

Cómo fortalecer el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares

por el Dr. S. Eklund

El TNP es un conjunto complejo de compromisos y obligaciones, cada uno de los cuales representa un objetivo de gran importancia que merece perseguirse independientemente de que exista o no el TNP y sea cual fuere el éxito alcanzado en el logro de los demás objetivos.

Estos objetivos son:

- a) Evitar que la diseminación de armas nucleares alcance a países distintos de los cinco que ya las poseían al final de 1966. Este es, sin duda alguna, el propósito principal del Tratado, y constituye la esencia de sus tres primeros artículos además de darle su nombre (Artículos I, II, III);*
- b) Fomentar la cooperación internacional en el desarrollo de los usos pacíficos de la energía nuclear y, especialmente, ayudar a los países en desarrollo en esta esfera (Artículo IV);*
- c) Hacer asequibles a todas las Partes los beneficios potenciales de los usos pacíficos de las explosiones nucleares (Artículo V);*
- d) Celebrar negociaciones para la cesación de la carrera de armamentos y para el desarme nuclear y, en su caso, sobre un tratado de desarme nuclear y completo "bajo estricto y eficaz control internacional". Aunque no se afirme así en el artículo pertinente (Artículo VI), se considera generalmente que esta obligación recae especialmente en las Partes en el Tratado que son "Estados poseedores de armas nucleares" (Artículo VI).*

El párrafo del preámbulo que cita que las Partes en el Tratado de Moscú por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares expresaron su determinación de procurar alcanzar la suspensión permanente y completa de todas las explosiones de ensayo de armas nucleares, se puede aplicar también al objetivo de desarme y control de armamentos (Artículo VI).

El logro de cada uno de estos objetivos, como diría Hamlet, merece ser "fervientemente deseado" y, por tanto, no cabe pensar en regateos o chalanos entre ellos.

A pesar de algunos argumentos tendenciosos en contra, la historia demuestra que la posesión de armas mejores que las del enemigo no ha evitado nunca la guerra; la proliferación de las armas nucleares aumentará inevitablemente el riesgo de un conflicto nuclear, quizá en progresión geométrica, además de ocasionar a los participantes gastos tan cuantiosos que incluso los más ricos apenas podrán soportar. La decisión de no dejarse arrastrar por la carrera de armamentos nucleares no se puede considerar en absoluto como un sacrificio por parte del país interesado: no es más que una prueba de sentido común. Los primeros y más directos beneficiarios del cese de la carrera de armamentos nucleares será los propios Estados poseedores de armas nucleares, aunque el mundo entero se una en un suspiro de alivio.

Objetivo N° 1: La no proliferación

Aparte de los Estados cuyos Gobiernos son depositarios del TNP, actualmente sólo son Partes en el Tratado países en desarrollo o países industrializados del Este y del Norte de Europa, así como de la Commonwealth. En el momento de escribir este artículo, ni uno solo de los grandes Estados industriales han ratificado el Tratado. Este puede cambiar mucho de un día para otro, y es de esperar que así sea. No falta más que una decisión a nivel nacional para que el Tratado pueda entrar en vigor para toda la Comunidad Económica Europea occidental. Fuera de la CEE, un país industrial importante ha firmado el Tratado, pero todavía no lo ha ratificado. Hasta ahora se ha dicho que el obstáculo principal para la ratificación era la incertidumbre acerca de la posibilidad de que las salvaguardias en virtud del TNP se apliquen equitativamente. Este obstáculo no existe ya.

Una vez que todos los Estados industriales importantes que no poseen armas nucleares sean Partes en el Tratado, sus efectos de no proliferación se reforzarán en grado sumo. Cabe suponer que estos Estados estarán tan impacientes como los demás por asegurar una nueva y firme expansión del régimen de no proliferación.

Puesto que un número considerable de Estados "en el dintel nuclear" han preferido no asociarse al TNP, una responsabilidad grave recae sobre los países que son proveedores importantes de materiales y equipo nucleares. En muchos países industrializados, la demanda de centrales nucleares se ha debilitado; en otros países, en cambio, es posible que aumente la demanda de energía nucleoelectrónica. La competencia comercial puede agudizarse y con ello la tentación de ofrecer "mejores" condiciones a costa de los requisitos de salvaguardia nuclear. Por eso es de enorme importancia la política de suministros que se siga. Se han hecho progresos para convenir en una especie de "lista-resorte" de elementos cuyo suministro entrañaría automáticamente la aplicación de salvaguardias (sea directas, sea a los materiales nucleares producidos), pero los países exportadores, si estuvieran firmemente determinados a hacerlo, podrían realizar mayores progresos si exigieran del país importador, como **condición previa** para el suministro, su participación en el TNP o en otros acuerdos que obliguen a aplicar salvaguardias al ciclo completo del combustible del país importador y a sus exportaciones. Esto no es fácil de lograr, a menos que todos los exportadores importantes estén dispuestos a insistir en ello, pero no por eso deja de ser un objetivo que vale la pena de perseguir. El año pasado ha habido rumores de que ciertos Estados que no eran Partes en el TNP recibían trato preferente en cuestión de exportaciones, y es absolutamente indispensable obrar con decisión para disipar tales impresiones.

Es evidente que existen límites para las presiones que pueden ejercerse sobre los Gobiernos para que sus Estados suscriban el Tratado, y es significativo que la mayor parte de los países "en el dintel nuclear" que aún no han firmado el Tratado se hallen en zonas geográficas de acusadas tensiones políticas. En tales casos, el grado de seguridad política que permita a los países interesados renunciar públicamente a la "opción nuclear" y participar en el TNP o en acuerdos similares se puede obtener mediante acuerdos regionales o acuerdos con pequeños grupos de Estados. El Artículo VII del TNP habla del derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales a fin de asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios. El Tratado de Tlatelolco fue primer instrumento de esta naturaleza, y representa un valioso complemento del TNP (aunque se haya dicho que encierra ambigüedades en cuanto al desarrollo de explosivos nucleares con "fines pacíficos"). Podría estudiarse un nuevo perfeccionamiento del concepto de las zonas desnuclearizadas. A este respecto, pueden observarse ciertas perspectivas para la desnuclearización de África o del Sur de Asia, pero nadie subestimaré los problemas políticos que esto entraña.

Objetivo N° 2: La cooperación internacional en los usos pacíficos de la energía nuclear

El OIEA fue creado en 1957 para lograr este objetivo, así como para contribuir a asegurar los "usos con fines pacíficos". Para fomentar la cooperación internacional en esta esfera, preconizada por el Tratado, sería importantísimo reforzar los programas del OIEA. Por ahora existen cuatro programas de especial interés:

- a) asistencia técnica y otras formas de cooperación técnica;
- b) elaboración de normas de seguridad de aceptación internacional para centrales nucleares, especialmente para ayudar a los países que están iniciando programas nucleoelectrónicos;
- c) servicios consultivos sobre emplazamiento y seguridad y aspectos económicos;
- d) intercambio ampliado de información, posiblemente a través del INIS y especialmente en lo que respecta a la información tecnológica, problemas de explotación y experiencia adquirida.

El OIEA puede también desempeñar un papel importante en el fomento de centros regionales de combustibles nucleares. La conveniencia de crear estos centros se basa en consideraciones económicas, de seguridad y de salvaguardia, así como en la necesidad de evitar la proliferación de centrales pequeñas y antieconómicas de fabricación y reelaboración de combustibles nucleares, de lugares de evacuación de desechos nucleares, y de los problemas de seguridad que dicha proliferación plantearía. No obstante, se requeriría un intenso y decidido esfuerzo político para superar los numerosos obstáculos que se oponen a la creación de tales centros regionales, según ha demostrado la experiencia en otros casos.

Otro programa del Organismo que necesitará mayor ayuda es la elaboración de normas de seguridad física, especialmente durante el transporte de materiales nucleares. La preocupación ante el peligro de secuestro, robo y sabotaje puede restringir seriamente la cooperación en el desarrollo de los usos pacíficos de la energía nuclear.

El Estatuto no permite que el OIEA pueda servir como fuente de fondos, pero gracias a sus servicios de asesoramiento sobre aspectos económicos está en condiciones de actuar como lazo de unión entre los países que necesitan capital y las instituciones financieras mundiales; en esta esfera se puede realizar una labor más intensa. Ahora bien, hay que reconocer que la mayor parte del financiamiento para el desarrollo de la energía nucleoelectrónica ha provenido de instituciones nacionales y se ha canalizado por conducto bilateral y que éste seguirá siendo probablemente el sistema corriente de financiamiento.

Objetivo N° 3: Aprovechamiento de los beneficios potenciales del empleo de explosiones nucleares con fines pacíficos

En realidad este objetivo forma parte del N° 2, pero el TNP lo trata por separado. El OIEA está tomando todas las medidas administrativas, técnicas y de procedimiento que cabe tomar a nivel internacional, comprendida la creación de una dependencia en su Secretaría, para velar por que todos los beneficios derivados de las explosiones nucleares con fines pacíficos, (ENP) sean asequibles a sus Estados Miembros.

Así, por ejemplo:

- Ha celebrado cuatro reuniones técnicas internacionales sobre el particular para fomentar un intercambio completo de información y ha incorporado este tema a su Sistema Internacional de Documentación Nuclear.
- Está estudiando la viabilidad y los aspectos económicos de las ENP y de las tecnologías sustitutivas.
- Está estudiando también los aspectos de seguridad, sobre los que ha preparado informes.

- Ha establecido procedimientos para la “observación internacional apropiada” de las ENP y para ocuparse de los servicios de ENP.
- Ha adoptado medidas para el estudio del acuerdo o acuerdos internacionales y de los acuerdos bilaterales mencionados en el TNP.

Por tanto, es evidente que todo Estado no poseedor de armas nucleares que desee organizar una ENP en su territorio — o realizar un estudio de viabilidad sobre un proyecto de esta índole — no tiene más que recurrir al OIEA para procurarse todos los servicios que requiere una ENP. Aunque el OIEA ha recibido algunas peticiones de información, no deja de ser significativo que no se le haya formulado todavía ninguna petición de ENP.

De esto se desprende que todavía no hay una respuesta clara a la cuestión principal: ¿Cuáles son los verdaderos beneficios que pueden derivarse actualmente y en el próximo futuro de los usos pacíficos de las explosiones nucleares? Dos de los Estados Miembros del Organismo que poseen armas nucleares no desarrollan programas sustanciales de ENP; el tercero, que poseía un amplio programa de ENP, virtualmente lo ha suspendido, y en cuanto al cuarto, sigue ejecutando un programa importante.

Por tanto, lo primero que hay que hacer es una evaluación comparativa coste-beneficio y riesgo-beneficio de esta tecnología. En otras palabras: ¿qué puede lograrse con las ENP y a qué costo y con qué riesgo, en comparación con las tecnologías a base de explosivos de tipo tradicional?

Huelga decir que semejante evaluación es también conveniente en el caso de otros usos importantes de la energía nuclear: electricidad, desalación, propulsión de buques, calor industrial, etc. Pero en el caso de las ENP estamos tratando con un explosivo incomparablemente potente y que es prácticamente idéntico a un arma nuclear, por lo cual los factores políticos pesan mucho más que en el caso de las demás evaluaciones comparativas. Dicho con otras palabras, debemos tratar de determinar — y no es cosa fácil — si los beneficios potenciales de los usos pacíficos de las explosiones nucleares que no se pueden obtener con el empleo de explosivos de tipo tradicional compensan de sobre los problemas políticos que entrañan, y que son el riesgo de que el continuo desarrollo de la tecnología de las ENP levante nuevos obstáculos en el camino hacia la prohibición total de los ensayos nucleares y de que las ENP puedan servir de estímulo o de señal de partida para una nueva proliferación de armas nucleares.

Objetivo N° 4: Desarme y control de armamentos

Durante casi 30 años hemos vivido en una paz mantenida por el “equilibrio del terror”, y existe el peligro de que nos amoldemos de tal forma a esta triste situación que acabe por parecernos el estado normal de las cosas. Uno se pregunta si los nietos de la actual generación de diplomáticos se sentarán también alrededor de las mesas de conferencia de Ginebra, Viena y Helsinki para presentar nuevos planes o cancelar otros antiguos y, tras debates prolongados y habitualmente infructuosos, los volverán a meter en el cajón. No nos queda más remedio que preguntarnos cuánto tiempo puede durar todavía esta situación. Desde la Segunda Guerra Mundial hemos estado en varias ocasiones al borde de la catástrofe nuclear y en todas ellas hemos podido echarnos atrás, pero ¿cómo creer que nuestra buena fortuna va a durar generaciones y generaciones?

No hace falta describir aquí los incalculables beneficios que puede reportar el desarme nuclear, ni los obstáculos que se levantan en su camino. Tampoco es éste el lugar apropiado para discutir las ventajas de las diversas propuestas de desarme. Los breves comentarios que voy a hacer a continuación se limitarán, pues, a materias relacionadas con el objetivo principal del Tratado de no proliferación, que es evitar toda nueva diseminación de armas nucleares.

En primer lugar, hay que reconocer que la continuación de la carrera de armamentos nucleares y el hecho de que los Estados poseedores de armas nucleares estén dispuestos a desembolsar grandes y crecientes sumas en armas cada vez más perfeccionadas y cada vez más mortíferas, refuerzan la actitud de los "halcones" en los Estados que no poseen armas nucleares (especialmente en aquellos que todavía están fuera del TNP) y dan más peso a sus argumentos.

Dentro del marco de la no proliferación, la medida de control más pertinente y de beneficio más directo sería una prohibición permanente y completa de los ensayos de armas nucleares. Y como es difícil distinguir entre dispositivos explosivos nucleares y armas nucleares, sería conveniente extender la prohibición a todas las clases de dispositivos explosivos nucleares y no admitir excepciones más que en casos muy específicos y previa aprobación internacional (siempre y cuando se juzgue que la tecnología de las ENP merece verdaderamente la pena en comparación con los problemas que plantee).

Es posible que las perspectivas de una pronta prohibición total de los ensayos con armas nucleares sean todavía reducidas, pero los progresos que pueden realizarse cada año en este sentido mediante la rápida fijación de límites cada vez más restrictivos sobre el tamaño y número de los ensayos subterráneos "permitidos", ayudarán a mantener viva la esperanza de que un día desaparezcan por completo los ensayos nucleares.

De vez en cuando se formulan otras propuestas que también tienen repercusiones sobre el TNP; por ejemplo, la suspensión de la producción de plutonio con fines militares, o la colocación de instalaciones de los Estados poseedores de armas nucleares bajo la inspección del OIEA. La nueva decisión de los Estados poseedores de armas nucleares de aceptar la inspección del OIEA sobre sus programas nucleares pacíficos es en sí un factor que influye positivamente en la actitud de ciertos Estados no poseedores de armas nucleares con respecto al TNP.

Me permitiré otro comentario, esta vez acerca de la llamada "controversia nuclear". Hasta ahora, las personas que tanto se interesan por las repercusiones de la energía nucleoelectrónica sobre el medio ambiente y por la cantidad de energía que requiere la construcción y alimentación de una central nuclear han concentrado sus ataques exclusivamente sobre la industria nuclear pacífica, y no siempre sin cierto éxito. Pero es muy sorprendente que estos "ambientalistas" presten tan poca atención a las armas nucleares y a los buques de propulsión nuclear. Las consecuencias del "máximo accidente imaginable" que puede ocasionar un fallo humano o mecánico en el control de las armas nucleares — sin contar con su empleo como mecanismos de destrucción — son casi infinitamente mayores que las que se producirían si, por ejemplo, se fundiera un núcleo del reactor y al mismo tiempo fallasen todos los mecanismos de seguridad en una central nuclear pacífica. Como todos sabemos, existen decenas de millares de cargas explosivas nucleares y varios centenares de misiles nucleares, además de unos 200 submarinos nucleares. Si la enorme presión pública que los ambientalistas han sido capaces de movilizar en relación con la energía nuclear pacífica, se pudiera utilizar en favor del desarme y del control de las armas nucleares, es posible que los progresos hacia el desarme nuclear fueran mucho más rápidos.

Nunca se recalcará demasiado la importancia de seguir desplegando esfuerzos vigorosos para alcanzar cada uno de los objetivos del TNP. Sus dos primeros objetivos conciernen principalmente al OIEA: evitar la proliferación, y fomentar la cooperación internacional sobre los usos pacíficos de la energía atómica, pero nadie debe sentir indiferencia ante los demás objetivos. Nadie pretende tampoco que el TNP sea el Tratado perfecto; lo que no cabe discutir es que el TNP es lo mejor que la humanidad ha podido alcanzar en 30 años de negociaciones sobre el desarme y el control de armamentos. Si su objetivo principal fracasara, toda la causa del desarme se resentiría y el mundo se enfrentaría con una grave crisis política.