

UNA RESPUESTA MULTILATERAL A LA PROLIFERACIÓN NUCLEAR: LAS PERSPECTIVAS DE LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DE 2010 DEL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR

Natividad FERNÁNDEZ SOLA

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. II. LA NO-PROLIFERACIÓN EN EL SIGLO XXI. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA. III. EL DESARME COMO OBLIGACIÓN DERIVADA DEL TNP Y PASO PREVIO A SU REVISIÓN. IV. LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DEL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR DE 2010. 4.1. Reacción ante incumplimientos del TNP e incremento de las salvaguardas y garantías de no proliferación. 4.2. El carácter sinalagmático de las obligaciones asumidas por los Estados parte en el TNP. 4.3. El problema jurídico y de seguridad que representa la retirada del Tratado de No Proliferación Nuclear. 4.4. El riesgo del terrorismo nuclear. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Durante una semana, desde el 25 de mayo de 2009, el mundo presenciaba entre atónito y confundido la segunda explosión nuclear y el lanzamiento de varios misiles de corto alcance por parte de Corea del Norte¹. Desafío a la comunidad internacional que, a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ha sancionado al régimen de Pyongyang por su actitud ante las inspecciones y el incumplimiento de sus obligaciones internacionales. Junto al régimen de sanciones, se ha intentado por todos los medios que las negociaciones continuaran adelante y el Presidente estadounidense Barack Obama ha planteado a Corea del Norte un ultimátum para volver a la mesa de las negociaciones, como se venía sugiriendo en los círculos académico-políticos más próximos a la Presidencia estadounidense². Similares características ad-

1. Recordemos que la primera prueba nuclear por parte de Corea del Norte se realizó en octubre de 2006. A diferencia de aquella primera experiencia, en esta ocasión la potencia de la explosión se ha equiparado a las de la bomba arrojada sobre Hiroshima durante la II Guerra Mundial (20 kilotones, mientras que la de 2006 fue de 1 kilotón).

2. Cumbre de Praga entre Estados Unidos y la UE, de 5 de abril (<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=22972>) y la conferencia al mundo islámico desde la Universidad de El Cairo, el 4 de junio de 2009. Ver al respecto JONES, B., PASCUAL, C. y STEDHAN, S.J., *Power & Responsibility. Building International Order in an Era of Transnational Threats*, Brookings Institution Press, 2008.

quieren los intentos de la mayoría de la comunidad internacional para reconducir a parámetros no amenazantes el programa nuclear iraní; negociaciones donde la UE, a través de su Alto Representante para la PESC ha jugado un papel esencial. [Esta orientación político-estratégica que tiene su punto culminante en la adopción de la resolución 1887 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 24 de septiembre de 2009³, cuyo contenido se verá más adelante].

Estos acontecimientos ponen de manifiesto la relevancia de la proliferación nuclear también en el entorno de la post-guerra fría como amenaza a la seguridad colectiva pues, si algo caracteriza al arma nuclear es su amplia capacidad destructiva, hasta la posible aniquilación de una buena parte de la humanidad. Por ello, como Albert Einstein pusiera de relieve, la era moderna comienza en 1945 con la aparición de la bomba nuclear⁴.

Ante este desafío global a la seguridad, sólo las soluciones multilaterales parecen ofrecer perspectivas de éxito por limitado que éste sea. Un marco multilateral como el ofrecido por el régimen del Tratado de No Proliferación Nuclear permite aglutinar esfuerzos y presión por parte de todos los Estados participantes paliando o diluyendo el inevitable regateo de contraprestaciones que se manifiestan más nítidamente en una negociación bilateral. Pero también un régimen multilateral resulta más complejo pues el número de Estados susceptible de incumplir sus disposiciones o de interpretarlas de forma diversa, así como el choque de intereses se incrementan exponencialmente.

II. LA NO-PROLIFERACIÓN EN EL SIGLO XXI. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA

La opción del desarme y la desnuclearización tiene sus antecedentes en los años 50. Durante cuatro décadas, el Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP) de 1968⁵ ha sido la pieza jurídica que ha estructurado las relaciones entre Estados con armas nucleares y Estados sin ellas. Sin embargo, por las razones que aquí sintetizamos, de no revitalizarse drásticamente el sistema, resulta a todas luces insatisfactorio en la actualidad para garantizar la estabilidad y la seguridad internacional que con él se persiguieron.

3. Security Council Resolution on Maintenance of International peace and security: Nuclear Non-Proliferation and nuclear disarmament, *S/RES/1887 (2009)*.

4. BARASH, D.P. y WEBEL, Ch.P., *Peace and Conflict Studies*, 2nd Edition, Londres, SAGE, 2009, p. 68.

5. En la actualidad, 190 Estados son parte del Tratado.

Shultz, Perry, Kissinger y Nunn manifestaban que Estados Unidos debían trabajar en pos de un mundo libre de armas nucleares⁶. Iniciaban así una campaña tendente a modificar las políticas nacionales en aras de un mundo libre de armas nucleares⁷.

Estos impulsos políticos han sido acogidos por la Administración del Presidente norteamericano Barack Obama declarando su voluntad de trabajar en pro de un mundo libre de armas nucleares⁸. Esta orientación político-estratégica, si bien matizada por la afirmación de mantener una capacidad de disuasión nuclear en tanto en cuanto las armas nucleares siguen existiendo por todo el mundo. Y es que las realidades tanto técnicas como políticas no permitirán la eliminación verificable de todas las armas nucleares en los próximos diez o quince años⁹.

La lógica de la postura abolicionista es que, incluso los pasos graduales hacia el objetivo marcado reportan beneficios a Estados Unidos puesto que eliminar las armas nucleares va en interés de la seguridad americana al prevenir la proliferación y el terrorismo nuclear, reducir la amenaza de aniquilación nuclear y restaurar el optimismo acerca del liderazgo norteamericano; si bien el citado objetivo requiere de nuevas medidas de control que reduzcan el riesgo de que grupos terroristas puedan adquirir materiales nucleares. Sin salir de Estados Unidos, se manifiestan también posturas contrarias al objetivo de “nucleares cero” tanto entre las filas republicanas como entre los propios demócratas por considerarlo contraproducente para la seguridad nacional y para la de los aliados¹⁰. Esta

6. SHULTZ, George P., PERRY, William J., KISSINGER, Henry A. y NUNN, Sam, “A World Free of Nuclear Weapons”, *Wall Street Journal*, January 4, 2007, p. A15.

7. PYLES, N., “Building Political Will. Branding the Nuclear-Free-World Movement”, *The Nonproliferation Review*, vol.15, n. 3 (2008), pp. 441-458. CIRINCIONE, J., “El fin de las armas nucleares”, *Política Exterior*, num.125 (septiembre/octubre 2008), pp. 39-50.

8. Remarks of Senator OBAMA, B., *A New Beginning*, Chicago, October 2, 2007. Ver también el discurso de 5 de abril de 2009 en Praga, comprometiendo a los Estados Unidos con el objetivo de un mundo libre de armas nucleares y marcando los pasos realistas para conseguirlo [Cumbre de Praga entre Estados Unidos y la UE, de 5 de abril (<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=22972>) y la conferencia al mundo islámico desde la Universidad de El Cairo, el 4 de junio de 2009]. El 24 de septiembre de 2009, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Presidente de los Estados Unidos hacía un llamamiento a todos los Estados para actuar en pro de la no proliferación.

9. PERKOVICH, G., “Nuclear Zero: Key Issues to be Addressed”, *Security Index*, No.3-4 (88-89), Volume 15, p. 106.

10. Sobre estas posturas opuestas a la desaparición de armas nucleares, ver PERKOVICH, G., “The Road to Zero Nukes”, *The Guardian*, April 6, 2009. Ver postura crítica en Ron ROSEBAUM, “Will the Pentagon Thwart the Obama’s Dream of Zero?”, www.slate.com, August 2009, donde se ponen de relieve los obstáculos burocráticos y operativos que puede encontrar la propuesta presidencial si no se aclara de inmediato la Estrategia de Seguridad Nacional y se dan pasos concretos en esa dirección. Igualmente, GARCÍA CANTALAPIEDRA, D., “The Future

oposición interna es relevante por cuanto bastan 35 senadores para bloquear la ratificación del Tratado de prohibición de las pruebas nucleares (CTBT) u otros tratados de reducción del arsenal nuclear necesarios para alcanzar el objetivo de su desaparición.

En otros países nucleares como Francia también pueden apreciarse reticencias al objetivo “abolicionista” si no va enmarcado en una mejora de la seguridad global¹¹.

Frente a estas posturas escépticas se esgrime que un reducido número de Estados con armas nucleares difícilmente pueden perpetuar un orden discriminatorio de este tipo cuando imponen sanciones contundentes contra algunos Estados y sólo sanciones “nominales” contra otros. Como es bien sabido, la falta de equidad, alimentar el resentimiento, la resistencia y la falta de cumplimiento son los elementos deslegitimadores de cualquier régimen internacional.

Por otro lado, se plantean distintas interpretaciones de lo que significa “cero” en términos de reducción de armas nucleares. Existen posturas contrapuestas sobre si los arsenales nucleares virtuales y las armas no desplegadas se incluyen en el cómputo o sobre la consideración del desarme total como un objetivo inmediato o un fin último a largo plazo¹².

Paradójicamente, la reducción de armas nucleares se produce en un entorno mundial de mayor proliferación nuclear para usos pacíficos. En concreto, se habla de una duplicación o triplicación de la capacidad nuclear de aquí a 2050, de la extensión de poder nuclear a nuevos mercados en Oriente Próximo y Sudeste asiático, y del desarrollo de nuevos tipos de reactores y técnicas de reprocesamiento del combustible. Esto supone un riesgo nuclear exponencialmente mayor que requiere un reforzamiento de las normas del comercio nuclear y mayor transparencia, quitar énfasis al elemento de prestigio nacional que la energía nuclear reporta, valorar objetivamente todas las opciones posibles para generar electricidad y limitar la adquisición de tecnologías nucleares sensibles como las de enriquecimiento de uranio o el reprocesamiento del combustible¹³.

of US Deterrence: The New US Nuclear Policy, Transatlantic Relations and Alliance Security Dilemma”, Panel Deterrence, Non-Proliferation and Disarmament, *2009 Annual Meeting ISA-Midwest*, Nov.6-8, St. Louis.

11. TERTRAIS, B., “France and Nuclear Abolition: The Odd Country Out?”, *Proliferation Analysis*, Carnegie Endowment for International Peace (<http://www.carnegieendowment.org/publications>), September 3, 2009.

12. RYDELL, R. “The Future of Nuclear Arms: A World United and Divided by Zero”, *Arms Control Today*, abril 2009.

13. SQUASSONI, S., *Nuclear Energy. Rebirth or Resuscitation?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2009. Critica la autora la utilidad de la energía nuclear por los

El sistema ha funcionado razonablemente evitando que algunos Estados con capacidades, por ejemplo Brasil, las desarrollaran pero algunos con armas nucleares siguen al margen del sistema como Israel, India y Pakistán. Otros se declaran abiertamente hostiles a las limitaciones que impone desafiando el sistema y a la seguridad de la comunidad internacional, pudiendo por ello hablarse de una nuclearización paulatina. El desafío a la seguridad los recientes casos de Irán y Corea del Norte. Más que el riesgo de un ataque directo contra otro Estado, estos casos pueden tener un impacto negativo sobre la no proliferación y conducir a una espiral de armas nucleares en Estados vecinos en los que se genera un dilema de seguridad, dando así lugar, por ejemplo, a una perspectiva por nadie deseada de un Oriente Medio “nuclearizado” y escasamente controlado su potencial para evitar, además, el apoderamiento de este material por grupos terroristas.¹⁴ Además, el acceso de nuevos Estados a armamento nuclear puede conducir a la transferencia por su parte de tecnología y *know how* a nuevos Estados, fuera de su región, que desarrollen programas análogos. Así en el contexto actual, los pasos dados por Corea del Norte han producido mayor alarma por su cooperación militar con Irán¹⁵, con Siria o, como recientemente se ha denunciado, con Myanmar¹⁶.

Por lo tanto, uno de los primeros fallos o insuficiencias de TNP y de su régimen de abastecimiento es no haber servido de disuasión a determinados Estados para obtener armas nucleares. Otra limitación del sistema reside en la limitada autoridad del régimen que establece sobre el ciclo del fuel para

elevados costes que deben sufragarse por los gobiernos, por la dudosa eficacia para frenar el cambio climático y los problemas nunca resueltos de los residuos generados.

14. Cabe citar los ejemplos de Japón o Corea del Sur tras la negativa de Corea del Norte de volver a la mesa de las negociaciones 6+1. A su vez, estos movimientos proliferadores podrían suscitar la correspondiente respuesta en otros actores internacionales como China.

15. Cooperación negada por el presidente iraní M. Ahmadiyad pero evidente dada la presencia de observadores iraníes en algunas de las pruebas de misiles realizadas por Corea del Norte y el análisis efectuado por científicos iraníes de los resultados de la prueba nuclear efectuada por Corea del Norte en 2006. Por último, esos Estados, en algunos casos en una situación económica notablemente difícil y asediados por las sanciones económicas, podrían transferir esa tecnología a actores no estatales, incluidos grupos terroristas. En consecuencia, de no hallar medios eficaces para frenar estos desarrollos e incrementar drásticamente la efectividad del régimen de no proliferación, el escenario dibujado por el presidente Obama en el discurso de Praga corre el riesgo de quedar sólo en un bonito sueño. Un análisis del desafío planteado por Irán a la comunidad internacional en C. GUTIÉRREZ ESPADA y R. BERMEJO GARCÍA, “El programa nuclear iraní en el ojo del huracán”, *REDI*, vol.LVII (2005), 1, pp. 106-107.

16. Noticia en Reuters de 11 de agosto de 2009, www.reuters.com/.../idUSTRE57A1W920090811. FIZPATRICK, M., “Policy Advice for Addressing the Myanmar Nuclear Issue”, *Cambodian Bright Future* (1.10.2009), cambodianbrightfuture.blogspot.com/.../policy-advice-for-addressing-myanmar.html.

usos civiles, con el consiguiente dilema de la verificación de los usos ilícitos. Finalmente, el TNP no puede evitar el riesgo que representan los actores no estatales¹⁷ y para el cual son necesarias soluciones globales.

III. DESARME COMO OBLIGACIÓN DERIVADA DEL TNP Y PASO PREVIO A SU REVISIÓN

La tríada de obligaciones derivadas del Tratado de No Proliferación Nuclear se encabeza con la de desarme nuclear de las potencias que entran en esta primera categoría. El Tratado START I se firmó en 1991 entre Estados Unidos y la Unión Soviética y fue modificado al año siguiente para regular el tema de las fuerzas nucleares en Belarús, Kazajstán y Ucrania tras el colapso de la Unión Soviética. En el tratado se contempla una reducción por parte de Estados Unidos y Rusia a 4900-6000 cabezas nucleares y a 1600 instrumentos de lanzamiento estratégico nuclear. Contiene normas de contabilidad, medidas para eliminar las armas estratégicas, así como procedimientos de inspección y de notificación de las reducciones operadas.

Las posteriores negociaciones de reducción nuclear fracasaron pues el START II, firmado en enero de 1993, no fue ratificado por la Duma rusa hasta 2000, condicionando su entrada en vigor a un acuerdo bilateral entre ambas potencias sobre misiles defensivos que no llegó a ver la luz. Formalmente, Rusia anunciaba no considerarse ya vinculada por los términos del START II en 2002, tras la retirada por la Administración de G. W. Bush de Tratado de Misiles Anti-Balísticos (ABM). En estas condiciones, no se llegaron a concluir las negociaciones para un START III iniciadas por los Presidentes Clinton y Yeltsin en 1997. Además, las armas nucleares de Rusia y Estados Unidos están reguladas por el Tratado sobre misiles nucleares de alcance intermedio (INF), de 1987, que prohíbe a ambas partes los misiles lanzados desde tierra y de crucero con alcance entre los 500 y los 5500 kilómetros; sin olvidar el citado Tratado sobre Misiles Antibalísticos que afecta a la capacidad ofensiva nuclear de una potencia de forma inversamente proporcional a las defensas antimisiles adoptados por otra.

17. BIALOS, J. and KOEHL, S.L., *Ideas for America's Future. Core elements of a New National Security Strategy*, chapter 10, "Nuclear Strategy... Non-Proliferation, Deterrence and Beyond". En igual sentido ALBRIGHT, M. y COOK, R., "Building Global Alliances for the XXIst Century: A Nuclear Non-Proliferation Strategy", Center for Transatlantic Relations, Washington, 2008, 7.6.2004, <http://merln.ndu.edu/index.cfm?secID=152&pageID=3&type=section>

El fracaso de las negociaciones de desarme entre Estados Unidos y Rusia tras el START I ha tenido durante estos años un impacto negativo sobre los demás Estados parte del TNP, particularmente los Estados no nucleares, y ha llevado a los más conflictivos a desarrollar sus propios programas de armas nucleares en contravención clara del Tratado; por no hablar de los Estados que nunca lo han suscrito.

Desde abril de 2009, Estados Unidos y Rusia están empeñados en unas negociaciones para lograr un Tratado verificable y jurídicamente vinculante de reducción de sus respectivos arsenales nucleares que sustituya al Tratado sobre la Reducción de Armas Estratégicas (START) cuya vigencia termina en diciembre de 2009. Aunque las citadas negociaciones no constituyen una parte de la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación, su resultado es determinante para la generación de un nuevo equilibrio negociado entre Estados nucleares y Estados no nucleares¹⁸. Puesto que alrededor de 30 Estados han declarado su voluntad de desarrollar programas nucleares, es el momento de que las dos grandes potencias en este terreno tomen la iniciativa y procedan a una ejemplificadora reducción.

El tratado que sustituya al START debe establecer reducciones irreversibles de todos los tipos de armas nucleares estratégicas, de sus soportes de lanzamiento y un régimen de verificación sólido¹⁹. El resultado previsible es la reducción de sus arsenales nucleares estratégicos, acordada antes del final de 2009, a no más de 1500 cabezas desplegadas por cada lado y un máximo de 700 soportes de lanzamiento²⁰. A su vez, debería establecerse un itinerario para seguir promoviendo medidas de desarme pues habría que considerar sucesivas reducciones e incluir en el cómputo las armas nucleares tácticas. En este sentido, este acuerdo será previsiblemente la anticipación de uno posterior relativo a las cabezas estratégicas no desplegadas y a las armas nucleares tácticas.

18. En la Cumbre US-Rusia celebrada los días 6-8 de julio de 2009, ambos Presidentes firman una declaración conjunta (*Joint Understanding*) para alcanzar un acuerdo post-START I que comprometa a ambas partes mediante un tratado jurídicamente vinculante de reducción de cabezas nucleares y sus sistemas de lanzamiento en al menos un tercio de su capacidad actual. CHOUBEY, D., *Are New Nuclear Bargains Attainable?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2008; PIFER, S., *Beyond START: Negotiating the Next Step in US and Russian Strategic Nuclear Arms Reductions*, Policy Paper, Number 15, Foreign Policy at Brookings, May 2009.

19. Junto a la verificación en sentido estricto, es importante incluir como en START I unas normas de contabilización determinando el número de cabezas nucleares que puede portar cada tipo de instrumento de lanzamiento.

20. Se trata por tanto de una reducción superior en armas estratégicas ofensivas que la alcanzada por el Tratado de Moscú sobre Reducción de Armas Estratégicas Ofensivas (SORT), de 2002, que limitaba las cabezas nucleares por cada lado a 1700-2200. El hándicap de este tratado, vigente hasta 2012, es que no establecía límites a los soportes de lanzamiento, no contenía normas de contabilidad, ni medidas de verificación o control.

Junto a esta importante reducción, Washington y Moscú deben alcanzar acuerdos en aspectos relevantes para la revisión del TNP tales como un plan diplomático para garantizar su aceptación universal y la de su Protocolo Adicional, que refuerza las garantías contra el uso incorrecto de la energía nuclear civil; debieran reforzar su cooperación para garantizar la seguridad del material nuclear almacenado (principalmente uranio enriquecido); igualmente debieron desarrollar un programa de producción de uranio débilmente enriquecido bajo supervisión internacional para facilitarlo a precio razonable a cualquier Estado no nuclear y liderar los esfuerzos para alcanzar un tratado de prohibición absoluta de materiales fisionables. Además, Estados Unidos debiera ratificar el Tratado de Prohibición de todo tipo de ensayos nucleares ya aceptado por Rusia.

Para el éxito de la Conferencia de revisión del TNP es necesario que tanto Estados Unidos como Rusia reaviven la contraprestación que subyace en el Tratado y que no es otra que el desarme de los Estados nucleares, la renuncia de los Estados no nucleares y el compromiso de facilitarles el acceso a la tecnología nuclear civil.

De acuerdo con la opinión doctrinal extendida entre quienes auspician el desarme nuclear tal y como propone el texto del TNP (artículo VI), los denominados “trece pasos” (*thirteen steps*) hacia el desarme adoptados en la conferencia de revisión de 2000 por iniciativa del grupo *New Agenda Coalition*²¹ constituyen el punto crítico de discusión en la conferencia de 2010²². Si bien los Estados parte debieran haberlos llevado a la práctica para la conferencia de revisión de 2005, la coyuntura política, en particular la política exterior de la administración norteamericana de la época, no facilitaron esta aplicación. Otras iniciativas como las Once pautas para el Desarme Nuclear (*11 Benchmarks for Global Nuclear Disarmament*), propuesta por Japón, deben tomarse igualmente en consideración. Entre los compromisos políticos que se contemplan figuran la ratificación del Tratado para la prohibición de todas las pruebas nucleares (CTBT)²³ y respeto de las moratorias mientras el mismo entra en vigor, el Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos, la elaboración de un Tratado para prohibir la producción, almacenamiento o uso de material fisionable para

21. Grupo de Estados parte del TNP que incluye a Brasil, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Suecia.

22. SQUASSONI, S., “Grading Progress on 13 Steps toward Disarmament”, Carnegie Endowment for International Peace, *Policy Outlook*, 2009. Es por ejemplo la postura de Australia, ver el Informe presentado por Australia al Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, en su tercer período de sesiones, *NPT/ CONF.2010/PC.III/9*.

23. De acuerdo con su anexo 2, son necesarias las ratificaciones de China, Colombia, Corea del Norte, Congo, Egipto, India, Indonesia, Irán, Israel, Pakistán, Estados Unidos y Vietnam.

armas nucleares, el carácter irreversible del desarme nuclear y otras medidas de control y reducción de armamentos, el compromiso inequívoco por parte de los Estados declarados nucleares además de por India, Israel y Pakistán de la total eliminación de sus arsenales nucleares, el respeto de la Iniciativa trilateral entre Estados Unidos, Rusia y el OIEA para evitar que el plutonio retirado de los armamentos no sea reintroducido en otras armas o usado con fines comerciales, pasos concretos por todos los Estados nucleares hacia el desarme nuclear sin disminuir la seguridad, mayor transparencia de los Estados nucleares por lo que respecta a sus capacidades de armamento nuclear y al cumplimiento de sus acuerdos de conformidad con el artículo VI del TNP, la reducción de armas nucleares no estratégicas, la disminución del papel de las armas nucleares en sus políticas de seguridad, acuerdos de todos los Estados nucleares de someter su material fisionable que no sea ya operativo en cabezas nucleares desplegadas al OIEA en orden a asegurar que dicho material sea indisponible permanentemente para cualquier uso civil o militar, remisión de informes anuales en el marco del proceso de revisión del TNP sobre el cumplimiento del artículo VI y el establecimiento de una Agencia internacional de desarme y verificación sostenida por todos los Estados parte del Tratado para desarrollar capacidades de verificación más rigurosas.

El rechazo por parte de la Administración norteamericana del Presidente G. W. Bush de los “Trece Pasos”, llevó a Rusia o a Francia a rechazarlos igualmente.

Como puede verse, los compromisos de los Estados nucleares van más allá del desarme paulatino y medible y se extiende a medidas de seguridad en el uso del material así liberado. Frente a esta aproximación se propone otra más pragmática y quizá equilibrada: las Once pautas para el Desarme Nuclear Global, ideadas por Japón y que se refieren por igual a obligaciones de Estados nucleares, de toda la comunidad internacional o de los países que aspiran a potenciar el uso de la energía nuclear. Con esta perspectiva se hace del desarme nuclear un proyecto global²⁴.

Junto a las negociaciones de desarme nuclear por parte de Rusia y de Estados Unidos, no cabe olvidar las actuaciones de reducción de capacidad nuclear

24. Ver SQUASSONI, “Grading Progress...”, *cit.*, p. 7. Japón es uno de los países más activos en el terreno del desarme y la no proliferación. Junto con Australia ha lanzado conjuntamente la Comisión Internacional sobre no proliferación nuclear y desarme. Coaliciones de Estados como *New Agenda Coalition* (Brasil, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Suecia y Sudáfrica) y *Norwegian Initiative* (Australia, Chile, Indonesia, Noruega, Rumania, Sudáfrica y Reino Unido) o coaliciones internacionales de actores no gubernamentales como *Global Zero Initiative* trabajan activamente en pro de estos objetivos. Sobre estas coaliciones de Estados en la Conferencia de Revisión del TNP ver R. RYDELL, “The Future of Nuclear Arms: A World United and Divided by Zero”, *Arms Control Today*, Abril 2009, <http://www.armscontrol.org/print/3586>.

llevadas a cabo por Francia, que reduce su arsenal a menos de 300 ojivas, y por el Reino Unido que ha reducido las suyas disponibles desde un punto de vista operacional a menos de 160. China, por su parte, está construyendo un submarino nuclear y modernizando sus misiles balísticos intercontinentales (ICBM); parece permanecer al margen de la apuesta por la reducción con el resultado de que, a números constantes, cuanto más bajo sea el nivel de cabezas nucleares de los demás, mayor importancia cobran sus fuerzas nucleares²⁵. Así, no resulta extraño que aparezcan propuestas de multilateralizar el proceso negociador estratégico nuclear de Estados Unidos y Rusia²⁶.

La obligación que los Estados nucleares asumen en virtud del artículo VI del TNP va más allá de la mera reducción de sus cabezas nucleares y los misiles o plataformas de lanzamiento. En concreto, es sostenible que esta obligación implica también el desapunte de sus misiles nucleares y la reducción del papel de las armas nucleares en sus políticas nacionales de seguridad adoptando medidas que fomenten la transparencia y la confianza.

La nueva filosofía que inspira la política exterior norteamericana en materia de armas nucleares y que persigue su abolición, al menos nominal, acogida positivamente por Rusia, ha de tener su traducción en las respectivas Estrategias nucleares de ambos Estados. Estas han de contemplar una postergación del papel protagonista del arma nuclear para centrarse en otros medios. Es inminente la aprobación de la nueva política nuclear americana (*US Nuclear Posture Review*) donde se habrá de reflejar esta filosofía.

Si bien existen argumentos que avalan la necesidad de la no proliferación, se advierte del riesgo de un desarme completo mientras otros sigan incontrolados y si no se pone el desarme nuclear en parangón con un desarme convencional. De ahí y considerando la disuasión extendida que las armas nucleares ejercen sobre los aliados, que se aprecie la necesidad de Estados Unidos de mantener una fuerza nuclear estratégica reducida, segura y efectiva.

Por eso, si el primer paso es la reducción nuclear entre Rusia y Estados Unidos, el siguiente habría de ser instaurar un sistema internacional de control para gestionar el ciclo del combustible nuclear, y poder limitar a nuevos eventuales proliferadores.

25. Es revelador al respecto que el Libro Blanco sobre Política de Defensa Nacional de China establece a este país como poder militar emergente con crecientes capacidades nucleares, persigue una modernización acelerada en el campo convencional y una agresiva actualización tecnológica que le permita capacidades operativas anti-satélite y de ciberguerra. Ver http://spanish.china.org.cn/china/txt/2009-03/16/content_17450923.htm.

26. NORRIS, R.S., KRISTENSEN, H.M., "Chinese Nuclear Forces 2008", *Bull. of the Atomic Scientists*, vol. 64-3 (2008), pp. 42-45.

IV. LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DEL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR DE 2010

En mayo de 2010, los firmantes del TNP tienen la oportunidad de adaptarlo para reforzar las limitaciones a la proliferación y al rearme. La necesidad de reforzar y hacer más efectivo y universal el TNP se hace evidente ante el riesgo de contar, en diez años, con 25 Estados poseedores de armas nucleares; en esas condiciones y sumándole el riesgo de actores no estatales que persiguen este poder, no sería posible una disuasión nuclear de ningún tipo²⁷.

La Conferencia de Revisión del TNP de 2010 viene precedida de tres encuentros preparatorios, los Comités Preparatorios (*PrepCom*), celebrados en Viena del 30 de abril al 11 de mayo de 2007, en Ginebra del 28 de abril al 9 de mayo de 2008, y en Nueva York, del 4 al 15 de mayo de 2009²⁸. En el primero de ellos, los avances sustantivos se vieron lastrados por desacuerdos acerca del modo de reflejar el significado de los acuerdos previamente alcanzados y la aplicación del tratado. Las dos primeras sesiones analizaron los principios, los objetivos y medios para promover la completa aplicación del TNP, así como su universalidad. La tercera ha formulado recomendaciones para la Conferencia de Revisión de 2010²⁹. Todas ellas han contado con la participación de los 190 Estados parte, así como con representantes del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA); otros representantes de diferentes organismos internacionales participan a título de observadores. Hasta 2008 no se permitió la presencia de representantes de la sociedad civil. Esta apertura se inscribe en la línea cada vez más afianzada tras la aprobación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, de dar cabida y voz en los grandes procesos convencionales universales a la representación de la sociedad civil como importante *lobby* sobre gran número de gobiernos, con posiciones muchas veces más próximas a la posición institucional internacional que a las posturas políticas de los representantes estatales.

Es tradicional seguir la pauta marcada por el TNP y diferenciar las obligaciones derivadas del mismo en tres ámbitos: desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear. La evolución en el primero de ellos la hemos

27. TALBOTT, S., Conferencia en Brookings Institution el 10 de marzo de 2009; también, JONES, B., PASCUAL, C. y STEDMAN, S.J., *Power and Responsibility: Building International Order*, Brookings Institution, Washington, 2009.

28. Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, *NPT/CONF.2010/PC.III/WP.26*, 6 May 2009.

29. Jean du Preez interviews Ambassador Yukiya Amano, "Making the Agenda Stick: Lessons Learned From the 2007 NPT PrepCom", *The Nonproliferation Review*, vol. 16, n. 1 (March 2009), pp. 15-16.

analizado en el apartado anterior. Sin dejar de considerar estos aspectos y los problemas que su aplicación práctica conlleva, nos centraremos en el incumplimiento de sus cláusulas y la posible reacción internacional pues la experiencia demuestra la insuficiencia del régimen sancionador del mismo y, más importante, de los mecanismos preventivos. Estos pasan primordialmente por un refuerzo de las capacidades de inspección del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), es decir, por una potenciación del régimen de salvaguardas. También analizaremos la reacción ante retiradas unilaterales del Tratado y la problemática suscitada por los Estados proliferantes o posibles proliferantes al margen del mismo. En ambos casos nos encontramos ante situaciones de proliferación y aquí se aprecia la insuficiencia de los instrumentos de los que se dota la comunidad internacional para hacer frente a las mismas.

4.1. *Reacción ante incumplimientos del TNP e incremento de las salvaguardas y garantías de no proliferación*

La principal debilidad del régimen de no proliferación es, sin lugar a dudas, la forma de garantizar su cumplimiento.

Como norma internacional, el Tratado de No Proliferación Nuclear cuenta con los mecanismos habituales de reacción ante su incumplimiento con una serie de peculiaridades. El incumplimiento del Tratado, por ser regulador de un interés esencial para la comunidad internacional en su conjunto, no habilita a otros Estados parte a dejar de cumplirlo. La existencia de un organismo de supervisión y control al que el Tratado remite, el Organismo Internacional de la Energía Atómica, da cierto margen de maniobra al mismo para inspeccionar y verificar eventuales incumplimientos denunciados o sospechados. Sin embargo, no existe un régimen sancionador *stricto sensu* como ocurre con la práctica totalidad de las normas convencionales. Es evidente que el régimen de la responsabilidad internacional por actos ilícitos es aplicable en los casos descritos. Ello se sustancia en la obligación de reparar. Al ver el tipo de actividades ilícitas al que nos referimos, podemos distinguir una reparación por el hecho objetivo del incumplimiento o bien porque el mismo haya generado un daño cuantificable. En este caso, una utilización de armas nucleares no declaradas o excluidas ilícitamente de la supervisión y control del OIEA puede producir un daño de tales dimensiones que difícilmente ninguna indemnización pudiera cubrir. Por otra parte, una responsabilidad por el hecho objetivo de la violación del Tratado sin que se produzcan daños materiales tendría un alcance completamente diferente. La reparación adecuada en este supuesto sería una restitución o vuelta a la situación anterior, a la situación de legalidad, evitando con ello la eventual

producción del daño materia irreparable. Esta explicación teórica sirve de poco si no precisamos cuáles pueden ser los eventuales incumplimientos del TNP. Esencialmente las obligaciones sustantivas se contienen en los artículos III y IV del Tratado donde se establece la obligación de los Estados nucleares de no utilización contra Estados no nucleares y la obligación de cooperación con estos últimos para facilitar el acceso a la tecnología necesaria para usos del material nuclear con fines pacíficos y, en segundo lugar, la obligación de los Estados no nucleares de firmar acuerdos de salvaguardas con el OIEA para someter a su inspección sus instalaciones nucleares con fines pacíficos y el material nuclear actual o futuro del que dispongan. De este modo y a través de sus procedimientos de cumplimiento y verificación, el TNP desempeña una función relevante al establecer un marco de confianza mutua en relación con la utilización de la energía nuclear exclusivamente con fines pacíficos.

Exigir responsabilidad internacional en caso de incumplimiento de la obligación primera de los Estados nucleares parece mera retórica si se llegara al uso de armas nucleares contra los Estados no poseedores de las mismas. El incumplimiento de la obligación de cooperación para usos pacíficos no ha sido sancionado en la práctica mediante ninguna solicitud formal de responsabilidad internacional.

En cumplimiento de sus obligaciones de no proliferación, los Estados deben aceptar el control del OIEA, organismo creado en 1957. Este se sustancia en acuerdos de salvaguardas o acuerdos de salvaguardas ampliadas que debe suscribir cada Estado no nuclear con el Organismo Internacional de la Energía Atómica para permitir a éste el control del material declarado³⁰. Las actividades nucleares estatales demostraron que se podía cumplir formalmente el Tratado e incumplirlo en su espíritu a través de la no declaración de determinadas materias, instalaciones o programas. Por ello, y tras la aprobación de la Junta de Gobernadores del OIEA en 1997, se instauró un sistema de protocolos adicionales a los acuerdos de salvaguardas que permiten al Organismo inspeccionar también las actividades no declaradas por los Estados a través de un sistema denominado de “acceso complementario”; se habla también en este sentido de salvaguardas integrales pues a las tradicionales medidas basadas en la contabilización de instalaciones y materiales, es decir, en mecanismos cuantitativos, se suman estas nuevas de carácter claramente cualitativo³¹. En su origen se sitúan las actividades o programas

30. El material objeto de declaración es principalmente el uranio enriquecido, plutonio y uranio 233.

31. Sobre las ventajas del sistema de garantías a través del protocolo adicional, ver GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R., “El programa nuclear iraní en el ojo del huracán”, *REDI*, vol. LVII

nucleares clandestinos de Irak y, más recientemente los de Irán o de la República Popular de Corea del Norte. Los protocolos adicionales forman parte del sistema fortalecido de garantía de cumplimiento del TNP.

De los Estados no nucleares parte en el TNP, 26 han incumplido su obligación de suscribir este tipo de acuerdos, 31 más los han firmado pero no ratificado y 90 han firmado protocolos adicionales con el OIEA³².

Se aprecia pues la existencia de incumplimientos a estas obligaciones para los que, en la práctica, tampoco se ha aplicado el régimen de la responsabilidad internacional por actos ilícitos. De esta constatación se deriva la conclusión de que la forma más eficaz de conseguir un mayor cumplimiento de tales obligaciones y, sobre todo, la consecución de los fines últimos perseguidos por el TNP consiste en un reforzamiento del régimen de salvaguardas instaurado que las haga universales y dote de mayores poderes al OIEA para actuar frente a incumplimientos.

En las citadas disposiciones se contienen las bases jurídicas de la no proliferación y del uso de la energía nuclear para fines pacíficos. Las salvaguardas son una medida de confianza para otros Estados y fomentan la cooperación con respecto a la energía nuclear para usos pacíficos.

Para analizar la situación actual y las posibilidades que se abren en la Conferencia de Revisión del TNP de 2010, hay que señalar que, aunque tradicionalmente el núcleo principal de las discusiones giraba en torno al desarme nuclear, en la actualidad se presta igual atención a estos otros dos pilares del TNP, la no proliferación y el uso de la energía nuclear para fines pacíficos. Las diferentes reuniones preparatorias han permitido constatar que los Estados no nucleares se muestran crecientemente reacios a las salvaguardas que garantizan que las estructuras nucleares civiles no son utilizadas con fines militares y, habitualmente rechazan aceptar restricciones de acceso a la tecnología nuclear. Precisamente el refuerzo de las salvaguardas es uno de los desafíos a los que se enfrenta el OIEA. La firma y aplicación de Protocolos Adicionales por un número creciente de Estados permite ese refuerzo pero no sería realista esperar que todos los Estados lo suscriban a medio plazo³³.

(2005), 1, pp. 106-107. Sobre mecanismos internacionales de vigilancia y su efecto sobre Estados de potencial proliferación, TORRE, S. DE LA, "Mecanismos internacionales de vigilancia. Ejercicio nuclear del CTBT en Semipalatinsk", *Política Exterior*, núm. 125 (septiembre/octubre 2008), pp. 23-29.

32. OIEA, brochure 2005 y Status of Implementation – 1 July 2008 to 30 June 2009, Plan of Action to Promote the Conclusion of Safeguards Agreements and Additional Protocols, en <http://www.iaea.org>.

33. Sobre la importancia de reforzar el sistema de salvaguardas garantizando su cumplimiento, ver ACTON, J.M., *Deterring Safeguards Violations*, Policy Outlook, Carnegie Endowment for international peace, 2009.

Con este propósito de reforzar las salvaguardas es necesario determinar qué medios existen o pueden existir para verificar que las armas o instalaciones nucleares con fines no civiles han sido desmanteladas, para minimizar el riesgo del engaño y para crear confianza en la aplicación forzosa de las medidas contra los que eludan sus obligaciones y no respeten sus compromisos.

Una mejora notable del sistema derivaría de la *aplicación universal* de las salvaguardas del Organismo Internacional de la Energía Atómica a través de la concertación de acuerdos de salvaguardias amplios con el citado organismo. Posibilidad que, como se ha señalado, se vislumbra remota en la actualidad. Además el propio Organismo puede promover la conclusión por los Estados parte de acuerdos de salvaguarda y protocolos adicionales. Éstos, junto a los acuerdos de salvaguardas amplios, representan la forma de verificación con arreglo al artículo III.1 del Tratado.

Puesto que los Estados aprovechan la ambigüedad de algunas de las disposiciones del TNP poniendo en peligro el régimen en su conjunto, se recogen a continuación algunas de las medidas concretas que pueden ser tomadas en consideración por la Conferencia de Revisión de 2010 y que permitirían mejorar el régimen de no-proliferación por lo que a las salvaguardas se refiere³⁴. Resumidamente puede decirse que habría que comenzar por que el OIEA ejerciera todos sus poderes de verificación, incrementar los medios para detectar y sacar a la luz los casos de incumplimientos y, finalmente, incrementar las medidas de prevención y disuasión.

Sin necesidad de modificaciones en la normativa existente, el OIEA puede ejercer de manera más incisiva sus poderes de verificación, en particular, su derecho a realizar inspecciones especiales en lugares no declarados de Estados no nucleares, así como su derecho a obtener y verificar la información sobre diseño de instalaciones nucleares tan pronto como un Estado decide construir una. Para que el sistema de salvaguardas en su conjunto funcione es preciso que los *Estados informen tempranamente al OIEA* sobre el diseño y uso de sus instalaciones nucleares, de acuerdo con la decisión adoptada al respecto por la Junta de Gobernadores de 1992.³⁵ Pese a la existencia de estas facultades contempladas en el respectivo acuerdo de salvaguardas, no se emplearon por ejemplo ante el reiterado rechazo por parte de Siria desde 2008 a la visita del

34. GOLDSCHMIDT, P., "Concrete Steps to Improve the Nonproliferation Regime", *Carnegie Papers, Nonproliferation Program*, number 100, April 2009.

35. Decisión de la Junta de Gobernadores del OIEA, de 1992, GOV/2554/Attachment 2/Rev.2. se pronuncian en este sentido Incide en ello, por ejemplo, el *Grupo de los Diez* de Viena (NPT/CONF.2010/PC.III/WP14).

OIEA a emplazamientos presuntamente relacionados con actividades nucleares no declaradas³⁶. Tampoco la Junta de Gobernadores declaró el incumplimiento por parte de Irán por su decisión unilateral³⁷ de no informar al OIEA del diseño de nuevas instalaciones ni darle acceso a las que se encontraban ya en construcción. Aunque no exista obligación de declarar actividades cuando los materiales nucleares empleados lo son en pequeñas cantidades, como ocurre en el caso de Irán, un Estado puede desarrollar la investigación y llevar a cabo el proceso necesario para fabricar armas nucleares con una pequeña cantidad de material nuclear.

La consecuencia implícita de no ejercer los poderes de los que jurídicamente dispone el OIEA se cifran en la erosión generada de la confianza en la eficacia del sistema, dificultándose asimismo el uso futuro de estas posibilidades de inspección y sentando un precedente que cualquier Estado incumplidor puede invocar posteriormente.

En segundo lugar, el OIEA debiera asegurar que los casos de no cumplimiento de los acuerdos de salvaguardas fueran detectados e inmediatamente llevados ante el Junta de Gobernadores del Organismo para, en su caso, trasladarlos al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El órgano directivo del OIEA debiera adoptar una resolución pidiendo a los Estados parte más información sobre una base trimestral acerca de transferencias pasadas o futuras de material nuclear y equipamiento contenido en el anexo II de los Protocolos Adicionales. Otra resolución debiera exigir a los Estados miembros del OIEA proporcionar determinada información sobre material no nuclear, lo que reforzaría su capacidad de descubrir actividades nucleares no declaradas. En la actualidad, no es obligatorio presentar esta información.

Una cuestión interpretativa que dificulta la aplicación de medidas ante incumplimientos es la definición misma de cuando se producen éstos. Una respuesta sería que la violación se produce cuando se ha desviado material nuclear para usos militares. El argumento más incisivo hacia los Estados entiende que el incumplimiento se produce en el momento en que se deja de informar al OIEA, tal y como debe hacer en virtud de los acuerdos de salvaguardas y/o protocolos adicionales.

36. IAEA GOV/2009/9.

37. El 29 de marzo de 2007 Irán informa al OIEA de su suspensión de la aplicación de la versión de 1976 del acuerdo subsidiario, parte general, código 3.1 que había firmado en febrero de 2003 comprometiéndose a informar en el plazo de 180 días desde su inicio de la construcción de cualquier nueva instalación nuclear. Ello pese a que el artículo 39 de Acuerdo de Salvaguardas concluido por Irán establece que los acuerdos subsidiarios no podían ser modificados unilateralmente.

Los Estados incumplidores como recientemente Corea del Sur o Irán, ha aprovechado las inconsistencias del sistema y la falta de contundencia del OIEA en casos anteriores como los de Libia, Egipto o Corea del Sur. Detallando el contenido del artículo XII.C del Estatuto del OIEA, para llevar ante el Consejo de Seguridad a un Estado incumplidor, los inspectores deben informar al Director General del Organismo, pronunciarse éste y la Junta de Gobernadores que pide al Estado ponga fin a la situación y finalmente informa a los demás Estados miembros y al Consejo de Seguridad. Aunque es claro que no declarar material y actividades sujetas a las salvaguardas del Organismo, más si dicha actitud se prolonga deliberadamente en el tiempo, es un incumplimiento de las obligaciones de salvaguarda asumidas, acogiéndose a argumentos semánticos se ha obviado el seguimiento de los pasos descritos y, salvo colaboración activa con el OIEA, el sometimiento al Consejo de Seguridad. Cuando los mecanismos existentes no se han utilizado adecuadamente, como ocurrió en los casos de Corea del Sur y de Egipto, resulta de dudosa equidad llevar ante este órgano de las Naciones Unidas incumplimientos posteriores. Por esta razón, se sugiere la adopción por la Junta de Gobernadores de sendas resoluciones sobre ambos países y su sometimiento al Consejo de Seguridad a efectos informativos tras aceptar ambos países las inspecciones requeridas y facilitar la información solicitada.

Igualmente tendría un efecto positivo incluir en el informe anual del Secretariado del OIEA los nombres de los Estados que no colaboran plenamente con él.

La Conferencia de Revisión deberá clarificar y enfatizar que los futuros incumplimientos con las medidas de salvaguardas nucleares suponen violaciones del artículo III del TNP que obliga a los Estados a aceptar las citadas salvaguardas. También debería acordar que los casos más serios de incumplimientos deliberados con las salvaguardas constituyen una violación del artículo II del TNP, precepto que prohíbe a los Estados no nucleares recibir o fabricar armas nucleares. Todo ello incrementará las posibilidades de que los casos de no cumplimiento encuentren una rápida y efectiva reacción, incrementando el valor de las salvaguardas en su conjunto.

En tercer lugar, el conjunto de medidas de mayor importancia para reforzar el sistema es el destinado a prevenir futuras crisis de proliferación y disuadir a los Estados de adquirir capacidades para la obtención de armas nucleares. Ello implica llevarles al convencimiento de que sus programas van a ser con toda probabilidad detectados en un estadio precoz y que las consecuencias negativas de esta conducta serán inevitables en caso de no colaborar completamente y de forma proactiva con el OIEA. Tanto la Junta de Gobernadores como el Director General del OIEA juegan un papel rele-

vante en la verificación del cumplimiento por los Estados de los acuerdos de salvaguardias; incluso, pueden llevar ante el Consejo de Seguridad los casos de incumplimientos y cualquier otra circunstancia que pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Una primera actuación podría ser asegurar la irreversibilidad de las salvaguardas relativas a material nuclear e instalaciones, incluso en caso de retirada de un Estado del TNP. Esto es, garantizar a toda la comunidad internacional que si un Estado se retira del TNP, todo el material nuclear suministrado precisamente por ser parte en el Tratado estará irreversiblemente sujeto a las salvaguardas del OIEA y no será utilizado para fines militares. Si bien los acuerdos de salvaguardia y los protocolos adicionales prevén medidas de transparencia especiales en casos de sospecha de no cumplimiento, como las mismas no han sido definidas con precisión resultan difícilmente exigibles al Estado en cuestión salvo que vengan respaldadas por el Consejo de Seguridad. Por eso, una segunda propuesta es la adopción de una resolución genérica jurídicamente vinculante del Consejo de Seguridad, bajo cobertura del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, que mejore sustancialmente la respuesta en casos de incumplimientos prolongados o retirada del Tratado de No Proliferación. Con esta resolución genérica, el OIEA podría pedir al Consejo de Seguridad la adopción de una resolución específica requiriendo al Estado incumplidor conceder al Organismo los derechos de acceso ampliados necesarios para verificar las actividades desarrolladas; derechos que terminarían tan pronto se hubiera comprobado la inexistencia de materiales o actividades no declaradas. En caso de no atender a este llamamiento el Consejo de Seguridad adoptaría una segunda resolución requiriendo al Estado suspender inmediatamente todas sus actividades de enriquecimiento de uranio y conversión de plutonio, así como el reprocesamiento. Tras ello el Consejo de Seguridad puede pedir a los Estados suspender todo suministro, equipamiento militar y cooperación con el citado Estado. En la situación actual, los Estados incumplidores están ignorando las resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad porque confían que por razones geopolíticas o económicas uno de los cinco miembros permanentes se oponga a la aplicación efectiva de sanciones³⁸. Este procedimiento claro y contundente constituiría un importante incentivo al cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo puede considerarse la conveniencia de una resolución de la Junta de Gobernadores solicitando que todas las plantas sensibles de regeneración nuclear sometidas a salvaguardas estuvieran cubiertas por un

38. GOLDSCHMIDT, *cit.*, p. 15

acuerdo de salvaguardas que no resultara inaplicable en caso de retirada del Estado del TNP³⁹.

La recientemente aprobada resolución 1887 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁴⁰ viene a aportar algunos nuevos compromisos de los Estados al respeto. Tras afirmar que las salvaguardas del OIEA son esenciales para prevenir la proliferación, pide a todos los Estados no nucleares que todavía no lo hayan hecho que hagan entrar en vigor acuerdos amplios de salvaguardas o protocolos sobre pequeñas cantidades de material nuclear en su versión modificada. Además reclama su ratificación y la aplicación de protocolos adicionales que, junto a los acuerdos de salvaguardas ampliados, constituyen elementos esenciales del sistema de salvaguardas. Finalmente destaca la importancia para todos los Estados miembros de asegurar todos los recursos y autoridad necesarios al OIEA para verificar los materiales e instalaciones nucleares declarados y la ausencia de actividades no declaradas, y al Organismo que informe sobre ello al Consejo de Seguridad cuando sea preciso. Claramente, el Consejo de Seguridad manifiesta su voluntad de apoyar al OIEA en esta tarea.

La Conferencia de Revisión del TNP debe permitir una mejora de los mecanismos de verificación y de aplicación forzosa en un momento en el que la industria nuclear se expande por todo el mundo. Si no hay un compromiso claro de eliminación de los arsenales nucleares, los Estados no nucleares no aceptarán reforzar las normas de no proliferación, las inspecciones o los controles sobre los materiales de fisión. Las medidas contenidas en la resolución 1887 del Consejo de Seguridad son un buen punto de partida para el reforzamiento del régimen de no proliferación en cuanto a medidas de salvaguarda se refiere. Además, resultaría de vital importancia, considerar que la violación de las garantías de salvaguarda constituye una violación del TNP como tal.

4.2. *El carácter sinalagmático de las obligaciones asumidas por los Estados parte en el TNP*

De acuerdo con el artículo VI del Tratado de No Proliferación Nuclear,

“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

39. Es lo que técnicamente se denomina un acuerdo de salvaguardas del *tipo 66*, en referencia a la reforma de estos acuerdos contenida en el documento INFCIRC/153 corregido; cualidad que no tienen los CSA (*Comprehensive Safeguard Agreements*). Varios países, tales como Holanda, Alemania, Japón, Brasil y Argentina, han concluido ya este tipo de acuerdos con el OIEA.

40. Resolución 1887 (2009) del Consejo de Seguridad, adoptada el 24 de septiembre de 2009.

nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional”

El Consejo de Seguridad aprobaba en 1995 con motivo de la extensión del TNP, la resolución 984, de acuerdo con la cual, aprecia la declaración de los Estados nucleares dando garantías de seguridad contra el uso de armas nucleares a los Estados no nucleares que son parte del Tratado y, por otra parte, agradece la intención expresada por algunos Estados de prestar asistencia inmediata a cualquier Estado no nuclear parte en el TNP que sea víctima de un acto de agresión con uso de armas nucleares u objeto de amenaza de dicho acto. Esta resolución sienta lo que se ha dado en llamar “el legítimo interés de los Estados no poseedores de armas nucleares a las garantías negativas de seguridad”⁴¹. Las declaraciones unilaterales de 1995 y la citada resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas son partes inseparables del acuerdo de la Conferencia de revisión de 1995 e incluso, de conformidad con el artículo 31.3 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, pueden considerarse contexto del TNP a tomar en cuenta a efectos de interpretación del mismo.

De acuerdo con la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1996, este “paraguas” nuclear no es *per se* legal o ilegal dependiendo esta calificación de si el uso o amenaza de uso de la fuerza tiene este carácter de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Lo que sí deja claro la Corte es su interpretación del artículo VI del TNP pues afirma que existe una obligación de llevar a cabo de buena fe y concluir negociaciones conducentes al desarme nuclear en todos sus aspectos, bajo estricto y efectivo control internacional⁴².

De la lectura del Tratado de No Proliferación surge la cuestión del carácter sinalagmático de las obligaciones asumidas por las potencias con armas nucleares y las asumidas por quienes carecen de ellas. Muchos de los Estados que, hasta ahora, se han opuesto a un refuerzo de las medidas de no proliferación

41. Insistentemente países como Irán reivindican estas medidas ante lo que consideran violaciones flagrantes del art. VI del TNP por Estados Unidos y otros países al desarrollar nuevas doctrinas, como la *Nuclear Posture Review*, o crear miniarmas nucleares de fácil uso. Ver por ejemplo “La cuestión de las garantías negativas de seguridad”, Documento de trabajo presentado por la República Islámica de Irán, Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, *NPT/CONF.2010/PC.III/WP.2*. Un comentario restrictivo y criticable de las obligaciones implícitas en el artículo VI del TNP, en C. FORD, “Debating Disarmament: Interpreting Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, *The Nonproliferation Review*, vol.14, n.3 (2007), pp. 401-428.

42. ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996, General List No. 95 (1995-1998).

lo han hecho por considerarlo otra forma de discriminación entre los Estados nucleares y los no nucleares. La situación hasta hace pocos meses era que Estados Unidos no había ratificado el Tratado para la prohibición total de pruebas nucleares ni pensaba hacerlo, no había aplicado el principio de irreversibilidad del desarme nuclear negociando el Tratado SORT de 2002, no había negociado un START III con Rusia y se había retirado del Tratado ABM para desarrollar su programa de defensa antimisiles y la carrera armamentística en el espacio; es decir, se había desentendido de los principales compromisos adoptados en la Conferencia de Revisión del TNP de 2000 por consenso (*13 Practical Steps*). Si los países nucleares renuevan su compromiso de perseguir la abolición de las armas nucleares, los países no nucleares deberán demostrar que sus argumentos no eran meras excusas retóricas y aprovechar la Conferencia de Revisión de 2010 para reforzar el sistema de garantías de cumplimiento del TNP.

Además de la obligación de negociar el desarme nuclear de buena fe, en el resumen ejecutivo surgido del *PrepCom* de 2008 se incluye la necesidad de que las potencias nucleares no utilicen o amenacen con utilizar armas nucleares contra Estados no nucleares. Sin embargo, no será fácil conseguir un acuerdo sobre garantías legalmente vinculantes de seguridad negativa en este sentido por las posturas muy enfrentadas al respecto entre los Estados parte⁴³. Solo China acepta el “no-first-use” de las armas nucleares.

En pocos casos como en el Tratado de No Proliferación Nuclear se aprecia tan claramente el carácter sinalagmático de los compromisos que los Estados parte asumen y que demuestran su consideración como un todo. Los Estados no nucleares aparentemente asumen el compromiso más oneroso, no producir, adquirir o instalar armas nucleares, lo cual constituye la principal garantía de no proliferación. Esta severa obligación se acompaña del citado mecanismo de garantías y salvaguardas que llega hasta la creación de un Organismo internacional específico para su seguimiento. A cambio, los Estados nucleares, por conservar este “privilegio” se comprometen a un desarme progresivo y a suministrar toda la asistencia precisa para fomentar el desarrollo de usos pacíficos de la energía atómica. Los incumplimientos por parte de los primeros se traducen políticamente, además de las consecuencias jurídicas de todo incumplimiento de una obligación internacional, en el aislamiento a la hora de gozar de los

43. En apoyo de las garantías en materia de seguridad, además de Irán, se manifiestan los miembros de la Coalición para el Nuevo Programa (Brasil, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Suecia), ver *NPT/CONF.2010/PC.III/WP.11*. sobre las obligaciones concatenadas del TNP ver D. CHOUBEY, *Are New Nuclear Bargains Attainable?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2008.

beneficios de la cooperación en la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. El incumplimiento por las potencias nucleares de su obligación de desarme, aparentemente no se ha seguido de consecuencias jurídicas ni políticas inmediatas pero cada vez ha ido tomando más fuerza la exigencia por parte de los países no nucleares de cumplimiento inmediato so amenaza de dotarse ellos mismos de armas nucleares, respondiendo a un incumplimiento del TNP con otro de la parte que les corresponde.

En esa reciprocidad de obligaciones, lo que no exonera a ninguno de los Estados a cumplir su parte, el compromiso de los Estados nucleares se extiende más allá de la negociación ruso-americana sobre la sustitución del START I incluye la ratificación de otros tratados y obligaciones accesorias. Así se entiende la extensión indefinida (universal) del TNP, la firma de Tratado de prohibición de toda prueba nuclear (CTBT), la del Protocolo de verificación del Convenio sobre armas biológicas y tóxicas, la negociación sobre un tratado para la prohibición de la producción de material fisionable, y eventuales acciones regionales de desnuclearización, por ejemplo de Rusia o de Oriente Medio⁴⁴. El Tratado de prohibición completa de pruebas nucleares cuenta con la firma de 181 Estados y con 150 ratificaciones. La ratificación de nueve Estados, entre ellos Estados Unidos, es requisito para su entrada en vigor. Ya los *trece pasos* hacia el desarme nuclear aprobados por la Conferencia de Revisión del TNP de 2000, recogían este compromiso reiterado por el Presidente estadounidense desde su elección en 2009. El impulso político al Tratado de No-Proliferación y la meta de abolición de armas nucleares ha de llevar a una ratificación universal de este Tratado y, mientras esto se produce, diversas instancias abogan por el seguimiento de moratorias unilaterales de ensayos nucleares⁴⁵. Este tratado constituye un elemento fundamental del régimen internacional de no proliferación y desarme, además de contener un mecanismo de verificación efectivo.

44. Acerca de la conveniencia técnica de prescindir de los ensayos nucleares sin que vaya en detrimento de la estabilidad de las cabezas nucleares existentes, ver TORRE, S. de la, “Mecanismos internacionales de vigilancia...”, *cit.*

45. Línea seguida, por ejemplo, por Japón; ver Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, “Aplicación del artículo VI del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y del apartado c) del párrafo 4 de la decisión de 1995 sobre los principios y objetivos para la no proliferación de las armas nucleares y el desarme nuclear”, *NPT/CONF.2010/PC.III/2*, 29 de abril de 2009. Coalición para el Nuevo Programa incluye las siguientes cuestiones con carácter prioritario: universalidad, doctrinas nucleares, reducciones de las fuerzas nucleares, garantías en materia de seguridad, zonas libre de armas nucleares, negociaciones relativas a un tratado sobre material fisionable y ensayos de armas nucleares (*NPT/CONF.2010/PC.III/WP11*).

4.3. *El problema jurídico y de seguridad que representa la retirada del Tratado de No Proliferación Nuclear*

Establece el artículo X del TNP que,

“1. Cada Parte tendrá derecho, en ejercicio de su soberanía nacional, a retirarse del Tratado si decide que acontecimientos extraordinarios, relacionados con la materia que es objeto de este Tratado, han comprometido los intereses supremos de su país. De esa retirada deberá notificar a todas la demás Partes en el Tratado y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con una antelación de tres meses. Tal notificación deberá incluir una exposición de los acontecimientos extraordinarios que esa Parte considere que han comprometido sus intereses supremos.

2. Veinticinco años después de la entrada en vigor del Tratado se convocará una Conferencia para decidir si el Tratado permanecerá en vigor indefinidamente o si se prorrogará por uno o más períodos suplementarios de duración determinada. Esta decisión será adoptada por la mayoría de las Partes en el Tratado”.

La regulación que de la retirada de un Estado del Tratado hace el artículo X del TNP se considera uno de los puntos débiles del mismo y que requeriría por tanto una modificación para garantizar el respeto en la letra y el espíritu de las obligaciones que de este instrumento emanan para los Estados. Otra debilidad del sistema se contiene en el modelo de Acuerdo de Salvaguardas amplio cuyo artículo 26 establece que el mismo seguirá vigente en tanto en cuanto el Estado sea parte del TNP.

Estas lagunas del sistema quedaron en evidencia tras la retirada por parte de Corea del Norte una vez conseguido su objetivo de dotarse de armas nucleares, en clara violación del TNP y justamente para evitar inspecciones, como Estado teóricamente no nuclear, y eventuales sanciones por incumplimiento del mismo. El precepto en cuestión no contempla si han de considerarse las violaciones del Tratado por parte de un Estado que ya no es parte del mismo. En esta dudosa interpretación literal se ha venido escudando la República Popular de Corea para rechazar su vinculación por el TNP una vez retirada del mismo.

Esta “falsa laguna” debe cubrirse por la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación. La consideración de este defecto virtual del Tratado, pero no completamente real, puede basarse en los siguientes argumentos. En primer lugar, del principio genérico de interpretación de buena fe de los Tratados internacionales (Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, 1969, art.26) se sigue la evidencia de que la retirada en caso de incumplimiento previo del compromiso convencional se realiza de mala fe, para evitar cualesquiera consecuencias jurídicas y no por consideraciones

legítimas de interés nacional, como prevé el propio TNP. Por supuesto, una retirada o denuncia con estas características ignora el objeto y fin del tratado que es precisamente la no proliferación; en el caso expuesto se realiza una retirada tras un incumplimiento del tratado y con ello se desvirtúa su objeto mismo haciéndolo irrelevante.

También los efectos adversos de la retirada de un Estado del TNP podrían evitarse mediante una resolución genérica del Consejo de Seguridad *ex capitulo VII* de la Carta declarando que la acción de un Estado que se retira del TNP tras considerarse por el OIEA incumplidor de las salvaguardas asumidas representa una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, tal y como se define en el artículo 39 de la Carta.

Por su parte, el Grupo de Estados suministradores nucleares debiera establecer como condición para sus exportaciones, que todo el material y equipamiento nuclear relacionado con las instalaciones nucleares sensibles del ciclo del combustible tuvieran suscrito un acuerdo “tipo 66” para que tales elementos siguieran sometidos a las salvaguardas del OIEA aun en caso de retirada del Estado receptor del TNP.

Nuevamente ante los problemas suscitados por la retirada de un Estado del TNP y anticipándose a las soluciones que al respecto pueda aportar la Conferencia de Revisión de 2010, la resolución 1887 (2009) del Consejo de Seguridad aporta respuesta a estas cuestiones. En concreto, considera que el TNP debe permitir una reacción colectiva de los Estados parte ante notificaciones de retirada, aunque cumplan los requisitos formales establecidos por el artículo X. Tras declarar la responsabilidad del Estado de acuerdo con el Derecho internacional por las violaciones del TNP cometidas antes de su retirada, se solicita de los Estados condicionen sus exportaciones nucleares a una aceptación por el receptor asegurando que, en caso de denuncia o incumplimiento del acuerdo de salvaguardas detectado por el OIEA, el proveedor tendría el derecho de pedir a devolución del material nuclear y equipamiento previamente suministrado. Igualmente, el Estado receptor, en caso de dar por terminado su acuerdo de salvaguardas con el OIEA, debería aceptar que dichas salvaguardas continúan respecto al material nuclear y equipamiento suministrados con anterioridad a dicha terminación.

4.4. *El riesgo del terrorismo nuclear*

La proliferación de armas nucleares, los incumplimientos del Tratado y la posibilidad de que dichas armas lleguen a manos de agentes no estatales incre-

menta la importancia del régimen de no proliferación basado en el Tratado de No Proliferación Nuclear. Sin embargo, la constatación de que el régimen de salvaguardas pensado para Estados no sirve para asegurar la protección física de los materiales nucleares y otros materiales radioactivos o de instalaciones nucleares contra actos terroristas, llevó a la negociación y firma del Convenio internacional para la supresión de los actos de terrorismo nuclear⁴⁶. En él los Estados se obligan a tipificar los actos descritos en sus legislaciones nacionales y a juzgarlos en consecuencia.

Por su parte, en 2004, el Consejo de Seguridad adoptaba la resolución 1540 con el objetivo de prevenir el acceso, la asistencia y la financiación para armas de destrucción masiva, materiales relacionados y sus medios de suministro a los actores no estatales. La resolución establece un Comité de seguimiento y, en la actualidad, se prevé una revisión global de su estado de aplicación para incrementar su efectividad.

La reciente resolución 1887 del Consejo de Seguridad manifiesta su grave preocupación por la amenaza del terrorismo nuclear, y expresa la necesidad de que los Estados adopten medidas efectivas para prevenir que material o asistencia técnica nuclear llegue a los grupos terroristas. Hace un llamamiento para la adhesión universal al Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares y su enmienda de 2005, así como al Convenio para la supresión de los actos de terrorismo nuclear. Además reafirma la necesidad de la plena aplicación de la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad.

En ella se pide a los Estados que compartan las mejores prácticas para incrementar los estándares de seguridad y reducir el riesgo de terrorismo nuclear asegurando todos los materiales nucleares vulnerables durante cuatro años, y que mejoren sus capacidades nacionales para detectar, disuadir e interrumpir tráfico ilícito de materiales nucleares a través de sus territorios.

Aunque la Conferencia de Revisión del TNP no es el foro adecuado para regular las condiciones de los intercambios de material nuclear, las mejoras en las medidas de salvaguarda, en la transparencia de las actividades realizadas y en la información han de redundar en un más efectivo control de desvíos con fines terroristas.

46. Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, *A/59/766*.

V. CONCLUSIONES

En un orden multipolar complejo, la disuasión no garantiza la seguridad por lo que la única solución a largo plazo sería reducir a cero el número de armas nucleares.

En el camino hacia este objetivo encontramos varios asuntos clave que deben encontrar una respuesta: como perfeccionar el régimen de no proliferación manteniendo a la vez la seguridad transatlántica y la de los Estados que se perciben potencialmente amenazados, y como gestionar los casos difíciles como los de Corea del Norte o Irán, o los grupos terroristas.

La Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear de 2010 debe permitir dar respuesta a estas preguntas. En sentido positivo, esta nueva cita de revisión del TNP cuenta con una actitud diferente y mucho más colaboradora por parte de Estados Unidos y de Rusia que se presentarán a la misma con un tratado de reducción de sus arsenales nucleares que ha de incentivar los compromisos mayores de todos los Estados en el reforzamiento del régimen. La actitud positiva hacia el objetivo de abolición de las armas nucleares ha de pesar positivamente en el ánimo de los participantes como se ha apreciado ya en el último Comité Preparatorio de 2009, a diferencia de los dos anteriores donde las dificultades procesales y sustantivas se hicieron notar.

Sin embargo, la acuciante amenaza que representa el programa nuclear de Corea del Norte y su desafiante campaña de pruebas de nuevos misiles, y la permanente burla por el régimen de Irán hacia las obligaciones contraídas con el OIEA en desarrollo de su programa nuclear que le ha de llevar a hacerse con armas nucleares en un lapso de tiempo difícil de determinar, constituyen las espadas de Damocles sobre la Conferencia pues la eficacia del régimen se mide en la eficacia de la respuesta a estos casos de flagrante incumplimiento y su capacidad para desincentivar otros análogos en el futuro.

Además de los compromisos surgidos de la Conferencia de Revisión del TNP, el objetivo de abolición de las armas nucleares ha de traducirse en la modificación de las estrategias nacionales de seguridad de los Estados nucleares y en el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN⁴⁷. Esta Organización debe saber conjugar en su seno, la garantía a la seguridad aliada mediante la *extended deterrence* con la reducción paulatina de armas nucleares y de su importancia como instrumento estratégico. El primer paso para ello ha de ser una valora-

47. ENSEÑAT Y BEREÁ, A., "El Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica", Real Instituto Elcano ARI nº 124 (2009).

ción realista de las actuales amenazas a la seguridad transatlántica y a la de sus miembros, de su naturaleza y de la adecuación del arma nuclear para hacer frente a las mismas. Los más acuciantes conflictos a los que se enfrenta la comunidad internacional en el momento presente y probablemente en la última década están lejos de ser evitados o solucionados mediante el recurso nuclear. Sin dejar de existir a corto plazo, la lógica estratégica parece indicar que, como ha ocurrido con otras categorías de armamento pensadas para amenazas radicalmente diferentes a las actuales, las armas nucleares deben someterse a ese mismo proceso con el objetivo de no producir gastos inútiles, invertir en los medios que más claramente garanticen la seguridad en sentido clásico y, con carácter preventivo, también la seguridad humana, y evitar riesgos a la seguridad mundial posibles incluso por vía accidental.

Summary

This paper analyses the prospects opened to the next Nonproliferation Treaty Review Conference in 2010. An international environment dominated by the new American Foreign Policy and its positive implications over other international actors might favor the finding of measures to strength the international nonproliferation regime.

The main issues that need an urgent treatment are the reinforcement of safeguards against proliferation, only possible if meaningful reductions of nuclear weapons are agreed among nuclear states, and the international reaction and sanctions to states in non-compliance with the engagements from the NPT and the AIEA, or that withdraw after being accused of non-compliance.

The outcome of the Review Conference will need to be complemented by the promotion of other legal international instruments such as the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT), the Anti-ballistic missiles Treaty (ABC), or the Treaty banning the productions of fissile material for nuclear weapons.

The path to nuclear zero is designed. It is up to states to decide to take it or not.

Résumé

Cet article analyse les perspectives ouvertes à la prochaine Conférence de Révision du Traité de Non Prolifération Nucléaire en 2010. L'avènement d'un nouvel environnement international dominé par la nouvelle politique étrangère des Etats Unis et ses implications positives sur le reste des acteurs internationaux sont censés de favoriser de nouvelles mesures qui peuvent renforcer le régime international de non prolifération.

Les principales questions méritant un traitement urgent sont le renforcement des sauvegardes contre la prolifération, seulement possibles s'il y a réductions considérables des arsenaux de la part des Etats nucléaires, et la réaction internationale et les sanctions imposées aux États infracteurs des engagements dérivés du Traité de Non Prolifération et avec l'AIEA ou retirant du TNP après d'être considérés en infraction du Traité ou des accords de sauvegardes.

Les résultats de la Conférence de Révision doivent être complétés par la promotion de la ratification d'autres instruments juridiques internationaux tels que le Traité d'interdiction de toutes les essais nucléaires, le Traité sur les systèmes antimissiles balistiques, ou le Traité sur l'interdiction de la fabrication, du stockage et de l'emploi de matériel fissile pour des armes nucléaires.

Le chemin pour un monde libre d'armes nucléaires est désigné. Ce sont les États qui doivent décider le poursuivre.

