

Las salvaguardias y la no proliferación: geografía, perspectivas, problemas

por D.A.V. Fischer*

Hace pocos años parecía que el TNP había llegado casi al fin de su desarrollo y que podían esperarse pocas adhesiones nuevas si alguna se producía. Los países que habían decidido no acceder a él estaban situados en zonas de tensión política, o se habían opuesto al Tratado por razones de principio, o simplemente no mostraban interés alguno por él.

Tal pesimismo resultó infundado. Durante los dos últimos años varios países importantes se han adherido al Tratado. Significativamente todos ellos son países en desarrollo: Bangladesh, Barbados, Egipto, Indonesia, Sri Lanka y Turquía. Tres por lo menos están situados en regiones en las que, tras la segunda guerra mundial, se han producido periódicamente conflictos armados. Su consentimiento a renunciar a las armas nucleares y su aceptación de salvaguardias globales es de la máxima importancia.

Cuando un país se adhiere al TNP debe (salvo si se trata de un Estado poseedor de armas nucleares) concertar un acuerdo de salvaguardia en el término de 18 meses contados a partir de la fecha de su adhesión (párrafo 4 del Artículo III). Durante los dos últimos años han entrado en vigor varios de dichos acuerdos, por ejemplo con Indonesia, Libia, Senegal y Turquía.

Resultado de ello es que hoy existe solamente un país poseedor de una instalación nuclear en funcionamiento y que todavía no ha puesto en vigor el acuerdo de salvaguardia requerido dentro del plazo prescrito. Dicho país es Venezuela. Ahora bien, la única instalación nuclear en funcionamiento en Venezuela, el reactor de investigación RV-1, está sometido a las salvaguardias del OIEA en virtud de un acuerdo trilateral previo concertado con Venezuela y los Estados Unidos en 1968. Otros 35 países se han retrasado también en concertar sus acuerdos de salvaguardia, en 21 casos el retraso es de más de diez años. Excepto Venezuela, ninguno de estos países está construyendo o explotando instalación nuclear alguna, por lo que la inexistencia de un acuerdo no entraña consecuencias prácticas, excepto que, por lo menos en un caso, el Organismo no recibe los informes sobre las exportaciones de mineral de uranio que exigiría el acuerdo. Además, la obligación de concertar un acuerdo de salvaguardia dentro de un período de tiempo prescrito es un requisito jurídico que no debería ser violado.

* El Sr. Fischer ha sido Subdirector General de Relaciones Exteriores del Organismo.

Salvaguardias fuera del marco del TNP: Conviene señalar también que un Estado que previamente figuraba como Parte en el TNP, Viet Nam, ha confirmado que se consideraba Parte en el mismo en tanto que sucesor de la anterior "República de Viet Nam". No obstante, este país ha sometido a salvaguardias su única instalación nuclear, un pequeño reactor de investigación.

Fuera del marco del TNP se ha producido una serie de acontecimientos importantes. Los acuerdos concertados con Cuba y con España durante los dos últimos años han colocado todas las instalaciones nucleares en explotación o en construcción en estos dos países bajo las salvaguardias del Organismo (en el caso de España todas las instalaciones excepto cinco estaban ya sometidas a salvaguardias).

El primer acuerdo que explícitamente sometía a salvaguardias agua pesada fue el concertado con la India en 1977. En octubre del año en curso, la Argentina y el Organismo firmaron dos acuerdos para someter a salvaguardia agua pesada procedente de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, así como una planta de fabricación de agua pesada suministrada por Suiza. Esta es la primera planta de este tipo que se somete a salvaguardias. Estos acontecimientos han hecho necesario

Los 36 Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el TNP que en 31 de diciembre de 1980 no habían cumplido todavía lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo III del TNP que fija el plazo para la entrada en vigor del acuerdo de salvaguardia que se ha de concertar con el Organismo

Alto Volta	Nigeria
Bahamas	Panamá
Benin	República Árabe Siria
Bolivia	República Centroafricana
Botswana	República Democrática
Burundi	Popular Lao
Congo	República Unida del
Costa de Marfil	Camerún
Chad	Rwanda
Gabón	San Marino
Granada	Sierra Leona
Guatemala	Somalia
Guinea-Bissau	Sri Lanka
Haití	Togo
Kampuchea Democrática	Tonga
Kenya	Túnez
Liberia	Tuvalu
Malí	Venezuela
Malta	Yemen Democrático

establecer los procedimientos técnicos a seguir para salvaguardar plantas de fabricación de agua pesada, así como el agua pesada misma.

Solamente doce países (que no son Estados poseedores de armas nucleares) que explotan o construyen centrales nucleares, no se han adherido al TNP. No obstante, en ocho de ellos (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, España, República Popular Democrática de Corea y Viet Nam) todas las instalaciones nucleares de que tiene conocimiento el Organismo están sometidas a las salvaguardias del OIEA. (Figuran en rojo en el mapa.) Cuatro países (India, Israel, Pakistán y Sudáfrica) se sabe que están explotando o construyendo instalaciones tanto sometidas como no sometidas a salvaguardias. Figuran en amarillo en el mapa.

Los recientes acuerdos con España han reducido el número de países con instalaciones en funcionamiento no sometidas a salvaguardias de seis en 1979 a cuatro actualmente.* No obstante, no existen indicios de que ninguno de los cuatro países restantes esté dispuesto a aceptar la aplicación de salvaguardias a todas sus actividades nucleares. Por el contrario, informes de prensa indican que el número de instalaciones no sometidas a salvaguardias en esos países aumentará en breve. Así por ejemplo, existen informes de que Sudáfrica ha comenzado la construcción de una pequeña planta de enriquecimiento con fines comerciales (además de su planta piloto de enriquecimiento), mientras que Pakistán está construyendo una planta de reelaboración así como una planta de enriquecimiento.

Quizás la principal cuestión respecto a los cuatro países con instalaciones no sometidas a salvaguardias (cada una de ellas apta para producir plutonio o uranio muy enriquecido, es decir, material de calidad adecuada para la fabricación de armamento) es si continuarán absteniéndose de tomar la grave decisión de realizar (o repetir) ensayos con explosivos nucleares. Las perspectivas del régimen de no proliferación se verán profundamente afectadas por sus decisiones. Desde una perspectiva más amplia debemos recordar que ningún país entre los Estados no poseedores de armas nucleares ha realizado una explosión nuclear desde 1974, mientras que los Estados poseedores de armas nucleares continúan realizando unos cincuenta ensayos de armas nucleares al año.

Perspectivas

Dentro del marco del TNP: Puede confiarse en que continuará aumentando el número de Estados Partes en el TNP aunque probablemente con relativa lentitud. La cuestión de la adhesión de España cobrará interés cuando se incorpore al Mercado Común, como se prevé que ocurra en 1984. Muchos países de África y Oriente Medio no han adoptado una decisión todavía con respecto al Tratado. Ninguno de ellos tiene hasta ahora instalaciones nucleares, pero se sabe que Argelia proyecta adquirir un reactor de investigación, y algunos países como Arabia Saudita, Zimbabwe, Angola y Mozambique pueden

seguir el ejemplo en la próxima década. También sería de importancia la adhesión al Tratado de países que no poseen instalaciones nucleares pero son productores importantes de uranio, tales como Níger y, con el tiempo, Namibia. El párrafo 2 del Artículo III del Tratado estipula que cada Estado Parte en el Tratado se compromete a asegurar que se aplican las salvaguardias del OIEA en relación con todo "equipo o materiales especialmente concebidos o preparados para el tratamiento, utilización o producción de materiales fisiónables especiales" que exporte a cualquier Estado no poseedor de armas nucleares. Por supuesto, este Artículo es de aplicación también a las exportaciones de torta amarilla.

Un suceso muy deplorado que podría influir en el futuro del régimen de no proliferación fue el bombardeo el 7 de junio del año en curso de reactores de investigación iraquíes. Esa fue la primera vez que una instalación nuclear con fines pacíficos era objetivo de un ataque armado, y el precedente sentado es inquietante. Es de esperar que este acontecimiento, en lugar de debilitar las salvaguardias y el régimen de no proliferación induzca a las naciones a exigir un refuerzo de los mismos. Esta cuestión se examina in extenso en el artículo del Sr. Gruemm de la página 10 de este número. (Véanse también las observaciones sobre esta cuestión del Dr. Eklund que figuran en el Boletín 23/3, página 3.)

Fuera del marco del TNP: Si las perspectivas de adhesión al TNP de los cuatro países indicados poseedores de instalaciones no sometidas a salvaguardias deben considerarse todavía remotas, la mejor esperanza de ampliar el régimen de no proliferación en estos casos puede residir en soluciones regionales tales como las zonas libres de armas nucleares combinadas con salvaguardias eficaces. Aunque las regiones de que se trata tienen mucho que perder y poco que ganar en la situación actual, los problemas que obstaculizan el camino para dichas soluciones regionales son también formidables.

La situación en América Latina es diferente y más alentadora. Como hemos visto, cinco países de América Latina tienen instalaciones nucleares en funcionamiento o en construcción (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba y Chile) han decidido permanecer al margen del TNP, alegando en muchos casos razones de principio para esta decisión. No obstante todas sus centrales nucleares conocidas están sometidas a las salvaguardias del OIEA. La otra posibilidad que brinda el Tratado de Tlatelolco* como ampliación del vínculo al régimen de no proliferación es por lo tanto de la máxima importancia, y uno de los países (Colombia) ha seguido este camino concertando un acuerdo de salvaguardia en relación con el Tratado.

América Latina es la única región del mundo libre del gravamen de las armas nucleares (y de explosivos nucleares con fines pacíficos, técnicamente indeferenciabiles); también es la única región en la que todavía no ha tenido lugar ninguna explosión nuclear, y aquella en que todas las instalaciones nucleares de que tiene conocimiento el OIEA están ya sometidas a las salvaguardias de dicho Organismo**. Esta ventaja

* Suponiendo que en breve se apliquen salvaguardias al reactor de investigación de Egipto, cuando el acuerdo de salvaguardia recientemente concertado en relación con el TNP entre Egipto y el Organismo entre en vigor.

* Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina.

** Si Oceanía se considera una región aparte, también cumple estas condiciones.

excepcional podría resultar permanente y vinculante si cuatro Estados de América Latina hiciesen el Tratado de Tlatelolco plenamente operativo como lo han hecho dieciocho de sus naciones hermanas. La principal dificultad restante que impide la plena operatividad del Tratado de Tlatelolco resulta ser la cuestión de si permite a sus Partes producir y ensayar sus propios explosivos nucleares "con fines pacíficos", las llamadas "ENP".

Desde que se concertó el Tratado de Tlatelolco en 1967 se han producido diversos acontecimientos que pueden facilitar en cierto modo la viabilidad de su plena aplicación. En primer lugar, las ENP han perdido el prestigio de que gozaban en aquella época, cuando se abrigaban falsas esperanzas sobre su utilidad para excavar canales, construir puertos, perforar pozos de gas y de petróleo y para otros trabajos importantes de ingeniería. Además, desde 1972 dos de los principales países de América Latina interesados han iniciado programas importantes de producción de energía nucleoelectrónica cuya ejecución se vería ciertamente obstaculizada por la construcción de instalaciones no sometidas a salvaguardias y aún más por recurrir a las ENP.

Finalmente está aumentando rápidamente la cooperación en la esfera nuclear entre los países interesados.

Resumiendo, durante la última década el incentivo económico de la utilización de la tecnología de las explosiones nucleares ha disminuido hasta casi desaparecer, mientras que el incentivo en los países interesados para abstenerse de desarrollar esta tecnología ha aumentado continuamente.

Si el Tratado de Tlatelolco se aplica plenamente en toda la región, será a causa de que los propios países han comprendido que es en su propio interés; cualquier presión externa es probable que resulte contraproducente.

Problemas

Como demostró la segunda Conferencia de Examen del TNP*, los vínculos de confianza entre las Partes que el Tratado debería ayudar a forjar se han afianzado difícilmente por la falta de progresos en el control de los armamentos nucleares y, en particular, por el fracaso de los Estados poseedores de armas nucleares en la consecución de un Acuerdo sobre un Tratado para la prohibición general de los ensayos de armas nucleares.

* Véase el informe en la página 28 del Boletín 23/1.

La Conferencia también demostró que muchos Estados Partes no están satisfechos con el modo y grado de cumplimiento del Artículo IV del Tratado que confirma su "derecho a participar en" así como su compromiso a facilitar "el más amplio intercambio de equipo, materiales e información científica y tecnológica para los usos pacíficos de la energía nuclear" y que señala la obligación correspondiente de las Partes a ayudarse y ayudar en particular a los países en desarrollo. Debemos confiar en que la labor del Comité para Asegurar los Suministros conduzca, con el tiempo, a un amplio acuerdo sobre los modos de poner en práctica este Artículo del Tratado.

A pesar de no haberse conseguido progresos en las medidas para el control de armamentos, está claro que los Estados Partes continúan considerando el Tratado como instrumento que sirve importantes intereses nacionales, y parece poco probable que se produzca ninguna retirada importante, principalmente porque dicha medida podría interpretarse como la decisión de comenzar inmediatamente un programa de fabricación de armas nucleares.

Otro problema político que obstaculiza la aplicación eficaz de salvaguardias es la dificultad con que tropieza a menudo el Organismo para designar inspectores. Muchos países continúan oponiéndose a designaciones para lo cual se basan en la nacionalidad del inspector o en las políticas en cuanto a salvaguardias del país de que éste procede, o con motivo de sus cualificaciones lingüísticas. Dichas actitudes son difícilmente compatibles con la letra o el espíritu del Estatuto del Organismo y pueden obstaculizar gravemente la utilización de un cuerpo de inspectores relativamente pequeño cuyos miembros proceden de 40 países diferentes.

No es oportuno examinar aquí los problemas técnicos que plantea la aplicación de salvaguardias dado que se analizan en el "Informe sobre la puesta en práctica de las salvaguardias" presentado anualmente al OIEA y en el artículo del Sr. Klik que figura en la página 15 de este número. Aunque dichos problemas pueden hacer a menudo difícil que el Organismo alcance sus "objetivos" técnicos de salvaguardia, el éxito continuo de las salvaguardias del OIEA depende en gran medida de la voluntad política de sus Estados Miembros y de otros Estados Partes en el TNP de garantizar que se faciliten recursos adecuados para la puesta en práctica de las salvaguardias y que las salvaguardias se apliquen con eficacia e imparcialidad.

Nota: El mapa a que hace referencia el Sr. Fischer en este artículo se encuentra en las páginas centrales del presente número del Boletín.