

LA CRISIS DE CREDIBILIDAD DEL TRATADO SOBRE LA NO PROLIFERACION DE LAS ARMAS NUCLEARES

ARMIN ANDEREYA L.*

Resumen

El TNP constituye el único compromiso vinculante multilateral, cuyo objetivo es alcanzar el desarme nuclear. Su legitimidad ha sido horadada por la percepción de incumplimiento de sus normas por las potencias nucleares. Esto ha alentado el surgimiento del mercado negro internacional de productos nucleares y un aumento en el número de Estados dispuestos a producir material fisionable. El dominio del ciclo del combustible nuclear es condición básica para producir armas nucleares. El dominio de este ciclo será un lucrativo negocio en el mercado energético futuro, por lo que resulta urgente alcanzar un acuerdo internacional que asegure a los Estados que renuncien a dicha tecnología un acceso libre y a precios de mercado al combustible nuclear.

Abstract

The NPT constitutes the only multilateral binding commitment whose objective is to achieve nuclear disarmament. Its legitimacy has been damaged by the perception of the unfulfillment of its norms by the nuclear powers. This has generated a surge of the international black market of nuclear products and an increase in the number of states willing to produce fissionable material. The mastering of the nuclear fuel cycle is a basic condition for the production of nuclear weapons. Control of this cycle will be a lucrative business in the future of the energy market, thus the urgent need to reach an international agreement that guarantees open access to nuclear fuel at market price for those states that abolish this technology.

“We are approaching a point at which the erosion of the non proliferation regime could become irreversible and result in a cascade of proliferation”.

MOHAMED EL BARADEI, DIRECTOR GENERAL DEL OIEA

Introducción

El Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares¹ (TNP) fue suscrito el año 1968 entrando en vigencia en 1970. El mismo fue el resul-

* Consejero del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Hasta marzo de 2008 se desempeñó en la Misión de Chile ante NN.UU., a cargo de los temas sobre Desarme y Seguridad Internacional.

¹ El TNP fue aprobado por medio de la resolución Nr. 2373 (XXII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de fecha 12 de junio de 1968.

tado de un acuerdo político entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, para contar con un orden internacional que tuviese un reducido número de actores con capacidad nuclear bélica. Este tratado vino a cubrir una importante preocupación sobre el riesgo de surgimiento de nuevas “potencias nucleares”², en especial aquéllas provenientes de naciones del “tercer mundo”, políticamente inestables y, en determinados casos, con serios problemas de delimitación fronteriza.

El TNP constituye un compromiso entre las potencias nucleares y los Estados no nucleares, basado en “tres pilares”, de igual valor e importancia política y jurídica, a saber, la no proliferación de armas nucleares; el uso pacífico de la energía nuclear y el desarme nuclear. El mismo representa el único compromiso vinculante en un acuerdo multilateral, cuyo objetivo declarado es alcanzar el desarme nuclear por parte de los Estados que poseen este tipo de armas.

De conformidad con el primero de estos “pilares”, los países no nucleares se comprometen a no desarrollar programas nucleares con fines militares, en tanto que las potencias nucleares asumieron el compromiso de brindar a los Estados Partes del Tratado, cooperación científica y tecnológica en el ámbito de los usos pacíficos de la energía nuclear³ (segundo “pilar”). Los Estados miembros del TNP se comprometen a no transferir a Estados no miembros fuentes de material fisionable, equipos o material especialmente designado o preparado para este procedimiento⁴. El gran acuerdo en estas materias se completa con el “tercer pilar”, cual es el compromiso de las potencias nucleares de llevar a cabo negociaciones de buena fe para terminar la carrera armamentista nuclear en la fecha más temprana posible y efectuar el desarme general y completo bajo estricto y efectivo control internacional⁵.

² De acuerdo con el TNP, las potencias nucleares son aquellos países que con anterioridad al 1 de enero de 1967 hayan efectuado explosiones nucleares (Art. IX. 3). En este sentido, las cinco potencias nucleares reconocidas por el TNP son los Estados Unidos de Norteamérica, Francia, la República Popular China, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Federación de Rusia, como sucesora legal de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

³ El Art. IV. 1 señala que “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...”. Por su parte, el párrafo 2 del mismo artículo agrega que “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 fines pacíficos de la energía nuclear y tienen el derecho de participar de ese intercambio...”.

⁴ TNP, Art. III, 2.

⁵ *Ibíd.* Art. VI.

Al momento de suscribirse el TNP, varios países con capacidad nuclear, tales como Argentina⁶, Brasil⁷, India, Israel, Paquistán y Sudáfrica⁸, entre otros, decidieron no ser parte del mismo. Chile, no obstante carecer del conocimiento científico y de la infraestructura necesaria para aspirar a desarrollar un programa nuclear avanzado, adoptó la decisión política de no suscribirlo, como resultado de las tensiones y desconfianzas vecinales reinantes en esa época⁹.

Desarme *versus* no proliferación

En los últimos años han surgido tres elementos que han alterado fuertemente la seguridad internacional; el surgimiento de un mercado negro internacional de productos nucleares; un interés de grupos terroristas por adquirir armas de destrucción masiva y el creciente número de Estados dispuestos a adquirir tecnología para producir material fisionable¹⁰.

Desde sus inicios, el Tratado ha estado sometido a tensiones sobre la forma más adecuada de aplicar sus disposiciones. En este sentido, ha sido permanente el reclamo de los países en desarrollo por lograr un mejor y más amplio acceso al conocimiento científico, así como evitar que las disposiciones del Tratado afecten el desarrollo económico y tecnológico, o la cooperación internacional en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear, incluyendo el intercambio internacional de material y equipo

⁶ Argentina adhirió al TNP el 17 de febrero de 1995.

⁷ Brasil adhirió al Tratado el 18 de septiembre de 1998.

⁸ Sudáfrica adhirió al TNP el 10 de julio de 1991.

⁹ Chile adhirió al TNP el 25 de mayo de 1995.

¹⁰ Ver artículo "Seven Steps to Raise World Security", el Director General del OIEA propuso la adopción de siete medidas para mejorar la seguridad internacional. Primero, suspender por cinco años en la construcción de plantas para el enriquecimiento de uranio y separación de plutonio. Para ello es necesario que los Estados productores de combustible nuclear garanticen la entrega en condiciones económicas, para fines pacíficos. Segundo, modificar los reactores de investigación que actualmente utilizan uranio altamente enriquecido, especialmente aquellos que emplean metal, los que pueden ser utilizados para fines militares y reconvertirlos para trabajar con uranio de bajo enriquecimiento. Tercero, elevar el nivel de las inspecciones, estableciendo como norma de cumplimiento el Protocolo Adicional del OIEA. Cuarto, llamar al Consejo de Seguridad para actuar de manera rápida y decidida en caso de que algún país se retire del TNP. Quinto, urgir a los Estados para dar cumplimiento a la resolución 1540 del Consejo de Seguridad, para perseguir y castigar todo comercio ilícito de material y tecnología nuclear. Sexto, efectuar un llamado a las potencias nucleares para que den pasos decididos para aplicar su compromiso con el desarme nuclear y negociar un tratado para prohibir el reprocesamiento del material fisionable. Séptimo, adoptar las medidas necesarias para resolver conflictos de larga data, como el Medio Oriente y la península coreana, que han dado origen a la proliferación, brindando las garantías de seguridad que sean necesarias. *Financial Times*, 2 de febrero 2005.

nuclear para procesamientos, uso o producción de material nuclear para fines pacíficos. En el mismo contexto, las naciones en desarrollo, han bregado por hacer respetar y potenciar sus derechos en cuanto a que ninguna disposición del Tratado debe interpretarse de manera que afecte su “derecho inalienable”¹¹ para desarrollar investigación, producción y uso de energía nuclear para fines pacíficos sin discriminación.

La cooperación para los fines pacíficos de la energía nuclear ha sido establecida como “moneda de cambio” por parte de las potencias nucleares a los países “no poseedores”. A esta política también se han sumado los países con capacidad nuclear, preferentemente Europa Occidental y Japón. La misma condiciona y regula dicha colaboración, a la adopción de rigurosas medidas de verificación por parte del OIEA. Lo anterior se ha reforzado, tras el descubrimiento de la red de mercado negro internacional de materiales y equipos nucleares liderada por Abdul Q. Khan¹², científico paquistaní, considerado el “padre” de la bomba atómica de ese país.

La percepción existente – especialmente – de parte de un número de países en vías de desarrollo, agrupados en torno al Movimiento de Países no Alineados (NOAL), de que las potencias nucleares no han dado cumplimiento de la forma debida a las diversas normas que contempla este Tratado, ha ido horadando de manera paulatina y persistente la “legitimidad” del TNP. Especialmente claro resulta esta situación al constatar el escaso avance efectivo registrado en el desarme nuclear y en la reticencia a otorgar las garantías negativas que los Estados no poseedores han requerido, en cuanto a no ser objeto de amenazas o ataques con armas nucleares por parte de los Estados poseedores. Hasta ahora, y no obstante la resolución 985 (1995) del Consejo de Seguridad, las potencias nucleares se han negado a brindar garantías negativas jurídicamente vinculantes, e incluso se han reservado el derecho de usar armas nucleares como respuesta a ataques químicos o biológicos, lo cual ha acentuado el cuestionamiento a la legitimidad del TNP y brindado argumentos a los proliferadores de material nuclear.

¹¹ Ver TNP, Art. IV, 1.

¹² Ver declaración de prensa formulada por A.Q. Khan de fecha 4 de febrero del 2004, en la que reconoce su participación “involuntaria” en la red internacional de tráfico de material nuclear y en la cual exculpa al gobierno de su país. Mountbatten Centre for International Studies, University of Southampton y Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies. *NPT Briefing Book*, abril 2005, p. T-15.

El tema de la celebración de un tratado de desarme general y completo y, particularmente el desarme nuclear, ha sido transformado en una bandera de lucha por parte de un número de países, liderados por Egipto y secundados por Irán, Siria y Cuba, los cuales se agrupan en torno al NOAL. Los mismos han orientado su labor política a exigir el cumplimiento del compromiso asumido por las potencias nucleares de llevar a cabo el desarme nuclear “bajo estricto y eficaz control internacional”. El NOAL ha impulsado una posición de “principios” opuesta a toda nueva medida de no proliferación que pretenda ser adoptada o aplicada en el marco de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) o en Naciones Unidas.

Para Egipto y los países del Medio Oriente, en general, el tema del desarme nuclear tiene una alta sensibilidad política debido a la condición “tácita” de potencia nuclear de Israel y su impacto político y militar en el conflicto palestino, así como a la situación de inestabilidad que ha caracterizado a la región durante el último siglo. En este sentido, la creación de una zona libre de armas nucleares en la región del Medio Oriente, de conformidad con lo acordado en la Conferencia de Revisión del TNP, el año 1995 y cuyo proyecto de resolución contó con el patrocinio de las potencias nucleares¹³, constituye una piedra angular en el accionar político multilateral de los países árabes. No obstante lo cual, hasta ahora no ha sido posible hacer realidad esta resolución debido a la oposición de Israel y la falta de voluntad política de parte de algunas “potencias nucleares” por llevar a cabo dicho compromiso.

Dentro de los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Revisión del TNP en 1995, estuvo la suscripción de un Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN). Este instrumento jurídico fue abierto a la firma de los Estados el 26 de septiembre de 1996. Los Estados Unidos, junto a Francia, Gran Bretaña y la Federación de Rusia, procedieron a su firma en una ceremonia conjunta efectuada en Nueva York. No obstante lo anterior, tras el cambio de gobierno en los Estados Unidos, el mismo no ha entrado en vigor, debido – en parte – a la falta de ratificación del gobierno norteamericano, así como la negativa de India, Israel y otros por sumarse al mismo. Por lo anterior, la actual moratoria que rige en materia de ensayos nucleares responde a una decisión unilateral de las potencias. En los últimos años, en forma reiterada, han surgido anuncios de esferas

¹³ Ver documento NPT/CONF/1995/32/RES.1.

gubernamentales norteamericanas sobre un posible reinicio de estos ensayos, con el objeto de probar una nueva generación de armas nucleares tácticas miniaturizadas de gran penetración (*useful nuclear weapons*).

La actual administración republicana ha sido consistente en su política de seguridad en cuanto a evitar acuerdos multilaterales que conlleven algún tipo de obligación jurídica, bajo la premisa que dicho país posee la capacidad necesaria para afrontar distintos desafíos, sin tener que asumir compromisos que en algún momento pudieran restarle capacidad de reacción frente a escenarios cambiantes. “El gran desarrollo tecnológico en los últimos años del siglo xx que ha potenciado radicalmente la capacidad destructiva de las nuevas armas de destrucción masiva, le ha dado a los Estados Unidos la convicción de lograr la seguridad y la absoluta supremacía militar. Los otros países, temerosos de quedar reducidos a potencias subordinadas condicionan su flexibilidad negociadora en el sector nuclear a renuncias concretas de parte de los Estados Unidos”¹⁴. Lo anterior significa que el cumplimiento de los diversos acuerdos suscritos durante la actual administración republicana están supeditados exclusivamente a la voluntad del mandatario de turno, careciendo estos compromisos de carácter vinculante.

La humanidad enfrenta un fuerte interés por contar con reactores nucleares que posibilite desarrollar la tecnología que permita dominar el ciclo del combustible nuclear. Esta materia promete ser un lucrativo negocio en los próximos años, de llevarse a cabo algunas iniciativas que pretenden facilitar el funcionamiento de los reactores con uranio ligeramente enriquecido reemplazando los actuales, debido al riesgo de proliferación que representa la posibilidad de reprocesar para fines militares el combustible gastado. A este respecto, el Presidente de los Estados Unidos lanzó, el año 2006, la iniciativa *Global Nuclear Energy Partnership* (GNEP)¹⁵ consistente en permitir la expansión del uso de la energía nuclear, limitando simultáneamente la dispersión de uranio enriquecido y las tecnologías de reprocesamiento. Para hacer posible lo anterior, propuso el establecimiento de un grupo de naciones proveedoras de combustible nuclear, las cuales deberían entregar este material a un “precio razonable”, asumiendo la responsabilidad de recibir el combustible gastado para su reprocesamiento. Los países que adquieran este combustible deberán compro-

¹⁴ Mario Maolini (Jefe de la Representación Permanente de Italia ante la Conferencia de Desarme en Ginebra). “Los pequeños pasos del desarme”. *Revista Internacional 30 Días* 2003.

¹⁵ Ver texto de la propuesta en www.armscontrolcenter.org

meterse a no llevar a cabo actividades de enriquecimiento de uranio. Esta iniciativa ha encontrado fuertes dificultades al interior del gobierno por la oposición del Congreso para aprobar los fondos necesarios. Al respecto, el legislativo sólo ha autorizado el trabajo con aquellos países que posean capacidad nuclear para reprocesamiento y no con aquellos que desean obtener dicha tecnología.

Las conferencias de revisión del TNP de 1995, 2000 y 2005

La Conferencia de Revisión celebrada en 1995, constituyó un verdadero hito por la importancia de los acuerdos alcanzados. Dado que correspondía decidir sobre la prorroga del Tratado, el ambiente político fue propicio para llevar a cabo una amplia negociación internacional sobre los distintos aspectos del TNP.

En esa ocasión, el NOAL planteó por primera vez que algunas potencias nucleares no habrían cumplido completamente con la letra y el espíritu del artículo I¹⁶ del Tratado, referido a las transferencias de armas nucleares y – principalmente en el ámbito de la cooperación con Estados no nucleares –, en una alusión implícita a la cooperación existente entre los Estados Unidos e Israel.

En lo que se refiere a la implementación del artículo VI (desarme nuclear), las potencias nucleares y diversos otros Estados consideraron que desde la conferencia anterior (1990) se habían registrado avances sustanciales en la materia. Destacaron especialmente el hecho que la carrera armamentista nuclear había concluido, expresando que se habían llevado a cabo fuertes reducciones en las armas nucleares entre los Estados Unidos y la Federación de Rusia, como resultado del Tratado START. Francia y Gran Bretaña se refirieron a la significativa reducción unilateral practicada a sus arsenales nucleares. Igualmente, las potencias nucleares informaron sobre los pasos prácticos adoptados de conformidad con el artículo VI, tales como la reducción en el nivel de alerta de sus misiles, el compromiso de no ser el primero en usar las armas nucleares, etc. Reafirmaron la realización de esfuerzos “sistemáticos y progresivos” para lograr una

¹⁶ El Art. I señala que “Cada Estado poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente; y a no ayudar, alentar o inducir de forma alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos”.

reducción global de las armas nucleares, con el fin último de que todos los Estados las eliminen para lograr el “desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional”¹⁷.

Paralelamente, diversos Estados no nucleares, especialmente del NOAL, si bien reconocieron que se habían llevado a cabo algunos avances en esta materia consideraron que la carrera armamentista continuaba, particularmente en lo que se refiere al mejoramiento cualitativo de las armas y los sistemas de lanzamiento existentes. A este respecto, una mayoría de países señaló que no obstante las reducciones en los arsenales nucleares informadas por las potencias nucleares, el número total de estas armas era superior a las existentes al momento de suscribirse el TNP.

Durante la Conferencia y como respuesta a las demandas de los Estados no poseedores de armas nucleares, sobre la necesidad de contar con adecuadas seguridades en cuanto a no ser objeto de amenazas o ataques con armas nucleares por parte de los Estados poseedores, China, los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia efectuaron declaraciones nacionales¹⁸ actualizando sus compromisos sobre la materia. Igualmente, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 984 (1995), sobre seguridades negativas en favor de los países no poseedores de armas nucleares. Sin embargo, diversas delegaciones expresaron que un pronto acuerdo multilateral, jurídicamente vinculante, seguía siendo necesario para brindar las seguridades que requieren los Estados no poseedores.

El 11 de mayo de 1995, en virtud del artículo X, 2, la Conferencia de las Partes acordó la prórroga indefinida del Tratado. Simultáneamente, adoptó la decisión de crear una zona libre de armas nucleares en el Medio Oriente¹⁹, resolución la cual fue patrocinada por las cinco “potencias nucleares”.

En lo que se refiere a la Conferencia de Revisión celebrada el año 2000, el resultado más importante desde un punto de vista político, lo constituyó el acuerdo denominado “Principios y Objetivos para la no Proliferación Nuclear y el Desarme” (Trece Pasos Efectivos para el Desarme)²⁰ materia la que fue incorporada en el Documento Final de la Conferencia²¹.

¹⁷ Ver NPT/CONF.1995/32 que contiene el Documento Final de la Conferencia de Revisión del TNP.

¹⁸ Ver documentos de la Conferencia de Revisión del TNP, A/50/151/-S/1995/261; A/50/152/-S/1995/262; A/50/153/-S/1995/263; A/50/154/-S/1995/264; A/50/155/-S/1995/265;

¹⁹ Ver documento NPT/CONF.1995/32 que contiene el Documento Final de la Conferencia de Revisión.

En un contexto internacional, caracterizado por una política exterior unilateralista cargada de desconfianza y rivalidades, en las cuales no estuvo ausente la falta de cumplimiento de los compromisos alcanzados en las reuniones anteriores, la Conferencia de Revisión realizada en Nueva York, en mayo del 2005, culminó en un completo fracaso. En ella se enfrentaron las dos principales tendencias que dividen a los miembros del Tratado. Por una parte, aquellos países liderados por los Estados Unidos que buscan reforzar las disposiciones del régimen de no proliferación nuclear, en un esfuerzo por impedir la repetición de situaciones como la red de mercado negro establecida por Abdul Q. Khan, la cual contribuyó de manera importante a los programas de desarrollo nuclear con fines militares de Corea del Norte, Irán y Libia, entre otros.

Un segundo grupo de países está compuesto por aquellos que buscan condicionar el desarrollo y profundización de las medidas de no proliferación a la existencia de resultados concretos en los ámbitos de la cooperación internacional a que se refieren los artículos III y IV del Tratado y a logros concretos al desarme nuclear mencionados en el Art. IV. Al respecto, existen profundas diferencias entre el grupo de países liderados por Egipto al interior de NOAL y aquellos que, no obstante la falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas por parte de las potencias nucleares están dispuestos a adoptar las medidas necesarias para hacer frente al peligro que representa la proliferación nuclear. Esta confrontación se repitió – con idénticos resultados –, durante Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se llevó a cabo en Nueva York, en septiembre del 2005, con ocasión del LX aniversario de Naciones Unidas. En las negociaciones que se llevaron a cabo para elaborar un Documento Final de la Cumbre, no fue posible incorporar el tema del desarme y la seguridad internacional, debido a las radicales diferencias entre las delegaciones de los Estados Unidos y de Egipto.

²⁰ Este acuerdo no ha sido cumplido por las potencias nucleares. El mismo contempla, entre otros, “la firma sin demora ni condiciones del Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT) (los Estados Unidos no ha ratificado el Tratado). Inicio en la Conferencia de Desarme en Ginebra de un tratado sobre material fisiónable (*Cutt Off*) (La República Popular China no ha dado su consenso para aprobar la agenda de la Conferencia y de ese modo iniciar los trabajos. La Conferencia se encuentra – de hecho –, paralizada hace más de 10 años). Igualmente solicitó una pronta entrada en vigor y la completa aplicación del tratado START II y la conclusión de las negociaciones del START III y el reforzamiento Tratado de Limitación de Misiles Balísticos (ABM). (Como resultado del cambio de las prioridades de la política exterior de seguridad de los Estados Unidos, las negociaciones para concluir el START III fueron abandonadas y Estados Unidos denunció el Tratado ABM).

²¹ Ver texto del acuerdo en *The United Nations Disarmament Yearbook*, 2000; 25: p. 281.

Los casos de India y Paquistán

Como consecuencia de los ensayos nucleares llevados a cabo por India y Paquistán, en 1998, ambos países fueron objeto de sanciones por parte de la comunidad internacional y de los Estados Unidos en particular. Las dos naciones asiáticas pasaron, en forma sorpresiva, a integrar el exclusivo grupo de potencias nucleares, aun cuando dicha categoría no les haya sido reconocida hasta hoy en los términos establecido en el TNP y, al igual que Israel, la comunidad internacional demanda su incorporación sin condiciones al Tratado, en calidad de países no nucleares.

Los atentados terroristas en contra del *World Trade Center*, en Nueva York, el 11 de septiembre del 2001, modificó drásticamente las prioridades de la política exterior de los Estados Unidos, dando paso a una nueva era. La “guerra contra el terrorismo”. En este nuevo contexto de la política internacional, Paquistán pasó a ser una pieza clave en la lucha contra del régimen talibán, con una privilegiada relación bilateral con los Estados Unidos. En esta nueva situación, el gobierno norteamericano ha buscado preservar el equilibrio estratégico, reforzando su relación bilateral con India. En la visión geopolítica del gobierno de Washington, este último país ha pasado a constituir una importante pieza en la estrategia de contención del creciente poderío chino en la subregión.

En este marco, la fría relación que los Estados Unidos mantenía con ambas potencias asiáticas dio paso a un nueva era de cooperación e intercambio. En la visita que efectuó el Primer Ministro de la India, Manmohan Singh, a Washington, el año 2005, se firmaron diversos acuerdos de cooperación para el programa nuclear civil de su país, lo que permitirá a este último – entre otros aspectos – incrementar su producción energética. Estos acuerdos, significaron el fin de la prohibición norteamericana de venta de equipos nucleares a India, vigente desde 1974, fecha en la cual este país condujo su primera explosión nuclear. A cambio, el gobierno hindú se comprometió a mantener su arsenal nuclear en “un mínimo creíble” y colocar sus instalaciones de uso civil bajo la supervisión del OIEA. Igualmente, el gobierno de Nueva Delhi se comprometió a unirse a una moratoria universal en la producción de material fisiónable para fines militares. Sin embargo, para que dicha moratoria tenga lugar, se requiere que Paquistán se adhiera a ella. Mientras tanto, la misma sólo rige, por decisión unilateral, para las cinco potencias nucleares. En lo hechos, India no sólo recibió de parte de los Estados Unidos un reconocimiento a su condición de potencia nuclear, sino que fue objeto del mismo trato

que corresponde a un Estado parte del TNP, lo que ciertamente constituyó una contravención al artículo III. 2 del Tratado. “Este acuerdo debilita significativamente la seguridad de los Estados Unidos y la seguridad internacional al conceder una excepción a las reglas del Grupo de Proveedores de Suministradores Nucleares socavando el régimen completo de no proliferación”²². Estos acuerdos han sido percibidos internacionalmente como una muy negativa señal para las políticas de no proliferación, por cuanto demostraron la precariedad de las mismas y la supeditación a intereses estratégicos nacionales por parte de las superpotencias.

Los casos de Corea del Norte, Libia e Irán

Los programas nucleares clandestinos llevados a cabo por los gobiernos de Corea del Norte, Libia e Irán, no sólo han puesto en crisis la confianza internacional en la efectividad del Tratado como piedra angular del esfuerzo en contra de la proliferación, sino que dejó en evidencia la necesidad urgente de reforzar el sistema de verificación del OIEA.

En el caso específico de Corea del Norte, las conversaciones con los Estados Unidos, sobre su programa nuclear, datan de 1991, con miras a establecer un acuerdo que permitiera mantener la Península coreana libre de armas nucleares. En 1994, las Partes alcanzan un “Acuerdo Marco” en el cual el gobierno de Corea del Norte aceptó poner fin a su esfuerzo nuclear. Este acuerdo se mantuvo vigente hasta el año 2002, ocasión en la cual una delegación del gobierno norteamericano inspeccionó las instalaciones nucleares norcoreanas, llegando a la conclusión que ese país se encontraba embarcado en un programa encubierto de enriquecimiento de uranio con fines militares.

El año 2003, tras una larga serie de desencuentros con el gobierno de los Estados Unidos y de la Unión Europea, el gobierno norcoreano dio a conocer su decisión de retirarse del Tratado. Esta situación fue abordada por el OIEA y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adoptándose diversas resoluciones, exigiendo el acceso de los inspectores a sus instalaciones. Entre los fundamentos esgrimidos por gobierno norcoreano para fundamentar su decisión²³ se expresó la “grave situación en la cual la

²² Leonor Tomero, directora de la ONG “Center for Arms Control and Non Proliferation”, Washington, Estados Unidos. www.armscontrolcenter.org

²³ Ver declaración oficial del Gobierno de Corea del Norte, de fecha 10 de febrero del 2003. *NPT Briefing Book*, april 2005 edition, p. O-3. Mountbatten Centre for International Studies, University of Southampton y Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies.

soberanía nacional y los intereses supremos del Estado están seriamente amenazados por la política de los Estados Unidos hacia la República Popular y Democrática de Corea”, acusando al Director General y al OIEA de “parcialidad”. El gobierno de Pyongyang declaró “un automático e inmediato retiro del TNP”. En la misma declaración agregó que “...no tenemos intención de producir armas nucleares y nuestras actividades nucleares a este momento serán confinadas sólo a fines pacíficos, tales como la producción de electricidad”²⁴. En agosto del 2003, las autoridades norcoreanas hicieron pública su decisión de participar en las “conversaciones exepartitas”²⁵. Estas negociaciones concluyeron con una “Declaración de Principios”, el 19 de septiembre del 2005, en la cual el gobierno norcoreano expresa su compromiso para suspender su programa nuclear, retornar al TNP y aceptar las salvaguardias del OIEA, a cambio de seguridades del gobierno de los Estados Unidos de no adoptar actitudes hostiles en contra de ese país. No obstante lo anterior, el 9 de octubre del 2006, el gobierno de Corea del Norte confirmó haber llevado a cabo una explosión nuclear en su territorio. Bajo una intensa presión internacional, en la cual China jugó un importante rol, el régimen norcoreano aceptó suspender temporalmente su programa nuclear y volver a la mesa de negociaciones exepartitas. En la actualidad, Corea del Norte ha invitado al OIEA para discutir los términos bajo los cuales se restablecería el régimen de inspecciones, a la vez que ha anunciado su decisión de cerrar el reactor de Yongbyon.

A diferencia de Corea del Norte e Irán, el gobierno libio renunció a sus programas de construcción de armas de destrucción masiva, incluido su programa nuclear con fines militares, luego de llevar a cabo negociaciones secretas con los gobiernos de los Estados Unidos y Gran Bretaña²⁶, que le permitieron normalizar sus relaciones diplomáticas con ambas naciones y la Unión Europea y el levantamiento del embargo que pesaba en su contra²⁷.

²⁴ Con fecha 9 de octubre del 2006, Corea del Norte anunció haber llevado a cabo una explosión nuclear.

²⁵ Las conversaciones exepartitas fueron integradas por China, Corea del Sur, los Estados Unidos, Japón y Rusia.

²⁶ Ver declaración del Gobierno de Libia y del Presidente de los Estados Unidos, de fecha 19 de diciembre del 2003. *NPT Briefing Book*, abril 2005 edition, p. O-3. Mountbatten Centre for International Studies, University of Southampton y Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies.

²⁷ Libia enfrentaba un embargo internacional como resultado del atentado terrorista en contra de una aeronave de Pan Am, en el año 1988, la cual cayó sobre el poblado de Lockerbie, en Escocia.

En este contexto internacional de proliferación, Irán pudo llevar a cabo un programa nuclear paralelo en forma clandestina por un plazo de diez y ocho años sin ser descubierto por los inspectores del OIEA. No obstante los distintos informes presentados por el Director General del OIEA y las diversas resoluciones del Consejo de Seguridad²⁸, Irán ha continuado su programa de enriquecimiento de uranio, amparándose en los artículos III y IV del Tratado, limitando el acceso de los inspectores del OIEA a sus instalaciones nucleares. Entre los expertos internacionales existen distintas percepciones sobre cuán cerca podrían encontrarse las autoridades iraníes de dominar el ciclo del combustible nuclear que les permitiría construir un arma nuclear. El gobierno de Teherán ha justificado su programa nuclear en la necesidad de generar energía eléctrica para el desarrollo del país previendo que, en algún momento, ya no podrán seguir dependiendo del petróleo. En este contexto, en 2006, la planta nuclear de Natanz expandió sus trabajos a una segunda cascada de centrífugas para el enriquecimiento de uranio, duplicando su capacidad nacional. El Presidente de Irán anunció el 26 de agosto de 2006 el comienzo de las operaciones en la planta de Agua Pesada de Arak, estimándose que la misma podría producir plutonio suficiente para construir dos bombas atómicas por año.

A fines de 2007 se concluyeron los trabajos en el reactor de planta nuclear de Bushehr, con la ayuda de técnicos rusos.

A modo de conclusión

El TNP está sometido a una fuerte presión por los intereses divergentes de los Estados miembros y acusaciones de falta de cumplimiento de los acuerdos. Por una parte, se encuentra aquella visión que privilegia los aspectos de no proliferación por sobre cualquier otro aspecto. Por la otra, aquellos que exigen el “derecho inalienable” a los usos pacíficos de la energía nuclear, así como “el más amplio acceso posible” al intercambio de la información científica sobre el desarrollo y aplicaciones de la energía atómica para fines pacíficos, así como la concreción de “esfuerzos sistemáticos y progresivos” por parte de las potencias nucleares para lograr el desarme nuclear general y completo bajo “estricto y eficaz control internacional”.

²⁸ La resolución 1696 (2006) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas dio un plazo hasta el 31 de agosto de 2006 para suspender toda actividad de enriquecimiento y reprocesamiento incluyendo la investigación y desarrollo.

El sistema de salvaguardias que operó hasta mediados de la década de lo 90 ha demostrado ser crecientemente inadecuado. No obstante, hasta ahora sólo un tercio de los miembros del TNP ha ratificado el Modelo Adicional de Verificación que permitiría al OIEA llevar a cabo inspecciones más intrusivas y eficaces. Esta situación es especialmente relevante por cuanto la gran controversia al interior del TNP radica en el derecho que los Estados Partes tienen para desarrollar el ciclo del combustible nuclear. Este se encuentra dentro de la categoría de los usos pacíficos de la energía nuclear, reconocidos expresamente por el Tratado. La disyuntiva radica en que aquellos que logran dominar dicha tecnología se encuentran a un paso de desarrollar armas nucleares. Es por ello que la “conducta histórica” que cada Estado Parte ha mantenido en su relación con el OIEA resulta fundamental.

En este contexto, es urgente alcanzar un acuerdo que asegure a los distintos países un acceso expedito, no discriminatorio, seguro y de largo plazo al combustible nuclear a precios de mercado. Para estos efectos, se debe establecer un centro internacional, bajo control del OIEA, como encargado de administrar esta materia, que ejerza el rol de garante del compromiso asumido. En caso contrario, nos enfrentaremos a una presión creciente de una gama de Estados por acceder a la tecnología nuclear para dominar el ciclo de la energía, con riesgos crecientes de aumento en la proliferación y, consecuentemente, un debilitamiento del Tratado.

Como resultado del retiro de Corea del Norte del TNP, mucho se ha discutido sobre la necesidad de hacer más compleja la posibilidad de que los Estados Parte puedan retirarse del Tratado. También se discute que el Consejo de Seguridad adopte medidas en contra de aquellos que adopten esa decisión. Considerando las razones que han llevado a la actual situación de crisis del TNP, debería quedar claro que una “membresía compulsiva” en la cual las potencias nucleares pretendan un rol de “guardianes del Tratado”, con la misión de evitar, por medio de variadas formas de coerción, el “desbande” de la membresía, no puede sino llevar a formas más sofisticadas para eludir los controles del TNP profundizando la proliferación y ahondando el problema.

Lo que realmente se requiere es repensar los incentivos que tiene la comunidad internacional en su conjunto, tanto los tangibles (cooperación internacional, transferencia tecnológica, acceso conveniente al combustible para los reactores, etc.), como aquellos intangibles (estabilidad internacional, seguridad regional, etc.), para permanecer en el Tratado. En

este sentido, se requiere elevar el costo por renunciar al Tratado (pérdida de beneficios políticos, económicos, tecnológicos, etc.), que haga impensable una medida de esa naturaleza. Junto a lo anterior, es necesario mantener los elementos de prevención, que pueden resumirse en dos aspectos distintos. El primero, la ratificación del Protocolo Adicional de Salvaguardias del OIEA. El segundo enfoque está dado por la iniciativa lanzada por el gobierno de los Estados Unidos²⁹ (Proliferation Security Initiative) para controlar las embarcaciones que transporten materiales que pudieren estar prohibidos por los distintos regímenes internacionales de control de exportaciones³⁰. Sin embargo, una medida de esta naturaleza debe contar con legitimidad internacional, proveniente de un acuerdo internacional.

El rol desempeñado por el Consejo de Seguridad no ha sido efectivo al enfrentar a los Estados proliferadores, como resultado de la contraposición de intereses entre sus miembros permanentes (colaboración de Rusia con Irán; tratado entre los Estados Unidos y la India; el respaldo de China a Corea del Norte) lo cual no sólo ha restado eficiencia a su actuar sino que, en muchos casos, ha paralizado su labor. Por ello, es necesario buscar fórmulas que permitan a este órgano de Naciones Unidas unificar posiciones que se traduzcan en acciones oportunas y efectivas en la aplicación de medidas a aquellos que contravengan las disposiciones del Tratado.

Existen suficientes instrumentos para alcanzar un acuerdo político efectivo que permita reformar y reforzar de manera significativa el TNP reduciendo la proliferación. Sin embargo, para que ello ocurra es necesaria la voluntad y la coherencia política de los actores más relevantes, de manera que se pongan en funcionamiento los distintos elementos que deben conformar dicho acuerdo. Sólo falta la voluntad política para iniciar el proceso. ■

²⁹ Proliferation Security Initiative (PSI) fue lanzada por el gobierno de los Estados Unidos como respuesta a la proliferación de armas de destrucción masiva, sus vectores de lanzamiento y material relacionado. Para tales efectos se ha concertado un esfuerzo común con más de ochenta países. Chile se incorporó a esta iniciativa en marzo del 2007. Este mecanismo ha desarrollado un "Principio para las Intercepciones" el cual consiste en un conjunto de elementos cuyos miembros se comprometen a respetar este esfuerzo común en contra de la proliferación de armas de destrucción masiva.

³⁰ Los principales regímenes de control son el Grupo Australia, Grupo de Suministradores Nucleares, Comité Zangger, Acuerdo de Wassenaar, Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR) y Proliferation Security Initiative. Sobre estos regímenes, ver: "Regímenes de Control de Armas y Política Exterior de Chile en la Agenda Internacional de Seguridad". *Diplomacia* 2001; 87.