No Alineados y a algunos miembros del Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados.

Compromisos de no proliferación. Se debatió la responsabilidad de Estados no poseedores de armas nucleares por haber adquirido anteriormente tecnología nuclear delicada y la forma en que podían evitarse transferencias futuras. El primer desacuerdo surgió cuando México planteó dos cuestiones: si el despliegue de armas nucleares estadounidenses y británicas en los territorios de otros países miembros de la OTAN, con posibilidad de transferencia del control en tiempo de guerra, constituía una violación de los artículos I y II; y si los componentes y la tecnología nucleares que el Reino Unido recibió en virtud del Acuerdo de Defensa Mutua EE UU/Reino Unido se consideraba una transferencia nuclear violatoria del artículo I.

Muchos de los países miembros del Movimiento de los Países No Alineados coincidieron con México en que tales transferencias eran incompatibles con las obligaciones del TNP, aunque los Estados Unidos de América, el Reino Unido y varios miembros de la OTAN rechazaron firmemente el argumento. Una segunda cuestión se refería al aspecto señalado por el Irán y varios Estados árabes de que ciertos Estados nucleares deberían responsabilizarse de la adquisición de tecnología y materiales nucleares delicados por países que no eran partes en el TNP, en particular Israel. Ningún Estado poseedor de armas nucleares se responsabilizó de esas transferencias. La tercera cuestión se relacionaba con la violación por el Iraq de sus obligaciones de no proliferación en virtud del artículo II y el incumplimiento por la República Popular Democrática de Corea de sus obligaciones de salvaguardias conforme al artículo III, con posibles implicaciones para el artículo II. No hubo mucho desacuerdo respecto de estos asuntos como tales, con excepción del Iraq y de la propia RPDC, que no se sumarían a un consenso si sus casos se mencionaban explícitamente. Entre los miembros del Movimiento de los Países No Alineados predominó el criterio de que una evaluación equilibrada del incumplimiento debería abarcar los artículos I y II.

Estas cuestiones por sí mismas no eran insolubles, pero no pudieron resolverse en el contexto de una división más profunda a propósito del artículo VI.

Desarme. El principal desacuerdo respecto del artículo VI se debió a los siguientes aspectos: si la carrera de armamentos había cesado en realidad; cómo acelerar el proceso de desarme nuclear por todos los Estados poseedores de armas nucleares y lograr su total eliminación; cómo fortalecer las actuales garantías de seguridad a los Estados no nucleares; y si era posible establecer un plan de acción con plazos específicos para un futuro desarme nuclear. Hubo menos problema con las cuestiones específicas de las negociaciones para un Tratado de prohibición completa de los ensayos (TPCE) y un acuerdo de cesación de la producción de material fisionable. En cuanto a esos temas, los Principios y Objetivos adoptados reflejan los acuerdos alcanzados.

El TNP, la Conferencia de 1995 y el OIEA

La Conferencia de las Partes encargada del examen y la prórroga del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) se celebró del 17 de abril al 12 de mayo de 1995 en Nueva York. Resaltó su importancia la participación de 175 de los 178 Estados Partes en el Tratado y la decisión de prorrogar el Tratado indefinidamente. La Conferencia tuvo la doble finalidad de examinar la aplicación del Tratado y de decidir sobre su prórroga. Presidió la Conferencia el Embajador Jayantha Dhanapala, de Sri Lanka.

El proceso preparatorio de la Conferencia, iniciado en mayo de 1993, se realizó en cuatro períodos de sesiones de la Comisión Preparatoria. Se aceptaron 11 documentos de antecedentes para su presentación a la Conferencia, tres de ellos preparados por el OIEA. Sin embargo, se dedicó relativamente poco tiempo a los debates de fondo y no se resolvió ningún asunto importante antes de la Conferencia. La atención se había centrado en la preparación del proyecto de reglamento de la Conferencia, cuya regla más controvertida se dejó para que se solucionara en el marco de la propia Conferencia. Se trataba del procedimiento de votación sobre la decisión de la prórroga, aspecto estrechamente vinculado a la cuestión de fondo de las opciones de prórroga, y en la última semana de la Conferencia se resolvieron finalmente ambas cuestiones. El examen de la aplicación del Tratado se realizó en tres Comisiones Principales con los mandatos siguientes:

- **Comisión Principal I: Desarme y cuestiones de seguridad**

Examen y aplicación de los artículos I y II (compromisos de no proliferación), el artículo VI (compromisos de desarme nuclear y general); y el artículo VII (zonas libres de armas nucleares en su relación con el desarme y las cuestiones de seguridad) y los párrafos conexos del preámbulo.

- **Comisión Principal II: No proliferación, salvaguardias y zonas libres de armas nucleares**

Examen de la aplicación del artículo III (la verificación y las salvaguardias del OIEA); los artículos I y II (compromisos de no proliferación en relación con la verificación y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos); y el artículo VII (zonas libres de armas nucleares). Función del Tratado en el fomento de la no proliferación, el desarme nuclear, la paz y la seguridad. Medidas destinadas a promover una mayor aceptación del Tratado.

- **Comisión Principal III: Utilización de la energía nuclear con fines pacíficos**

Examen de la aplicación del artículo III (con respecto a la aplicación de las salvaguardias para que no obstaculicen el desarrollo económico o tecnológico de las Partes); el artículo IV (sobre el fomento de la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos); y el artículo V (sobre la aplicación pacífica de las explosiones nucleares) y los párrafos conexos del preámbulo.

Funciones y responsabilidades del OIEA. En virtud del TNP, se ha confiado al OIEA la función concreta de inspeccionar las salvaguardias a nivel internacional, y se le reconoce generalmente como el canal multilateral de la transferencia de tecnología para la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. Sus responsabilidades emanan de los artículos III y IV, respectivamente. En términos prácticos, el Organismo tiene funciones que desempeñar en relación con varios otros artículos. En la práctica, se ha encomendado al OIEA la verificación conforme a los artículos VII (en las zonas libres de armas nucleares ya establecidas o que estén en perspectiva conforme al Tratado) y el artículo VI (en el contexto de las salvaguardias del material nuclear considerado excesivo para las necesidades de defensa de los Estados Unidos de América). Las posibles nuevas funciones abarcan las que se derivan de la culminación de las negociaciones para un Tratado de prohibición completa de los ensayos (TPCE); y la concertación de un acuerdo que prohíba la producción de material fisionable para armas nucleares u otros explosivos nucleares.

En su intervención ante la Conferencia el 17 de abril de 1995, el Director General del OIEA, Dr. Hans Blix, describió la importante función que se ha encomendado al OIEA en la aplicación y ejecución del TNP, la función que es posible que desempeñe en nuevas esferas del control de las armas nucleares, y sus amplias actividades de cooperación y asistencia técnica. Los documentos de antecedentes preparados por el OIEA suministraron información detallada a la Conferencia. Los funcionarios del Organismo también proporcionaron asistencia a las Comisiones para esclarecer algunos temas y prestar servicios como parte de la Secretaría de la Conferencia.

Orígenes y objetivos del TNP. Firmado en 1968 y en vigor desde 1970, el TNP ha sido aclamado como uno de los grandes éxitos del control multilateral de armamentos. Sus principales objetivos son detener la difusión ulterior de las armas nucleares, brindar seguridad a los Estados no poseedores de armas nucleares que han renunciado a la opción nuclear, crear un clima en que pueda fomentarse la cooperación en la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, y promover las negociaciones de buena fe sobre el control de armamentos que redunden en la eliminación progresiva de las armas nucleares. Aunque entre los Estados existen diferencias de opinión en cuanto a los resultados positivos del TNP en la consecución de estas metas, la mayoría considera que el mundo es más seguro con el Tratado que sin él.

Teniendo en cuenta lo que está en juego, el TNP es un documento bastante sencillo que consta de sólo 10 artículos, el más largo de los cuales contiene seis párrafos. Los pormenores de la verificación de las obligaciones del Tratado se dejan para su negociación en el marco del OIEA. Estos acuerdos de salvaguardias y los arreglos subsidiarios entran en mayor detalle y constituyen el sistema de verificación del Tratado.

El Tratado prevé que se celebren conferencias periódicas de examen cada 5 años, la primera de las cuales se celebró en 1975 y le sucedieron las de 1980, 1985 y 1990 conforme a las disposiciones del TNP y las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el artículo X del Tratado se estableció específicamente la celebración de la Conferencia de 1995: "Veinticinco años después de la entrada en vigor del Tratado se convocará una Conferencia para decidir si el Tratado permanecerá en vigor indefinidamente o si se prorrogará por uno o más períodos suplementarios de duración determinada. Esta decisión será adoptada por la mayoría de las Partes en el Tratado."

Conjunto final de decisiones

El resultado positivo de la Conferencia del TNP fue un conjunto de tres decisiones:

- **Prórroga del Tratado.** La Conferencia decidió que, como existe una mayoría entre los Estados Partes en el Tratado en favor de su prórroga indefinida, de conformidad con el párrafo 2 de su artículo X, el Tratado continuará en vigor indefinidamente.
- **Principios y objetivos para la no proliferación de las armas nucleares y el desarme.** En 20 párrafos de la parte dispositiva, la Conferencia aprobó los principios y objetivos en todas las esferas pertinentes. **Universalidad:** Se concedió máxima prioridad a la adhesión universal al TNP. **No proliferación:** Se subrayó la función esencial del TNP en la prevención de la proliferación nuclear y la reducción del peligro de una guerra nuclear, así como la necesidad de hacer todos los esfuerzos posibles para aplicar las disposiciones relativas a la no proliferación en todos sus aspectos. **Desarme nuclear:** Los Estados poseedores de armas nucleares reafirmaron su compromiso de proseguir de buena fe las negociaciones relativas al desarme nuclear, y se les instó a cumplir resueltamente sus compromisos. Se destacó específicamente la ejecución del siguiente plan de acción: la finalización de las negociaciones sobre un tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares a más tardar en 1996, con *máxima moderación en la realización de ensayos en espera de su entrada en vigor*; la *inmediata iniciación y pronta conclusión de las negociaciones sobre una convención que prohíba la producción de material fisionable para armas nucleares*; la *resuelta realización por parte de los Estados poseedores de armas nucleares de esfuerzos sistemáticos y progresivos para reducir las armas nucleares a nivel mundial, con el objetivo final de eliminarlas*. **Zonas libres de armas nucleares (ZLAN):** Como cuestión de prioridad se alentó el establecimiento de ZLAN y de zonas libres de todas las armas de destrucción en masa, especialmente en zonas de tensión tales como el Oriente Medio. **Garantías de seguridad:** Además de la resolución 984 (1995) del Consejo de Seguridad y de las recientes declaraciones de los Estados poseedores de armas nucleares con respecto a las garantías negativas y positivas, debe considerarse la adopción de medidas adicionales que pueden tomar la forma de "un instrumento jurídicamente vinculante". **Salvaguardias:** Reconociendo que el OIEA es la autoridad competente encargada de verificar y asegurar el cumplimiento de los acuerdos de salvaguardias concertados en virtud del artículo III del TNP, la Conferencia afirmó que nada deberá hacerse que socave la autoridad del OIEA; los Estados Partes que aún no hayan concertado acuerdos de salvaguardias deberán hacerlo sin demora; deben apoyarse las decisiones adoptadas por la Junta de Gobernadores del OIEA con miras a fortalecer aún más la eficacia de las salvaguardias del OIEA; la aceptación de las salvaguardias y los compromisos jurídicamente vinculantes de no proliferación deben constituir un requisito necesario para la concertación de nuevos acuerdos de suministro para la transferencia de material nuclear, equipo o material especialmente diseñado para el tratamiento, el uso o la producción de material fisionable especial; el material nuclear que los Estados poseedores de armas nucleares transfieran de usos militares a actividades civiles, deberá someterse, a la mayor brevedad posible, a las salvaguardias del OIEA en el marco de los acuerdos de salvaguardias basados en ofrecimientos voluntarios. **Utilización de la energía nuclear con fines pacíficos:** Subrayando el derecho inalienable de todas las Partes a proceder a la investigación, la producción y el uso de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con las disposiciones del TNP, la Conferencia instó a que se cumplieran plenamente los compromisos encaminados a facilitar la transferencia de tecnología nuclear con fines pacíficos; el trato preferencial a los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado en todas las actividades nucleares con fines pacíficos; la transparencia y el diálogo en el control de las exportaciones relacionadas con el uso de la energía nuclear; el mantenimiento del nivel práctico más alto posible de seguridad nuclear, inclusive en la gestión de desechos, la protección física y el transporte de materiales nucleares; y la estricta abstención de realizar ataques o amenazas de ataque a instalaciones nucleares dedicadas a fines pacíficos. **Recursos para el OIEA:** La Conferencia instó a que se hiciera todo lo posible para garantizar que el OIEA posea los recursos financieros y humanos necesarios para hacer frente eficazmente a sus responsabilidades, y a que el Organismo intensificara sus esfuerzos encaminados a hallar modos y arbitrios para financiar la asistencia técnica con recursos previsibles y seguros.
- **Consolidación del proceso de examen.** Además de las Conferencias de Examen cada cinco años, se decidió que, a partir de 1997, la Comisión Preparatoria celebrara una reunión en cada uno de los tres años anteriores a la Conferencia de Examen para examinar los principios y objetivos, y los medios de fomentar la plena aplicación del Tratado.
- **Resolución relativa al Oriente Medio.** En la resolución se reafirma la importancia de la pronta realización de la adhesión universal al TNP y se exhorta a todos los Estados del Oriente Medio que aún no lo hayan hecho a que se adhieran al Tratado a la brevedad posible, y a que acepten las salvaguardias totales del OIEA. También se apoyan las metas y los objetivos del proceso de paz en el Oriente Medio y se insta a los Estados de la región a que adopten medidas prácticas en los foros apropiados a fin de avanzar hacia el establecimiento en el Oriente Medio de una zona libre de armas de destrucción en masa y de sus sistemas vectores. La resolución, aprobada sin ser sometida a votación, fue patrocinada por los Estados depositarios del TNP: los Estados Unidos de América, el Reino Unido y Rusia. Los 14 miembros de la Liga de los Estados Árabes habían propuesto originalmente una primera versión en que expresaban su preocupación por las instalaciones nucleares de Israel no sometidas a salvaguardias y pedían que se estableciera en el Oriente Medio una zona libre de armas nucleares y de todas las demás armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores. Como otros Estados se negaron a abordar por separado el caso de Israel, se llegó a una avenencia mediante la cual se hizo referencia a la formulación convenida que figura en el informe de la Comisión Principal III. En dicha formulación se había expresado la preocupación por las instalaciones nucleares delicadas no sometidas a salvaguardias de la India, Israel y el Pakistán.

Los Principios y Objetivos reconocen que el desarme nuclear se propiciaría considerablemente mediante la disminución de la tirantez internacional y el robustecimiento de la confianza entre los Estados, y comprenden medidas concretas que con toda seguridad exigirían una verificación eficaz.

En cuanto a los asuntos del desarme, los cinco Estados poseedores de armas nucleares reafirmaron la posición que habían adoptado en recientes declaraciones. En abril de 1995, los Estados Unidos de América, Francia, el Reino Unido y Rusia emitieron una declaración conjunta en que acogían con satisfacción el hecho de que la carrera de armamentos hubiera cesado, subrayaban la importancia de las garantías de seguridad aprobadas por el Consejo de Seguridad y reafirmaban su compromiso de, como se declara en el artículo VI, "celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas al desarme nuclear", que continúa siendo su objetivo fundamental. El quinto Estado nuclear, China había emitido una declaración por separado en que reiteraba su posición en cuanto a no ser el primer país en hacer uso de las armas nucleares, y su apoyo a las garantías de seguridad jurídicamente vinculantes para los Estados no nucleares. También exhortaba a la prohibición completa y destrucción total de las armas nucleares, pero no abordaba muchas de las cuestiones específicas que habían planteado los Estados no poseedores de armas nucleares.

Los miembros del Movimiento de los Países No Alineados sostuvieron que no se podría suponer que la carrera de armamentos había cesado mientras se estuvieran fabricando nuevas ojivas, produciendo material fisionable con fines bélicos y permitiendo los ensayos nucleares. Aunque acogieron con beneplácito las recientes reducciones de armamento nuclear efectuadas por los Estados Unidos de América y Rusia, los miembros del Movimiento de los Países No Alineados instaron a China, Francia y el Reino Unido a contraer, junto a ellos, nuevos compromisos con miras a realizar reducciones mayores en esta etapa. Consideraron además que la referencia al desarme nuclear como un "objetivo fundamental" y su ubicación en el contexto del "desarme general y completo", era una expresión que presentaba al desarme como una meta prácticamente inalcanzable. También sostuvieron que la Conferencia debería convenir en un programa de acción para adoptar medidas concretas conducentes a la total eliminación de las armas nucleares en el futuro previsible.

Informe de la Comisión. El debate polarizado desembocó en un estancamiento y en un abultado informe recargado de corchetes que refleja todas las diferencias existentes. Por tanto, el informe no podía servir de base al fragmento del proyecto de Declaración Final que abordaba los asuntos de la no proliferación y el desarme. En la última semana de la Conferencia, el Presidente del Comité de Redacción, Tadeusz Strulak de Polonia, simultáneamente con los esfuerzos que realizaba el Presidente de la Conferencia, redactó un nuevo documento que reflejaba una posición intermedia respecto de las cuestiones objeto de desacuerdo. No obstante, el último día de la Conferencia no se pudo lograr consenso alguno, aunque

se contó con el apoyo activo de su Presidente y el telón de fondo de la adopción del conjunto final de decisiones.

Con todo, en un sentido amplio se puede llegar a la conclusión de que la ausencia de un acuerdo se cubrió en parte con los elementos pertinentes de la decisión sobre los Principios y Objetivos. Especial importancia tuvieron los párrafos sobre el TPCE, el acuerdo de cesación y las garantías de seguridad, todo lo cual fue más allá de los aspectos enunciados en la declaración conjunta de abril de los cuatro Estados poseedores de armas nucleares.

Comisión Principal II: No proliferación, salvaguardias y zonas libres de armas nucleares

Debido principalmente a que diferencias fundamentales surgidas en la Comisión Principal I impidieron llegar a un acuerdo sobre la Declaración Final, el informe de la Comisión Principal II se publicó como documento de la Conferencia. Se supone que se tomará como punto de referencia para la labor futura con arreglo al mecanismo mejorado de examen. Sin embargo, desde la perspectiva del OIEA, el aspecto principal es que algunos de los elementos clave (y de hecho, la formulación) del informe de la Comisión Principal II están plasmados en los Principios y Objetivos adoptados. (*Véase el recuadro de la página 33.*)

Para facilitar su labor, la Comisión tuvo a la vista 15 documentos informativos, incluidos tres preparados por el OIEA en relación con los artículos III, IV y V, y 18 documentos de trabajo diferentes presentados por delegaciones individuales o en grupo sobre temas relacionados con las deliberaciones de la Comisión.

Salvaguardias. ¿Qué podía razonablemente haberse esperado de la Conferencia desde la perspectiva del OIEA, y qué se logró?

En anteriores Conferencias de examen del TNP, las Partes habían expresado o reafirmado su convicción de que las salvaguardias del Organismo desempeñan un papel decisivo en la prevención de la proliferación. Habían reafirmado, entre otras cosas, su decisión de reforzar las barreras que se oponen a la proliferación de las armas nucleares y habían instado al OIEA a hacer valer plenamente sus derechos en virtud de los acuerdos de salvaguardias. Conferencias anteriores también habían acogido con satisfacción las importantes aportaciones hechas por las Partes en el TNP al propiciar la aplicación de las salvaguardias y habían reconocido la importancia decisiva de continuar proporcionando apoyo político, técnico y financiero a las salvaguardias del OIEA.

En el detallado Documento Informativo del OIEA sobre las salvaguardias que se presentó a la Conferencia, se destacaron las medidas que se habían tomado en respuesta a esas decisiones y conclusiones. Ello se hizo ante la perspectiva de nuevas y siempre crecientes demandas al sistema de salvaguardias del Organismo; las limitaciones financieras y los acontecimientos de

decisiva importancia relacionados con las salvaguardias que tienen lugar desde 1990, sobre todo el descubrimiento del programa nuclear clandestino del Iraq, el fin de la guerra fría y todas sus repercusiones, y las necesidades resultantes de los progresos alcanzados en esferas del desarme nuclear.

Fue significativo que la Conferencia de 1995 reafirmara el apoyo a las actividades de verificación del OIEA y a los esfuerzos que se despliegan para fortalecer las salvaguardias que el Organismo aplica en nombre de la comunidad internacional, y que decidiera, en pro de los amplios intereses del régimen de no proliferación, el futuro a largo plazo del Tratado. Ello se debe a que la duración de los acuerdos de salvaguardias concertados entre el OIEA y las Partes en el TNP está vinculada al propio Tratado.

Cabe esperar que los elementos relacionados con las salvaguardias en los Principios y Objetivos adoptados tengan efectos notables en la ulterior evolución del sistema de verificación, tanto en su campo de aplicación como en su eficacia. Aunque el sistema de salvaguardias ha demostrado ser eficaz respecto de las actividades nucleares *declaradas*, el caso del Iraq dejó claro que no lo era para detectar actividades *no declaradas*, sobre todo porque adolecía de falta de información sobre ese tipo de actividades. Comprender esto fue fundamental para las medidas iniciales y posteriores que la Junta de Gobernadores del OIEA ha aprobado y que están encaminadas a subsanar esas deficiencias. El fortalecimiento de las medidas vigentes ya había demostrado su efectividad, por ejemplo, en lo referente a las actividades de verificación del OIEA relacionadas con la evaluación de la exactitud y exhaustividad de la declaración por la RPDC de su material nuclear sujeto a salvaguardias.

En beneficio de los amplios intereses del régimen de no proliferación, fue muy importante para el Organismo que la Conferencia del TNP apoyara e hiciera suyo lo que procuraba alcanzar con el fortalecimiento de las salvaguardias. El OIEA ofreció a la Conferencia una exposición sobre el "Programa 93+2", su programa general de desarrollo de las salvaguardias, el cual tuvo buena acogida. En el Debate General y a lo largo de las deliberaciones de la Comisión, se formularon muchas declaraciones positivas sobre los esfuerzos del OIEA y la necesidad permanente de apoyarlos, a pesar de algunas divergencias de opinión en cuanto a varias ideas y propuestas concretas del programa.

Desde el punto de vista del apoyo práctico que cabría esperarse para contribuir a la aplicación de las salvaguardias, la Conferencia de 1995, entre otras cosas, reconoció que en virtud de los acuerdos de salvaguardias amplias, las Partes en el TNP y el OIEA tienen la obligación de cooperar plenamente para garantizar salvaguardias eficaces en todas las circunstancias. A este respecto, es de esperar que, además de los llamamientos de siempre a las Partes en las Conferencias del TNP a que garanticen el apoyo técnico y financiero adecuados a las salvaguardias, los Estados también estarán de acuerdo en aplicar otras medidas de valor práctico para que el OIEA desempeñe eficazmente sus funciones. Entre ellas figuran medidas

tales como acordar que se simplifiquen los procedimientos de designación de los inspectores del Organismo, y acceder a suspender los requisitos de visado o conceder visados de entradas múltiples a los inspectores del Organismo. Este aspecto es de particular importancia, ya que las inspecciones con breve preaviso o sin preaviso se encuentran entre los elementos clave de las propuestas de fortalecimiento de las salvaguardias previstas en el "Programa 93+2". Es evidente que esas inspecciones no pueden realizarse si se mantienen los requisitos restrictivos de visado.

Zonas libres de armas nucleares (ZLAN). El artículo VII del TNP refleja la importancia de los arreglos regionales de no proliferación como complementos valiosos de los arreglos mundiales. Las ZLAN establecidas en virtud de los Tratados de Tlatelolco y Rarotonga, estipulan la concertación de arreglos de verificación muy vinculados a la aplicación de las salvaguardias en cumplimiento del TNP. Además, en un proyecto de tratado sobre la creación de una ZLAN en Africa también se asigna al OIEA la responsabilidad de verificar su cumplimiento. En el Oriente Medio, aunque la creación de una ZLAN sólo podría concretarse en el contexto de un acuerdo general de paz, los Estados de la región concuerdan, en principio, en el posible valor de una zona de esa índole en su región.

La importancia que las Partes en el TNP atribuyen a las ZLAN se expresa en tres párrafos concretos de los Principios y Objetivos. En los debates sobre este tema hubo amplio consenso en cuanto al valor y al creciente interés en las ZLAN. No obstante, hubo diferencias de criterio respecto de la formulación adecuada para referirse a las ZLAN de regiones específicas. Se solventaron algunas diferencias con espíritu de avenencia. Así pues, en definitiva, los corchetes se mantuvieron en los párrafos pertinentes del informe de la Comisión Principal II sólo en relación con la creación de una futura ZLAN en el Oriente Medio (debido a las muy previsibles diferencias de percepción acerca de la adhesión de Israel al Tratado y la importancia del proceso de paz en el Oriente Medio, y con la creación de una ZLAN en Europa central (respaldada por Belarús, pero impugnada por otros países, principalmente a causa de qué era lo que constituía "Europa central").

Dicho esto, es significativo que la Conferencia mantuvo la firme convicción, formalmente expresada mediante los Principios y Objetivos, de que como cuestión de prioridad debía alentarse el establecimiento de las ZLAN, especialmente en regiones de tensión, tomando en consideración las características particulares de cada una de ellas. También es importante la resolución sobre el Oriente Medio, aprobada el 11 de mayo de 1995, en la cual se exhorta a todos los Estados de esa región a tomar medidas prácticas encaminadas a establecer en ella una zona libre de armas nucleares y de otros tipos de armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores, que pueda ser verificada con eficacia.

Otros asuntos conexos. En la Comisión Principal II se abordaron otros asuntos relativos a las salvaguardias. De este modo, algunos párrafos del informe de la Comisión se refieren, entre otras cosas, a la necesidad de una mayor transparencia en la gestión de plutonio y de uranio altamente enriquecido con fines civiles; la importancia capital de la protección física eficaz de los materiales nucleares, especialmente los materiales aptos para fines militares; la necesidad de fortalecer la cooperación internacional y la protección física en la prevención del tráfico ilícito de materiales nucleares (incluida, en este sentido, la labor que ya se viene realizando bajo los auspicios del OIEA); y los beneficios de no proliferación que reporta la conversión de reactores de investigación para usos civiles de uranio muy enriquecido en reactores que utilizan combustible de uranio poco enriquecido.

Comisión Principal III: Utilización de la energía nuclear con fines pacíficos

La Comisión dedicada a la "utilización con fines pacíficos" gozó desde el principio de una atmósfera constructiva y de no enfrentamiento. La única cuestión que no logró consenso fue un texto enviado al Comité de Redacción en el que se expresaba pesar por las restricciones al acceso libre y sin trabas a la tecnología nuclear con fines pacíficos. La delegación del Irán insistió en mantener el texto entre corchetes, pero comunicó que se podría eliminar atendiendo a que en el Comité de Redacción se analizaban otras versiones finales de textos entre corchetes. Como dicho Comité no pudo lograr un texto de consenso, ese breve párrafo se mantuvo entre corchetes.

En la Conferencia, tal y como hizo respecto de su labor de salvaguardias, el OIEA hizo una exposición de sus actividades de cooperación técnica y conexas. Las deliberaciones de la Comisión Principal III apoyaron los esfuerzos del OIEA. En los Principios y Objetivos aprobados se mencionaron específicamente las actividades de cooperación técnica y de seguridad nuclear como esferas en las que se deben hacer esfuerzos para garantizar que el OIEA disponga de los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir sus responsabilidades. La Comisión dio el visto bueno a las nuevas direcciones del programa de cooperación técnica del OIEA y analizó cuestiones que han atraído la atención internacional en el debate sobre el "desarrollo sostenible": la seguridad nuclear y, en particular, la Convención sobre Seguridad Nuclear de 1994, el transporte marítimo de materiales nucleares, la gestión de desechos radiactivos, apoyando especialmente la labor preparatoria para la elaboración de una convención internacional sobre seguridad de la gestión de desechos radiactivos, la responsabilidad por daños nucleares y la conversión de materiales nucleares a usos pacíficos.

Aunque se logró consenso en todos los temas antes mencionados, algunos resultaron más difíciles de solucionar que otros.

Opciones del ciclo del combustible. Algunos Estados que han adoptado la decisión política de no desarrollar la energía nucleoelectrónica para producir electricidad no se mostraron muy decididos a apoyar enérgicamente la tecnología. Otros tomaron a mal lo que consideraron una injerencia en su facultad nacional de adopción de decisiones en la esfera nuclear pacífica. Incluso otros señalaron que el TNP no obligaba a un Estado a apoyar activamente las opciones del ciclo del combustible de otro Estado Parte. Para disipar esas preocupaciones, la Conferencia confirmó que deben respetarse las elecciones y decisiones de cada país en [esta esfera] sin poner en peligro su política o los acuerdos y arreglos de cooperación internacional... y su política en materia de ciclo del combustible.

Seguridad nuclear. Todos los participantes reconocieron la importancia de garantizar altos niveles de seguridad nuclear mediante la aplicación rigurosa de medidas nacionales, instrumentos internacionales y la cooperación internacional. Los servicios de seguridad nuclear del OIEA recibieron apoyo pleno y se acogió con beneplácito la Convención sobre Seguridad Nuclear de 1994. Se instó a los Estados a aplicar sus principios hasta su entrada en vigor. Se apoyaron las medidas encaminadas a definir el proceso de examen por homólogos en relación con la Convención. Algunos Estados expresaron deseo de poder congratularse de una ampliación voluntaria de la Convención, o al menos de sus objetivos de seguridad, a otras actividades nucleares con fines civiles. Se logró consenso sobre la recomendación de que se considerara la posibilidad de elaborar nuevas convenciones que pudieran fortalecer la seguridad de actividades nucleares distintas de las realizadas en las centrales nucleares para usos civiles.

Seguridad del transporte marítimo de materiales nucleares. El grupo de los pequeños Estados insulares en desarrollo, apoyado por Australia, Nueva Zelandia y algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), mostró especial preocupación respecto de la seguridad del transporte marítimo de materiales nucleares. Se elaboró finalmente un texto bastante extenso en que se reconocía el Código de la Organización Marítima Internacional (OMI) para el transporte seguro de combustible nuclear irradiado, plutonio y desechos nucleares de actividad alta en bidones a bordo de buques, y se subrayaba la importancia que reviste la labor actual que se realiza en el marco del OIEA para complementar el Código. Este mismo grupo también presentó un texto en el que se señala que la existencia de mecanismos eficaces de responsabilidad es esencial para que se indemnicen los daños causados por materiales nucleares que ocurran durante el transporte marítimo.

Desechos nucleares. La Conferencia reconoció la necesidad de prohibir el vertimiento de desechos radiactivos y tomó nota de la enmienda de 1994 al Convenio de Londres de 1972, mediante la cual se prohíbe el vertimiento de todo tipo de desechos radiactivos en el mar. La Conferencia señaló la especial importancia de garantizar que, en la gestión de todo tipo de desechos radiactivos, tanto civiles como mili-

tares, se tengan en cuenta los posibles efectos para la salud humana y el medio ambiente más allá de las fronteras nacionales.

Conversión de los materiales nucleares para su utilización con fines pacíficos. La Conferencia reconoció los problemas de seguridad y contaminación relacionados con la discontinuación de las actividades nucleares que antes se llevaban a cabo en los programas de armamentos nucleares. Instó a que se preste asistencia internacional para la adopción de medidas correctoras, el reasentamiento en condiciones de seguridad de las poblaciones desplazadas y la restauración de la productividad económica a las zonas afectadas, cuando proceda. Además, la Conferencia reconoció la existencia de una especial responsabilidad respecto a las poblaciones de los antiguos territorios en fideicomiso de las Naciones Unidas adversamente afectadas por los ensayos de armas nucleares.

Responsabilidad. Reconociendo la necesidad de concluir la labor en curso en la esfera de la responsabilidad nuclear en el marco del OIEA y de la Agencia para la Energía Nuclear de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Conferencia tomó nota de la propuesta de celebrar, en el primer trimestre de 1996, una conferencia diplomática para revisar la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares y establecer un régimen eficaz de financiamiento complementario.

Cooperación Técnica. Las diferencias surgidas entre los Estados en cuanto a la cooperación técnica fueron casi todas de énfasis y no de fondo. Todos encomiaron la labor del OIEA y coincidieron en que se debía apoyar plenamente su programa de cooperación técnica, especialmente en su nueva orientación. Hubo preocupación general por la disminución de las promesas y los pagos al Fondo de Cooperación Técnica. Los países en desarrollo subrayaron la necesidad de contar con fondos más adecuados y predecibles, y a tal efecto pidieron que se adoptara un "nuevo método de financiamiento"; también deseaban que el OIEA desempeñara un papel más activo en la prestación de asistencia a los países en desarrollo en el aprovechamiento de la energía nucleoelectrónica. Varios apoyaron la creación de un grupo asesor permanente sobre asistencia y cooperación técnicas, lo cual se recogió en el texto final. En vista de que muchas de las Partes en el TNP no son Estados Miembros del OIEA, se exhortó al Organismo a prestar especial atención a las necesidades de los países menos adelantados y a encontrar el modo de poder ampliar la asistencia técnica a los países no miembros.

En cuanto a la cooperación bilateral, la Conferencia lamentó que algunos Estados no partes se hayan podido beneficiar de la cooperación con Partes en el TNP que puedan haber hecho aportaciones a programas no destinados a fines pacíficos y acogió con agrado las medidas posteriores para corregir esa situación. Como en anteriores ocasiones, se instó a que se diera un trato preferencial a las Partes en el Tratado.

Acceso a la tecnología nuclear con fines pacíficos. Varios Estados proveedores señalaron que los principales obstáculos que se oponían a las transfe-

rencias relacionadas con la energía nucleoelectrónica eran la falta de interés (debido a la disponibilidad de otras fuentes energéticas), la infraestructura o el financiamiento y no las restricciones impuestas a la transferencia de tecnología. Hubo acuerdo general en cuanto a que las medidas de no proliferación no deberían servir de pretexto para limitar el acceso siempre que el destinatario fuera Parte en el TNP y aceptara las salvaguardias amplias del OIEA. Varios países, encabezados por el Irán y Malasia, exhortaron a que prevaleciera la transparencia y la no discriminación en los controles sobre la exportación, así como a que se celebrara un foro sobre el TNP para debatir las transferencias de tecnología nuclear, en el cual participasen destinatarios y proveedores. En el texto finalmente aprobado en la Comisión Principal III se instó a que todos los Estados respetasen los derechos legítimos de todas las Partes en el TNP al pleno acceso a la tecnología nuclear con fines pacíficos. Debían fomentarse las transferencias realizadas de conformidad con los artículos I, II y III del Tratado y eliminarse las "limitaciones injustificadas".

Este asunto habría provocado más discrepancia a no ser por el nuevo consenso que se logró respecto de un proceso "mejorado" de examen que da la oportunidad de evaluar el avance de la aplicación de los Principios y Objetivos aprobados.

Cuestiones no polémicas. En comparación con el acalorado debate de las anteriores Conferencias de Examen, dos cuestiones se resolvieron con menos palabras y más armonía que la que se hubiera podido esperar: la prohibición de ataques armados contra instalaciones nucleares pacíficas y el artículo V del Tratado, que se refiere a las explosiones nucleares con fines pacíficos. Los ataques armados se abordaron sucintamente como una cuestión que ponía en peligro la seguridad nuclear y que daba lugar a inquietudes de derecho internacional sobre el uso de la fuerza.

En cuanto a las explosiones nucleares con fines pacíficos, la Conferencia consignó que sus potenciales beneficios no se han materializado ni demostrado y que, por el contrario, se han expresado graves preocupaciones en cuanto a sus consecuencias para el medio ambiente. Este fue un mensaje importante que la casi totalidad de las Partes en el TNP quisieron transmitir a la Conferencia de Desarme en el marco de las negociaciones en curso sobre el Tratado de prohibición completa de los ensayos. Sólo China se opuso a hacer referencia a la Conferencia de Desarme, alegando que ello iba más allá del examen del Tratado, pero aceptó el resto del texto. A la larga, se transmitió el mensaje, aunque algo atenuado con alusiones a la posible "evolución futura" que también debería tenerse en cuenta.

Universalidad del TNP. Al abordar su último tema, el Examen del artículo IX sobre la universalidad del TNP, la Comisión Principal III estuvo de acuerdo con un texto que a la larga fue fundamental para la aprobación del conjunto final porque trataba la cuestión de los Estados que no son partes en el Tratado en una forma que resultó aceptable para todos. Este tema fue de interés especial para los Estados Partes de la región del Oriente Medio.

La delegación de Australia presentó el proyecto original que constituyó la base para lograr el consenso sobre el párrafo siguiente: "La Conferencia insta en particular a los Estados que no son Partes en el Tratado en los que están funcionando instalaciones nucleares delicadas no sujetas a salvaguardias, a saber la India, Israel y el Pakistán, a que adopten tales medidas [a que se adhieran al TNP], y, afirma la importante contribución que ello representaría para la seguridad regional y mundial".

Si la medida del éxito de un Tratado radica en el número de sus miembros, el régimen del TNP está hoy mucho más fortalecido que en su último examen en 1990. En ese año existían 139 Estados Partes, 84 de los cuales participaron en la Conferencia de Examen. China y Francia no se habían adherido todavía. A principios de 1995 había 178 Estados Partes, 175 de los cuales participaron en la Conferencia del TNP. La adhesión de Estados como Argentina, Sudáfrica y las antiguas repúblicas soviéticas, y el papel positivo que desempeñaron en su "primera" Conferencia de Examen, creó una atmósfera muy diferente a la de las Conferencias anteriores. El Club del TNP adquirió carácter mundial. Sólo unos pocos días después de concluida la Conferencia, Chile anunció su adhesión al Tratado.

El camino que queda por delante

Pese que en la Conferencia del TNP hubo desacuerdo en cuanto a una Declaración Final, el con-

senso general se refleja en el conjunto de decisiones que se aprobó y que incorpora significativamente un apoyo decidido a las funciones, programas y planes del OIEA. La Conferencia encomió notablemente los esfuerzos del Organismo en las esferas de las salvaguardias y la transferencia de tecnología para las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear, especialmente con respecto a la cooperación técnica y la seguridad nuclear y exhortó a renovar los esfuerzos para garantizar que el OIEA cuente con suficientes recursos financieros y humanos para cumplir eficazmente sus responsabilidades.

En un momento en que la comunidad internacional enfrenta nuevas demandas y desafíos en las esferas de la verificación nuclear y del desarrollo socio-económico, se hace más necesario que nunca fortalecer las instituciones que participan en estos empeños. En muchos aspectos, existe una ventana abierta a la posibilidad de reforzar las funciones y las capacidades del OIEA dentro del marco mundial en evolución, aspecto éste que se entendió claramente a juzgar por las deliberaciones de la Conferencia de 1995 del TNP. Sin embargo, como ha dejado claro el Director General de la OIEA, Dr. Hans Blix, lo que se logre dependerá esencialmente de si los Estados están dispuestos ahora a hacer que las palabras se correspondan con los hechos prestándole al Organismo el apoyo político, técnico y financiero necesario.

Queda por ver cómo avanzará la comunidad internacional en el camino que queda por delante.



En todo el mundo se aplican tecnologías nucleares con fines pacíficos.