FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN DEL TNP RETOS Y OPORTUNIDADES INTERNACIONALES

POR JAYANTHA DHANAPALA

El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) comprende una serie de obligaciones jurídicamente vinculantes, que se refuerzan mutuamente y atañen a la no proliferación nuclear (artículos I y II) y el desarme nuclear (artículo VI). Este último es el único compromiso vinculante, contraído por los Estados poseedores de armas nucleares en el marco de un tratado multilateral con respecto al objetivo del desarme nuclear. Estas obligaciones fundamentales se complementan con un sistema de salvaguardias internacionales (artículo III) y una garantía del derecho a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos (artículo IV).

En 1995, las obligaciones emanadas del Tratado se ampliaron indefinidamente con la adopción de un conjunto de decisiones que incluyen dos de especial importancia: "Principios y objetivos para la no proliferación de las armas nucleares y el desarme" y "Consolidación del proceso de examen del Tratado". A estas decisiones se sumó una resolución relativa al Oriente Medio, que fue copatrocinada por los tres depositarios* y en la que se reafirma la importancia de establecer una zona libre de todas las armas de destrucción en masa en esa región.

*Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Reino Unido.

No me propongo abordar minuciosamente el Tratado ni las decisiones de 1995, pero convendría analizar algunas novedades recientes y su repercusión en el significado y efecto de esas obligaciones.

Universalidad. El primer objetivo definido en la Decisión sobre principios y objetivos fue alentar a los Estados Partes en el TNP para que hicieran "todos los esfuerzos posibles" por lograr la adhesión universal a ese Tratado. En junio de 1998, ante los ensayos realizados en Asia meridional, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 1172, en la que instó a la India y al Pakistán, y a todos los Estados que aún no lo hubieran hecho, a que pasaran a ser partes en el TNP sin demoras ni condiciones.

No obstante, aparte de la aprobación de esta resolución, resulta difícil señalar algún otro esfuerzo serio --nacional o internacional-- por lograr este objetivo con los cuatro países que aún no se han adherido al Tratado, a saber, la India, el Pakistán, Israel y Cuba.

No proliferación y desarme nuclear. La conclusión a que se llegó en 1995 de que la proliferación de las armas nucleares "aumentaría considerablemente el peligro de una guerra nuclear", mantiene e, incluso reafirma su validez, habida cuenta de los ensayos nucleares que se realizaron en Asia meridional tres años

después. Con todo, pese a esos ensayos, siguen recibiendo un apoyo internacional amplio y firme las normas mundiales de no proliferación que figuran en los artículos I y II del Tratado, importante aspecto que debe recordarse en medio de las oleadas de pesimismo y fatalismo que se desataron a raíz de los ensayos.

Creo que se plantean dos grandes peligros para el futuro de esos artículos. En primer lugar, temo que si persiste indefinidamente la falta de progresos apreciables por parte de los actuales Estados poseedores de armas nucleares en el logro del desarme nuclear, el consenso mundial sobre la prohibición de la proliferación de las armas nucleares se vaya perdiendo, puesto que otros países podrían reconsiderar sus opciones nucleares.

En segundo lugar, me preocupa que el doble proceso de la globalización y las crecientes presiones económicas y políticas a

El Embajador Dhanapala, de Sri Lanka, es Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme. El presente artículo se basa en la exposición que hizo en el Taller Internacional dedicado a la Conferencia del año 2000 sobre el proceso de examen del TNP fortalecido, organizado por el Monterey Institute of International Studies, en noviembre de 1999, en Nueva York. El Embajador Dhanapala fue presidente de la Conferencia de 1995 de las Partes encargada del examen del TNP.

favor de la exportación de bienes de doble uso de carácter sensible, pueda menoscabar, en última instancia, la prohibición que figura en el artículo I ("no ayudar en forma alguna..."), y también comprometer la prohibición que aparece en el artículo II ("no recabar ni recibir ayuda alguna..."). El Tratado enfrentará un grave peligro, si cualquiera de las dos normas pierde validez.

La falta de negociaciones en materia de desarme nuclear sigue siendo motivo de desaliento y preocupación, pero no es el único. En la doctrina estratégica anunciada en la cumbre de la OTAN, celebrada en abril de 1999, se reafirmó enérgicamente el principio de ser el primero en utilizar las armas nucleares, la importancia de esas armas para la seguridad e, incluso su utilidad para disuadir los ataques no nucleares. La Federación de Rusia también ha atribuido más importancia a las armas nucleares en su propia doctrina estratégica, cuya política establece igualmente el principio de ser el primero en emplear tales armas.

Suscita preocupación, además, la incapacidad de la Conferencia de Desarme para acordar un programa de trabajo y así lograr progresos en varios aspectos multilaterales del desarme, entre los que figuran el desarme nuclear, la prevención de una carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre, las garantías de seguridad y la prohibición de la producción de material fisionable para armas nucleares y otros artefactos explosivos nucleares.

Además, el hecho de que el Senado de los Estados Unidos no haya accedido a la ratificación del Tratado sobre la prohibición completa de los ensayos nucleares (TPCE), es sólo el más reciente de una serie de acontecimientos alarmantes que, sin duda, serán objeto de considerable atención en la Conferencia de las Partes,

encargada del examen del TNP, prevista para abril del año 2000.

Me inquieta la posibilidad de que, si persisten las tendencias actuales, el aspecto positivo que se observa en esta esfera, a saber, la continua disminución del número total de armas nucleares desplegadas, resulte "demasiado poco y demasiado tarde".

Zonas libres de armas nucleares (ZLAN). En la Decisión de 1995 también se puso de relieve la importancia de las zonas libres de armas nucleares. Me sentí alentado porque, el año pasado, en la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas, se pudo lograr un consenso sobre la formulación de principios para el establecimiento de tales zonas, logro que contribuye a ilustrar la importancia permanente de esta entidad en el mecanismo de desarme de las Naciones Unidas. Si bien los progresos en el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Asia central no han sido tan expeditos ni rápidos como muchos esperaban, sigo mostrándome optimista en el sentido de que se continuarán desplegando esfuerzos encaminados a concertar cuanto antes un acuerdo de esa índole.

Se han notificado escasos progresos en la creación de una zona libre de armas nucleares en el Oriente Medio, pese a que en la Decisión de 1995 se recalcó que debía alcanzarse ese objetivo "como cuestión de prioridad". También se ha avanzado con mucha lentitud en la obtención de las ratificaciones necesarias para poner en vigor el Tratado de Pelindaba, y en la firma del Protocolo del Tratado de Bangkok.

Salvaguardias y utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. En cuanto al Protocolo adicional negociado bajo los auspicios del OIEA para fortalecer las salvaguardias, se han venido haciendo progresos sostenidos en la

obtención de adhesiones. También me siento estimulado por el precedente que se sentó con arreglo al Acuerdo Trilateral entre los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia y el OIEA, de someter el excedente de material de armamentos a la supervisión del Organismo. Convendría ampliar este acuerdo desde el punto de vista de las cantidades de materiales y de su alcance geográfico, a fin de incluir a otros Estados poseedores de armas nucleares.

No obstante, me sigue preocupando que más de 50 Estados Partes en el TNP aún no hayan concertado acuerdos de salvaguardias con el OIEA. Asimismo, me apena señalar que el Organismo todavía no ha logrado verificar que le haya sido declarada la totalidad de los materiales nucleares sujetos a salvaguardias en la República Popular Democrática de Corea (RPDC). Por otra parte, el OIEA tampoco ha podido desempeñar en el Iraq las responsabilidades del mandato que le asignó el Consejo de Seguridad.

Con respecto a la cooperación nuclear con fines pacíficos, en la Decisión de 1995 también se insistió en que los nuevos acuerdos sobre suministros nucleares deberían incluir un compromiso de los países beneficiarios relativo a las salvaguardias totales. Será importante aplicar esta norma no sólo en lo concerniente a las perspectivas de cooperación nuclear en Asia meridional y el Oriente Medio, sino con carácter universal.

En la Decisión de 1995 se recalcó, asimismo, la importancia de lograr una mayor transparencia en el control de las exportaciones relacionadas con el uso de la energía nuclear. No obstante, hoy, la falta de transparencia sigue siendo más bien la regla y no la excepción, sobre todo en cuanto a los datos sobre

exportaciones de bienes de doble uso.

Consolidación del proceso de examen del TNP. Lamento sobremanera decir que los resultados de la tercera reunión de la Comisión Preparatoria, celebrada en mayo de 1999, fueron desalentadores, como ocurrió en sus dos reuniones anteriores. Marcadas diferencias siguen dividiendo a los Estados Partes no poseedores de armas nucleares de los Estados Partes que las poseen, especialmente en lo relativo a la cuestión del desarme nuclear. Un objetivo clave de la consolidación del proceso de examen es, como se declara en la Decisión pertinente, "fomentar la plena aplicación del Tratado", y, por supuesto, "plena", incluye necesariamente la cuestión del desarme. En este sentido, la incapacidad de las tres Comisiones Preparatorias de la Conferencia de las Partes del Año 2000 para llegar a consenso sobre recomendaciones sustantivas es, por lo menos, lamentable.

De conformidad con la Decisión sobre la consolidación del proceso de examen del Tratado, sus Estados Partes se comprometieron a aceptar una mayor responsabilidad por sus acciones. El éxito de la Conferencia de las Partes del Año 2000 dependerá de la disposición de todos los Estados Partes de cumplir ese compromiso, así como de su voluntad para mostrar flexibilidad y evitar la confianza excesiva en lo que algunos pueden considerar el "trato hecho" sobre la prórroga indefinida del Tratado.

MEDIDAS CONCRETAS PARA AVANZAR

Las perspectivas de éxito de la Conferencia de las Partes del Año 2000 mejorarán, si en los próximos meses se adoptan algunas de las siguientes medidas. Mi lista no es

en absoluto exhaustiva, pero incluye algunas de las esferas clave en que es menester realizar progresos con urgencia.

■ La ratificación por la Federación de Rusia del Tratado START II propiciaría las negociaciones sobre mayores reducciones de las armas estratégicas en virtud del proceso START. Con todo, los progresos en esta esfera exigirán la negociación de algunas avenencias acerca del futuro del Tratado sobre la limitación de los sistemas de proyectiles antibalísticos.

No se podrán separar estas cuestiones, pues las decisiones unilaterales sobre la defensa nacional contra misiles pueden sellar el destino del proceso START, destruir toda esperanza de lograr a corto plazo mayores reducciones de las armas y dar lugar a nuevos peligros de proliferación nuclear y de misiles.

■ Asimismo, sería muy conveniente que los Estados Unidos y la Federación de Rusia retiraran otras armas nucleares tácticas del servicio activo, sometieran a las salvaguardias del OIEA un número considerablemente mayor de materiales utilizables para la fabricación de armas nucleares, llegaran a entendimientos recíprocos para retirar del estado de alerta las armas existentes y, por último, declararan públicamente, junto con otros Estados poseedores de tales armas, el tamaño de sus arsenales.

■ Otra idea propuesta en años recientes es el establecimiento de un registro de armas nucleares. Convenir en esa iniciativa promovería notablemente la aplicación de las disposiciones relativas a la transparencia que figuran en la Decisión de 1995 sobre los principios y objetivos. En 1998, el "Examen sobre la defensa estratégica" del Reino Unido coadyuvó, sin dudas, a lograr cierto grado de transparencia con respecto al arsenal de armas nucleares de ese país. Los Estados poseedores de

tales armas podrían anunciar --incluso unilateralmente-- nuevas iniciativas para cumplir sus responsabilidades en materia de desarme nuclear.

■ El progreso en estas esferas también podría contribuir a que la Conferencia de Desarme establezca órganos subsidiarios para el desarme nuclear y la prohibición del material fisionable, cuestiones que se pusieron de relieve explícitamente en 1995. Además, en la Conferencia de Desarme deberían continuar los esfuerzos por emprender negociaciones sobre medidas encaminadas a prevenir una carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre y fortalecer las garantías negativas de seguridad.

■ Las Partes en el Tratado también deben abordar el problema del cumplimiento, en particular, la necesidad de reanudar las actividades en materia de salvaguardias en la RPDC y el Iraq. Los progresos con respecto a este último, requerirán que el Consejo de Seguridad llegue a un nuevo consenso sobre cómo reanudar la labor en pro del desarme, según lo estipulado en la resolución 687 y en resoluciones ulteriores. En cuanto a la RPDC, deben proseguir los esfuerzos para lograr que el OIEA pueda desempeñar cabalmente sus responsabilidades en la esfera de las salvaguardias, entre ellas la adquisición de datos sobre la producción anterior de materiales nucleares. Iniciativas como el Marco Acordado de 1994 y otros diversos incentivos propuestos en meses recientes podrían ayudar a la consecución de este objetivo. Sin embargo, esos incentivos deberían contribuir a promover los fines de la no proliferación y del desarme. No deberían considerarse fines en sí mismos.

■ También es necesario esforzarse por reactivar, en alguna medida, las

actividades internacionales encaminadas a prohibir todos los ensayos nucleares. Aunque los once ensayos nucleares llevados a cabo, el año pasado, en Asia meridional, fueron realizados por países que no son Partes en el TNP, sus efectos han repercutido en todo el régimen del Tratado, especialmente en los esfuerzos de larga data para proscribir todos los ensayos de esa índole y, de hecho, declarar ilegal la posesión de armas nucleares. Espero que la reciente votación efectuada en el Senado de los Estados Unidos contra el TPCE contribuya a reactivar los esfuerzos internacionales en defensa de la norma contra los ensayos. La mejor forma de lograr este objetivo sería renovar el empeño de todos los países por

aumentar el número de Estados Partes en el Tratado y, en espera de su entrada en vigor, contraer nuevos compromisos para garantizar que la actual moratoria nacional aplicable a los ensayos nucleares continúe hasta que el Tratado entre en vigor.

Fortalecimiento de las bases.

Desde una perspectiva algo más amplia, creo que es evidente que si se pierde la confianza general en los cimientos de la estabilidad estratégica y la paz y la seguridad internacionales, lo mismo ocurrirá con las esperanzas de realizar progresos considerables en materia de desarme y no proliferación. Por tanto, en nuestros esfuerzos por estimular las iniciativas en estas esferas, nunca debemos olvidar la importancia decisiva que

reviste contar con una base sólida, que se exprese claramente en los principios y las obligaciones enunciados en la Carta de las Naciones Unidas.

Por último, quisiera instar a todos los que se preocupan por el desarme y la no proliferación --en particular las organizaciones no gubernamentales-- a apoyar enérgicamente las normas mundiales, divulgar los múltiples beneficios que el logro de estos objetivos reportaría a todos los países y oponerse a las propuestas que sólo propagarían los males que el régimen aspira a prevenir.

Crear una resistencia social a las armas nucleares será, en última instancia, el bastión que definitivamente protegerá al mundo de la anarquía nuclear. □

RECURSOS INTERNACIONALES: NO PROLIFERACION Y DESARME

El Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme desempeña la función esencial de asesorar al Secretario General de las Naciones Unidas sobre desarme y cuestiones de seguridad conexas.

Como parte de su labor, el Departamento mantiene frecuente contacto con las organizaciones públicas y no gubernamentales, con las cuales organiza varios actos durante el año. Publica, asimismo, diversos informes y un boletín periódico, denominado *DDA Update*, que ofrece noticias sobre sus actividades y otras cuestiones afines. Puede obtenerse en línea más información sobre el Departamento y su labor en las páginas Web de las Naciones Unidas en www.un.org/Depts/dda.

También pueden consultarse en Internet otras fuentes de información sobre temas relacionados con la no proliferación y el desarme nucleares. Además del OIEA (www.iaea.org), esas fuentes comprenden:

■ *La Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, que se ocupa de cuestiones relacionadas con el desarme y la seguridad internacional, en www.un.org/ga/154/first

■ *La Conferencia de Desarme*, con sede en Ginebra, en www.unog.ch/disarm

■ *El Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme*, también con sede en Ginebra, en www.unog.ch

■ *La Comisión de Desarme de las Naciones Unidas*, en www.un.org/Depts/dda/UNDC

■ *La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas*, con sede en los Países Bajos, en www.opcw.nl

■ *El Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz*, en Suecia, en www.sipri.se

■ *El Comité pro Desarme de las ONG*, en www.peacenet.org/disarm

■ *La Comisión Preparatoria del Tratado sobre la prohibición completa de los ensayos nucleares*, con sede en Viena, Austria, en www.ctbto.org

■ *Monterey Institute of International Studies, Centre for Non-Proliferation Studies*, con sede en los Estados Unidos, en cns.miis.edu

■ *Institute for Science and International Security*, con sede en los Estados Unidos, en www.isis-online.org

■ *Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation*, en www.soton.ac.uk/~ppnn

■ *El Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe*, con sede en México, en www.opanal.org

■ *Verification Technology Information Centre*, con sede en el Reino Unido, en www.fhit.org/vertic