

Una segunda ojeada a la no proliferación revela opiniones divergentes

Un cínico podría resumir la segunda Conferencia de examen del TNP* como un episodio más en la larga historia de la Conferencia de Desarme y como un preludio a la entrada en escena del Comité para asegurar los suministros nucleares (CAS) creado recientemente por el OIEA.

Esto requiere una explicación más a fondo.

La misión de la Conferencia era "examinar el funcionamiento del Tratado [sobre la no proliferación de las armas nucleares] para asegurarse que se están cumpliendo los fines del Prámbulo y las disposiciones del Tratado". A fin de realizar esta labor, 75 naciones Partes en el TNP se reunieron en Ginebra del 11 de agosto al 7 de septiembre 1980. La segunda Conferencia de examen tenía que haber terminado el viernes 5 de septiembre, pero fue prorrogada hasta el domingo para que los Gobiernos pudiesen proseguir las negociaciones sobre la inclusión de cuestiones sustantivas en el documento final. A la postre, sin embargo, las cuestiones tratadas en el informe final de la Conferencia fueron puramente de procedimiento.

Antes de que la primera Conferencia de examen del TNP se reuniese en mayo de 1975, la cuestión clave que se cernía sobre el futuro del Tratado era la de si sería ratificado por los principales Estados industrializados no poseedores de armas nucleares y, en particular, por los países de la EURATOM y el Japón. Aquella primera conferencia empezó el lunes 5 de mayo de 1975. El viernes precedente la cuestión había sido prácticamente resuelta al depositar Bélgica, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania sus instrumentos de ratificación del Tratado. Poco más de un año después, el 8 de junio de 1976, el Japón hizo lo mismo.

Entre la primera y la segunda conferencias, 18 naciones se adhirieron al TNP, con lo que el número total de Partes en él ascendió a 113. Como resultado de ello, casi todo el "Norte" industrial (con las notables excepciones de España y Francia) es ahora Parte en el Tratado, lo mismo que más de 70 países en desarrollo. Toda América del Norte, casi toda Europa, la mayoría de los países del Oriente Medio, del Lejano Oriente y del Sudeste de Asia, y un gran número de África y la América Latina ejecutan hoy día programas nucleares con sujeción al Tratado; sin embargo, cierto número de países de Asia meridional, el Oriente Medio, América del Sur y África del Sur han optado por permanecer al margen del mismo.

Así pues, los esperanzadores progresos registrados alcanzaron sus límites geográficos.

Las directrices de Londres y las leyes de los Estados Unidos

Entre 1975 y 1980 ocurrieron (o dejaron de ocurrir) otros hechos que incidieron en la esencia misma del Tratado. En enero de 1978, la mayoría de los principales

países que fabrican o suministran equipo e instalaciones nucleares, publicaron las denominadas Directrices de Londres en las que se propugna restringir la exportación de tecnologías nucleares "delicadas". Estas directrices no distinguen entre los importadores que son Partes en el Tratado y los que no lo son. Más adelante, también en 1978, los Estados Unidos promulgaron la Ley de no proliferación nuclear, la cual estipula que un Estado no poseedor de armas nucleares que importe combustible de los Estados Unidos debe someter todas sus actividades nucleares a las salvaguardias del OIEA, e impone además restricciones muy rigurosas al enriquecimiento y reelaboración del combustible originario de los Estados Unidos, independientemente también de si el Estado interesado es o no Parte en el Tratado.

Muchos Estados sostuvieron que las Directrices de Londres y la Ley de no proliferación de los Estados Unidos estaban en contradicción con las obligaciones que todas las Partes en el Tratado habían asumido en virtud del Artículo IV:

"1. Nada de lo dispuesto en este Tratado se interpretará en el sentido de afectar el derecho inalienable de todas las Partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I y II de este Tratado.

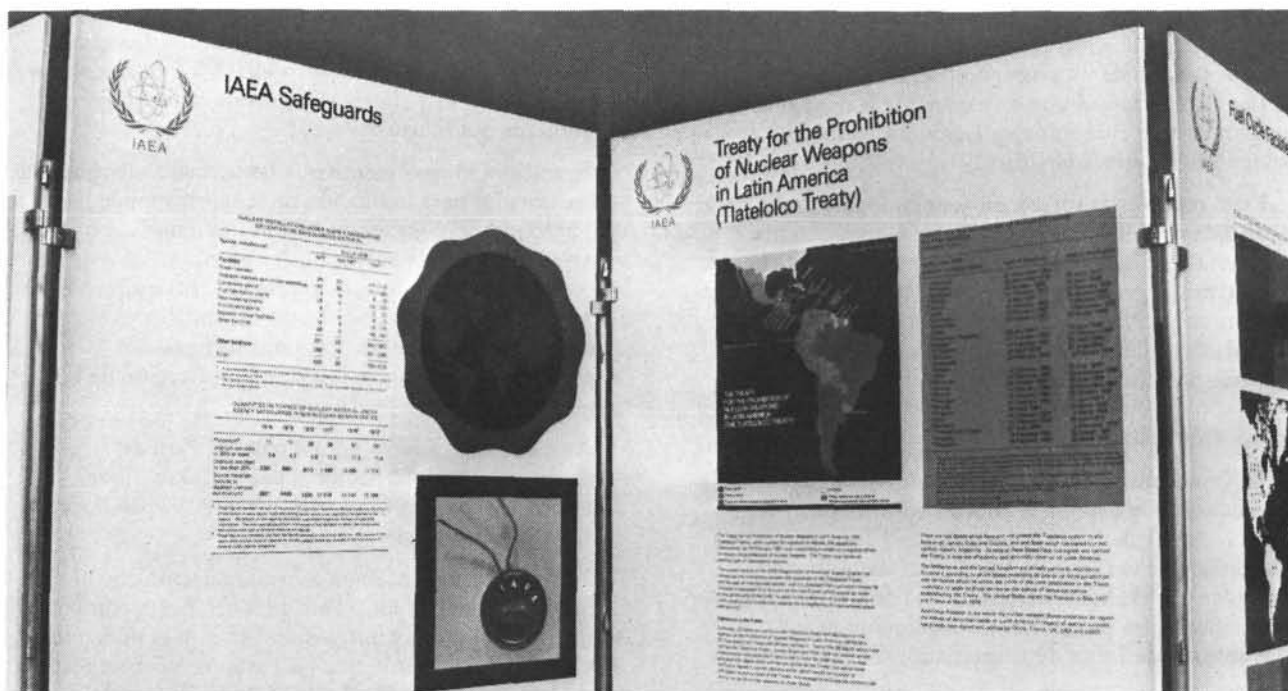
2. Todas las Partes en el Tratado se comprometen a facilitar el más amplio intercambio posible de equipo, materiales e información científica y tecnológica para los usos pacíficos de la energía nuclear y tienen el derecho de participar en ese intercambio. Las Partes en el Tratado que estén en situación de hacerlo deberán asimismo cooperar para contribuir, por sí solas o junto con otros Estados u organizaciones internacionales, al mayor desarrollo de las aplicaciones de la energía nuclear con fines pacíficos, especialmente en los territorios de los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de las regiones en desarrollo del mundo."

Por otro lado, tampoco en la tarea de poner freno a la carrera de armamentos nucleares, de conseguir el desarme nuclear y de alcanzar la prohibición general de los ensayos de armas nucleares en todos los medios se habían logrado progresos notables. Muchos Estados consideraron que las Partes interesadas — en particular, los Estados poseedores de armas nucleares — no se esforzaban lo suficiente por cumplir las obligaciones que les imponen el Artículo VI y los párrafos correspondientes del Prámbulo del Tratado, que dicen así:

"Las Partes en el Tratado ...

Declarando su intención de lograr lo antes posible la cesación de la carrera de armamentos nucleares y de emprender medidas eficaces encaminadas al desarme nuclear.

* Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP).



Durante la segunda Conferencia de examen del TNP, el OIEA presentó una exposición en el Palacio de las Naciones (Ginebra) que mostraba la labor de salvaguardias del Organismo.

Pidiendo encarecidamente la cooperación de todos los Estados para el logro de este objetivo.

Recordando que las Partes en el Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua, de 1963, expresaron en el Preámbulo de ese Tratado su determinación de procurar alcanzar la suspensión permanente de todas las explosiones de ensayo de armas nucleares y de proseguir negociaciones con ese fin.

Deseando promover la disminución de la tirantez internacional y el robustecimiento de la confianza entre los Estados con objeto de facilitar la cesación de la fabricación de armas nucleares, la liquidación de todas las reservas existentes de tales armas y la eliminación de las armas nucleares y de sus vectores en los arsenales nacionales en virtud de un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional.

han convenido en los siguiente: [Artículo VI]

Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional."

Por consiguiente, era previsible que estas cuestiones serían enérgicamente debatidas en la Conferencia, como así sucedió.

La Conferencia empezó con un debate general, que duró una semana, de tono moderado. En lagunos aspectos hubo consenso. Ningún delegado puso en tela de juicio la necesidad del Tratado ni la conveniencia de reforzarlo. Las Partes seguían considerándolo como la piedra angular de todos los esfuerzos en pro de la no proliferación. Hubo acuerdo general en que las Partes no poseedoras de armas nucleares habían cumplido su

compromiso de no producir ni recibir armas o explosivos nucleares. Asimismo, se reconoció en general que las salvaguardias del OIEA son eficaces y no implican ingerencias indebidas, presentándose muchas propuestas para apoyarlas y reforzarlas así como en favor de otros proyectos de no proliferación. Recibió amplio apoyo el principio de que solo deben hacerse exportaciones a los países que han aceptado el TNP o salvaguardias semejantes (salvaguardias completas).

Labor de las comisiones principales

Ahora bien, algunos de los Estados poseedores de armas nucleares, así como los Estados no poseedores de armas nucleares, reconocieron que se había progresado poco hacia los objetivos de desarme enunciados en el Artículo VI. La magnitud del descontento solo se puso plenamente de manifiesto cuando las Comisiones principales de la Conferencia empezaron su labor.

La Comisión principal I se ocupó sobre todo de aquellos aspectos del Tratado relativos a la "no proliferación, el desarme y la paz y seguridad internacionales". Sus figuras más destacadas eran los embajadores encargados normalmente de las negociaciones de desarme en Ginebra. Los delegados reafirmaron que los Estados no poseedores de armas nucleares habían cumplido sus obligaciones en cuanto a la no "proliferación" y a la aceptación de las salvaguardias del Organismo. En cambio, ciertos Estados tanto poseedores como no poseedores de armas nucleares fueron acusados de ayudar a Israel y a Sudáfrica a adquirir la tecnología de las armas nucleares y, por tanto, de infringir las obligaciones que les impone el Artículo I.

El "Grupo de los 77", Suecia y otros países presentaron también varias propuestas pidiendo medidas concretas para el control de las armas nucleares. Entre éstas figuraba la ratificación urgente de SALT 2 y su inmediata aplicación hasta esa ratificación, el comienzo inmediato de negociaciones sobre SALT 3, una moratoria

para los ensayos nucleares hasta la conclusión de un tratado de prohibición general de los mismos, y la pronta creación de un grupo de trabajo en la Conferencia de Desarme encargado de esta cuestión (en lugar de confiar enteramente su negociación a tres Estados poseedores de armas nucleares).

Estas propuestas fueron en general inaceptables para los Estados poseedores de armas nucleares, aunque hubo un ofrecimiento en el último momento de aceptar la relativa a la creación de un grupo de trabajo en la Conferencia de Desarme. Al parecer esto sucedió demasiado tarde y la Comisión principal I no pudo preparar un informe sustantivo. Al final, este revés impidió también que la Comisión principal II emitiera un informe sustantivo.

La Comisión principal II se ocupó en particular de la utilización de la energía atómica con fines pacíficos, del derecho de acceso a la tecnología y los suministros nucleares y de la forma en que las salvaguardias son aplicadas por el Organismo. Muchos de sus componentes más importantes procedían de Viena, donde son miembros de la Junta de Gobernadores del Organismo.

Las Directrices de Londres y la Ley de no proliferación de los Estados Unidos fueron objeto de un análisis detallado y crítico. Se sumaron al mismo países consumidores de Europa Occidental así como del Grupo de los 77. Los Estados suministradores se defendieron alegando que las Directrices de Londres habían sido elaboradas de buena fe a fin de frenar la proliferación de instalaciones "delicadas", y que se aplicaban tanto a las importaciones de los países industriales como a las de los países en desarrollo.

Un cuasi consenso

El desenlace sorprendente y esperanzador de estas prolongadas y a veces acaloradas discusiones fue un acuerdo, alcanzado en el último momento, sobre todos los párrafos, excepto tres, del proyecto de un largo documento de trabajo cuyo fin era servir de base al informe de la Comisión principal II. Se llegó a este "cuasi consenso" a las cuatro de la madrugada del último sábado de la Conferencia. Los tres puntos de discrepancia se referían a los suministros nucleares a Israel y a Sudáfrica, y a otras cuestiones políticas. El hecho de que la Comisión pudiese acercarse tanto a un consenso fue fruto no solo de la pericia del Presidente, de sus colegas y de la Secretaría, sino además del espíritu de compromiso y deseo de conseguir resultados constructivos mostrado por todas las delegaciones que desempeñaron un papel activo.

Puede ser de utilidad mencionar algunos de los principales puntos del "cuasi consenso", pues es probable que algunos de ellos reaparezcan en el seno del CAS. Entre los de particular interés para el Organismo cabe señalar el de que los acuerdos relacionados con el "Libro azul"* satisfacen todas las obligaciones de los Estados no poseedores de armas nucleares prescritas en el Tratado — en otras palabras, éste no exige más compromisos. Igualmente, recibió apoyo explícito el

**Estructura y contenido de los acuerdos entre Estados y el Organismo requeridos en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. Documento INFCIRC/153. Impreso por el OIEA en 1971. La Junta de Gobernadores del Organismo ha pedido al Director General que utilice el contenido de este folleto como base para negociar acuerdos de salvaguardia.*

principio de las salvaguardias completas y se reconoció que las salvaguardias del OIEA respetan los derechos soberanos de los países sujetos a ellas y no obstaculizan el desarrollo de éstos; por el contrario, contribuyen a mantener la confianza.

Se reconoció igualmente que las actuales salvaguardias son adecuadas para la función de les corresponde hoy día, pero que será necesario mejorarlas a medida que se sometan a ellas instalaciones más complejas. A este respecto se recomendó que los Estados tuviesen en cuenta las salvaguardias al diseñar sus plantas nucleares y que ejercitasen su derecho de aceptar o rechazar los inspectores de modo que faciliten la aplicación de las salvaguardias (en vez de dificultarla).

Asimismo se expresó apoyo para un Plan de Almacenamiento Internacional del Plutonio "bien concebido" y para la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares.

Estos puntos guardan en especial relación con el Artículo III del Tratado. Pero también hubo consenso sobre los principales puntos discutidos en el marco del Artículo IV. Se acordó que las Partes debían respetar las decisiones nacionales de otras Partes acerca del ciclo del combustible que deseaban adoptar (a condición de aplicar medidas convenidas de salvaguardia). Se acordó también que las legislaciones nacionales debían tener en cuenta las obligaciones jurídicas de las Partes, derivadas del TNP y de los acuerdos concertados con otras Partes. De ser necesario negociar de nuevo los acuerdos, debería hacerse "de modo equitativo y sin interrupción unilateral de los suministros ni de las importaciones". Esto se consideró de particular importancia para los países en desarrollo, dada su vulnerabilidad a los cambios en las condiciones de suministro.

Igualmente se manifestó amplio apoyo al CAS y a las propuestas de que debería servir para adoptar "medidas institucionales", referentes, por ejemplo, a centros regionales del ciclo del combustible, a sistemas de apoyo mutuo en caso de necesidad (una red para asegurar los suministros de uranio en caso de emergencia), reservas y un banco internacional de combustible nuclear.

De igual modo hubo consenso en que las Partes debían examinar la conveniencia de crear un fondo especial, que sería administrado por el OIEA, para prestar asistencia técnica a los países en desarrollo Partes en el Tratado, y en que debía darse a éstos últimos un trato preferente en cuanto al acceso a la tecnología nuclear y a la transferencia de la misma.

Estos son solo algunos de los principales puntos del documento de trabajo. Por un momento pareció que dicho documento iba a constituir el informe de la Comisión principal II y, por tanto, una parte del informe final de la propia Conferencia. Sin embargo, muchas delegaciones estimaron que solo debería haber un informe sustantivo de la Comisión principal II si la Comisión principal I podía llegar a un consenso comparable. Como esto no ocurrió, el documento de trabajo no adquirió carácter oficial y el informe final de la Conferencia fue puramente de procedimiento.

De todas formas, en la sesión de clausura de la Conferencia, su Presidente, Ismat T. Kittani (Iraq), instó a todas las Partes a aplicar de buena fe las propuestas sobre las que había habido acuerdo.

¿Un equilibrio de obligaciones?

Como suele suceder en estas ocasiones, las discusiones privadas fueron a veces más interesante que las declaraciones públicas. Se escuchó la opinión sostenida por los delegados de algunos países industriales, quienes dijeron que si bien a menudo estaban justificadas las críticas sobre la falta de medidas en lo que respecta al Artículo VI, y sobre las medidas negativas en lo que atañe al Artículo IV, el TNP no es un Tratado de desarme ni de cooperación en la utilización de la energía atómica con fines pacíficos, sino que, como su nombre indica implícitamente y los tres primeros artículos exponen explícitamente, es un Tratado para impedir la difusión "horizontal" de las armas nucleares, y que su eficacia debe enfocarse desde este ángulo. Este argumento fue impugnado vigorosamente por otros delegados, quienes afirmaron que cada una de las obligaciones impuestas por el Tratado era igualmente vinculante y que el Tratado representa un equilibrio de obligaciones — un contrato concertado en 1970 — y que, si no se cumple este contrato, el Tratado resultará inviable a la larga.

Un presagio esperanzador

Es indudable que la decisión de la Junta de Gobernadores del Organismo, adoptada en junio de 1980, de crear el Comité para asegurar los suministros ejerció una influencia positiva en la conferencia. Los delegados se reunieron sabiendo que habría una instancia en Viena en la que podrían discutir en detalle los problemas inherentes al suministro de instalaciones, equipo y tecnología nucleares y a la cuestión conexas de salvaguardias eficaces contra la proliferación. Esto contribuyó a encauzar los debates de la Comisión principal II. Es casi seguro que cuando se pusieron de acuerdo sobre la mayoría de los puntos del documento de trabajo, muchos delegados tenían en su pensamiento las futuras reuniones del CAS. El hecho de que fuese posible llegar a un acuerdo de tal magnitud en tres semanas es un presagio esperanzador para las espinosas discusiones que inevitablemente surgirán en el seno del CAS.

El CAS necesitará ciertamente toda la ayuda y orientación que pueda obtener para cumplir su mandato consistente en "estudiar y asesorar a la Junta sobre los medios y procedimientos que permitan asegurar el abastecimiento de materiales, equipo y tecnología nucleares y de servicios del ciclo del combustible sobre una base más previsible y a largo plazo, en conformidad con consideraciones mutuamente aceptables de no proliferación" y sobre "el papel y las responsabilidades del Organismo en relación con esas cuestiones".

Participantes en la Conferencia:

Las siguientes 75 Partes en el TNP participaron en la Conferencia:

Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Bulgaria, Burundi, Canadá, Congo, Costa de Marfil, Costa Rica, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Gabón, Ghana, Grecia, Honduras, Hungría, Indonesia, Irán, Iraq, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Jordania, Kenya, Líbano, Libia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malasia, Malta, Marruecos, México, Mongolia, Nueva Zelandia, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, República Democrática Alemana, República Federal de Alemania, República Unida del Camerún, Rumania, San Marino, Santa Sede, Senegal, Sierra Leona, Siria, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía, Unión Soviética, Uruguay, Venezuela, Yemen Democrático, Yugoslavia y Zaire.

Además, Egipto, Estado signatario que no ha ratificado el Tratado, participó en la Conferencia sin intervenir en la adopción de decisiones.

Once Estados, que no son Partes ni signatarios del Tratado, y dos organizaciones regionales participaron en la Conferencia en calidad de observadores: Argelia, Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Emiratos Arabes Unidos, España, Israel, Mozambique, República Unida de Tanzania, Zambia, el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL) y la Liga de los Estados Arabes. Tenían derecho a asistir a las sesiones plenarias de la Conferencia, y a recibir y presentar documentos.

Otro aspecto de la exposición del OIEA en la Conferencia, destinada a informar a los delegados acerca de las salvaguardias internacionales.

