

Introducción Debate en *New Left Review* sobre el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares

En medio de un panorama internacional mayoritariamente pacífico, la proliferación nuclear sigue siendo uno de los pocos temas capaces de provocar la confrontación militar. Fue el uranio el que llevó en febrero de 2003 a la presentación de Collin Edward en Naciones Unidas del casus belli contra Iraq. En 1994 Clinton firmó una alerta de guerra contra Corea del Norte por su reactor de investigación, mientras que Bush procedió de la misma manera en grado menor en 2002. El ejército israelí ha bombardeado embriones de instalaciones nucleares en Iraq y Siria. El programa iraní de enriquecimiento nuclear provoca amenazas y sanciones del Congreso de Estados Unidos y del Consejo de Seguridad, y mayor ruido de sables en Israel. Los funcionarios estadounidenses han comenzado a hablar del enriquecimiento cero como la opción aplicable a determinados Estados.

El marco legal normativo en vigor en estos conflictos es el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, firmado en 1968. Producto de la era de distensión diplomática entre Estados Unidos y la Unión Soviética, ratifica de maravilla los privilegios de las potencias nucleares establecidos sobre todos los aspirantes. El TNP ha recibido nueva vida con el fin de la Guerra Fría, dado que su anulación de las soberanías nacionales encaja bien con las necesidades actuales de las superpotencias. Sin embargo, con escasas excepciones, los Estados que afrontan amenazas de sanciones de Naciones Unidas por violar las obligaciones que supone el Tratado, Irán por ejemplo, todavía mantienen su adhesión en vez de ejercer su derecho a retirarse. La Administración Bush ha sido regularmente acusada de no respetar sus cláusulas. Para el pensamiento mayoritario y para gran parte de la izquierda liberal, el TNP representa un compromiso moral en pos de un futuro sin armas, así como un escudo contra las calamidades de una guerra nuclear. Sin embargo, el propio Tratado ha recibido poca atención desde su renovación incondicional en 1995. Con este número, New Left Review comienza una discusión sobre el significado político del TNP, la evolución de sus aparatos institucionales, la Agencia Internacional de Energía Atómica, y cuestiones más amplias sobre la no proliferación nuclear. En la contribución que abre el tema, Norman Dombey, profesor emérito de Física teórica en Sussex, examina los fines, limitaciones y

logros del Tratado, mientras que Peter Gowan, autor de The Global Gamble, sostiene que los intentos de la Administración Bush por circunvalar el Tratado han acabado fracasando. Los editores esperan volver a este tema en futuras publicaciones.

EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS NUCLEARES

Objetivos, limitaciones y éxitos

En marzo de 1967, cuando la negociación del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares estaba en sus tramos finales, se celebró una conferencia en la Universidad de Notre Dame en Indiana, en la que estrategas, diplomáticos y académicos de Estados Unidos y Canadá presentaron sus puntos de vista sobre el significado del Tratado. Las embajadas de Polonia y la Unión Soviética también mandaron sus representantes, mientras que varios países europeos miembros de la OTAN enviaron sus posiciones por escrito. El borrador del Tratado que servía de base de discusión fue en esencia el que se acabó firmando el año siguiente, pero hubo algunas diferencias. Las actas de la Conferencia proporcionan por ello una guía útil sobre los objetivos, limitaciones y los complejos asuntos que había en juego cuando se firmó el Tratado¹. El documento final fue acordado por los dieciocho países que formaban el Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (CDDN) [Eighteen Nation Committee on Disarmament] y por la Asamblea General de Naciones Unidas en junio de 1968, diez meses después de que la Unión Soviética y Estados Unidos hubieran presentado al CDDN versiones idénticas. Se abrió para su adhesión el 1 de julio de 1968 y entró en vigor el 5 de marzo de 1970. Desde entonces no se ha realizado ninguna modificación, por lo que el Tratado firmado en 1968 es el mismo que está en vigor en la actualidad. Invoca constantemente las preocupaciones de la «comunidad occidental» (es decir, la actual Administración de Estados Unidos) de que Estados «canallas» puedan tener programas de armas nucleares.

La embajada francesa en Washington —en aquel momento De Gaulle era presidente— envió una nota a la Conferencia de Notre Dame explicando la posición del Eliseo sobre el Tratado. «Francia está en contra de la proliferación, pero considera que el borrador del Tratado, tal y como está, no arregla nada. No representa ningún progreso hacia el desarme. Sanciona la supremacía de algunos países sobre el resto de naciones no nucleares.» La nota continúa citando a Couve de Murville, el ministro francés de Asuntos Exteriores:

¹ Stephen Kertesz (ed.), *Nuclear Non-Proliferation in a World of Nuclear Powers*, Notre Dame (IN), 1967.

La no difusión [el término inicial y más específico para prevenir la extensión de las armas nucleares] es sin duda un problema. Un mayor número de países que construyeran armas atómicas no aportaría ninguna ventaja y el peligro sería incluso mayor. Pero hay algo mucho más importante, aquellos que poseen armas nucleares no sólo no deberían construir más, sino que deberían destruir las que poseen. Sin embargo, lo que se está proponiendo parece llevarnos al resultado contrario: impedir que aquellos que no las tienen, y que en su mayor parte no pueden tenerlas, puedan construir las. Pero esto de ninguna manera evita que aquellos [que poseen] semejantes armas puedan seguir construyéndolas y sigan manteniendo sus arsenales. En consecuencia, no se trata de un desarme, y pensamos que no deberíamos, tomando caminos de esta clase, llevar al mundo a creer que hay un desarme cuando de hecho solamente hay un fortalecimiento de los monopolios de las grandes potencias.

Como sucedió a menudo, la visión de De Gaulle llegaba lejos. Sin embargo, Francia acabó ratificando el Tratado, como también lo hizo China, que originalmente había mantenido la misma posición que Francia. El propósito de este artículo es explicar lo que prohíbe y lo que no prohíbe el Tratado; las obligaciones que asumen sus firmantes; sus éxitos y fracasos, y si puede o no seguir manteniéndose. Parto de la premisa, compartida por Francia, Estados Unidos y Gran Bretaña, de que un mundo en el que la mayoría de los países tuvieran armas nucleares sería menos seguro que uno en el que solamente las tuvieran unos pocos. No todo el mundo está de acuerdo en eso. Kenneth Waltz sostiene que el aumento de las responsabilidades que suponen las armas reduciría la probabilidad de guerras entre los poderes nucleares². La posición mayoritaria, con la que estoy de acuerdo, es que, aunque ése pudiera ser el caso, una guerra en la que se utilizaran armas nucleares sería tan horrible que la eventual eliminación de esas armas por todos los Estados debería ser el objetivo. El TNP, junto con otras medidas como el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares [Comprehensive Test Ban Treaty], firmado en 1996 pero todavía no en vigor, son pasos necesarios hacia ese objetivo. Esta exposición sobre el TNP no aspira a ser completa. Mason Willrich y especialmente Mohamed Shaker han realizado relatos detallados de las negociaciones que condujeron al Tratado y sobre su interpretación³. Yo trato de ocuparme de los aspectos todavía relevantes en la actual situación internacional, pero dejo de lado algunos, como las garantías de seguridad durante la Guerra Fría, que ahora tienen poco significado.

El informe final de la Conferencia de Notre Dame resumía los objetivos que se esperaban del Tratado:

² Kenneth Waltz, "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better?", *Adelphi Papers* 171, 1981.

³ Mason Willrich, *Non-Proliferation Treaty. Framework for Nuclear Arms Control*, Charlottesville (VA), 1996; Mohamed Ibrahim Shaker, *The Nuclear Non-Proliferation Treaty. Origin and Implementation*, 3 vols., Nueva York, 1980.

Se debería redactar un tratado que (1) obligue a las potencias nucleares militares a no transferir armas nucleares a otros Estados, (2) comprometa a los demás Estados a no fabricarlas o adquirirlas, (3) asegure a todas las naciones firmantes la oportunidad de desarrollar y compartir el beneficio de la energía nuclear para usos pacíficos, y (4) contenga un acuerdo sobre un sistema internacional de inspección. Debería estar redactado de tal manera que atrajera la rápida adhesión de las potencias nucleares y facilitase otros pasos hacia el control del armamento y el desarme.

Estos objetivos estaban de acuerdo con la «Resolución irlandesa» 1576, aprobada por unanimidad por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1961 y titulada «Prevención de una mayor difusión de las armas nucleares». En ella se apuntaba hacia un acuerdo internacional en el que los Estados poseedores de armas nucleares se comprometerían a no transferir el control de sus armas nucleares, o información necesaria para su fabricación a Estados que no las tuvieran, mientras que estos últimos aceptarían no adquirirlas.

Los Estados no alineados no estuvieron representados en Notre Dame. No obstante, el informe de la Conferencia ofrece un resumen exacto de los objetivos del Tratado, ya que Estados Unidos y la Unión Soviética copresidían el CDDN creado por la resolución 1722 de la Asamblea General de la ONU, con el cometido de negociar «un desarme general y completo bajo un control internacional efectivo», incluyendo negociaciones sobre un tratado de no difusión. Por ello, la versión de ambos países, con algunas enmiendas, se convirtió en el Tratado. Considerado como un acuerdo entre los Estados poseedores de armas nucleares (o por lo menos Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña, ya que Francia y China no tomaron parte en las negociaciones) y los Estados no nucleares, el TNP era un marco en el que los Estados sin armamento nuclear podían desarrollar programas nucleares, bajo un sistema internacional de inspección, a cambio de renunciar a su derecho a desarrollar armas nucleares.

Andrzej Konopacki, el representante de Polonia, señaló que muchos Estados no poseedores de armas nucleares no lo considerarían un acuerdo justo. «¿Como se alcanzaría el equilibrio de responsabilidades y obligaciones [entre Estados nucleares y no nucleares?]; o por decirlo más claramente, ¿qué recibirían los Estados no nucleares a cambio de su renuncia a dotarse de armamento nuclear?» Contestaba a su propia pregunta diciendo que la seguridad de todos los Estados sería mayor si se evitaba la proliferación. Pero añadía:

El tratado que estamos buscando no debería proporcionar obligaciones unilaterales. No debería imponer la abstinencia nuclear a un grupo de Estados mientras se deja completa libertad de acción a otros. Debería establecer restricciones sobre todos, aunque fueran de diferente carácter. No podemos menos que reconocer que el propósito de un tratado de no proliferación es li-

mitado. No se trata tanto de mejorar la situación actual como de evitar que empeore⁴.

De aquí la lógica de las críticas francesas en el sentido de que «esto no es un desarme». Tanto en el borrador como en el Tratado final, los Estados que no poseían armamento nuclear renunciaban a su derecho a construirlo o adquirirlo y aceptaban la inspección internacional de cualquier instalación nuclear civil, mientras que los Estados poseedores de armamento nuclear simplemente renunciarían a su derecho a transferir armas nucleares a otros países o ayudarlos a adquirirlas. Por ello, las obligaciones entre ambos no están equilibradas. Además, el sistema de inspecciones internacionales propuesto solamente obligaba a los Estados no nucleares; los demás podían continuar utilizando sus instalaciones, reactores, plantas de enriquecimiento de uranio, plantas de reprocesado, sin interferencias externas.

U Maung Maung de Birmania estaba entre los representantes de los países no alineados en el CDDN que participaron en las discusiones del borrador conjunto de Estados Unidos y la Unión Soviética. Señaló que, ya que las propias potencias nucleares habían reconocido repetidamente que el TNP no era un fin en sí mismo, sino solamente un paso hacia el desarme nuclear total, debería ser su responsabilidad el encaminarse hacia la liquidación progresiva de su estatus de países con armas nucleares. Sin embargo, entendía que «las necesidades de seguridad» suponían limitaciones a la voluntad, para asumir obligaciones de desarme, de los Estados con armas nucleares. Por ello proponía

redactar una cláusula, en términos claros y precisos, bajo la cual las potencias nucleares asumirían una obligación definitiva de dar pasos tangibles hacia el desarme nuclear. Esos pasos deberían quedar explícitamente definidos. Cabría pensar que incluyeran la conclusión de un tratado amplio de prohibición de pruebas nucleares [...] un acuerdo de cese de toda la producción de materiales fisibles para propósitos militares y sobre su derivación hacia usos pacíficos; un alto a la producción de las propias armas nucleares; una congelación real de la producción de vehículos de transporte de armamento nuclear, y una progresiva reducción seguida de una destrucción final de todos los arsenales de armas nucleares y de sus sistemas de transporte⁵.

La representante de Suecia, Alva Myrdal, también hizo hincapié en la demanda formulada por los países no alineados, miembros del CDDN, de que un tratado debía contener «un equilibrio aceptable de obligaciones y responsabilidades entre las potencias nucleares y no nucleares»⁶.

⁴ S. Kertesz (ed.), *Nuclear Non-Proliferation in a World of Nuclear Powers*, cit. p. 29.

⁵ *Final verbatim record of the Conference of the Eighteen Nation Committee on Disarmament*, Ann Arbor, Michigan, 2005, pp. 6-7, Encuentro 337, 10 de octubre de 1967. Se encuentra disponible *on line* a través de la Digital Library de la Universidad de Michigan. De ahora en adelante citado como ENDC.

⁶ ENDC, 4 de agosto de 1966. Encuentro 279, p. 5.

No iba a suceder. No se realizarán grandes revisiones para hacer más equitativo el equilibrio de obligaciones. Los Estados poseedores de armas nucleares formaron varios comités no vinculantes para atender a estas demandas, pero insistían, o por lo menos la Unión Soviética y Estados Unidos, en que la consideración de medidas de desarme concretas imposibilitaría el acuerdo sobre el Tratado, y que tenían que buscarse después de su ratificación; estos Estados no podían comprometerse a medidas específicas de desarme antes de negociar los detalles. En las comparecencias en el Senado en torno al TNP, el general Wheeler, presidente del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos, recibió la pregunta: «¿Todo lo que se pide a los militares, a las potencias nucleares, es que no pasen el control de las armas a otros países?». La respuesta de Wheeler fue «Correcto señoría»⁷. La única revisión que puede afirmarse que reforzó las obligaciones de desarme de los Estados poseedores de armas nucleares fue que éstas se trasladaron del Preámbulo a un nuevo Artículo VI. En él, los firmantes del Tratado acordaban negociar de buena fe futuras medidas en tres áreas: control de armas nucleares, desarme nuclear y desarme general.

Alemania Occidental, aunque no estaba representada en el CDDN, se mostraba disconforme aduciendo que un régimen de inspecciones que se aplicara solamente a los Estados no poseedores de armas nucleares, supondría una ventaja comercial injusta para los Estados que sí las poseían en el abastecimiento de energía nuclear. En su respuesta, Estados Unidos y Gran Bretaña, seguidos más tarde por la Unión Soviética, ofrecieron que sus instalaciones nucleares civiles se unieran al sistema de inspección de la Agencia Internacional de Energía Atómica. Evidentemente, la Agencia, con un presupuesto limitado, no consideró esas medidas voluntarias como una prioridad.

A pesar de todo, el TNP ha tenido un éxito sorprendente desde que entró en vigor en 1970. Muchos pronósticos apuntaban a un importante aumento del número de Estados con armamento nuclear, ya que más países accederían a esa energía. Kennedy calculaba que en la década de 1970 habría unos veinte países que podrían tener armamento nuclear. Un titular de *The Times* en 1983 pronosticaba que cuarenta países estarían capacitados para fabricar armamento nuclear en 1990⁸. En la actualidad, cincuenta y seis países tienen reactores nucleares de uso civil, pero solamente Israel, India, Pakistán y los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen armamento nuclear. Corea del Norte ha ensayado un arma, pero se espera que renuncie a cambio de ayuda y garantías de seguridad, como fue siempre su intención. Sudáfrica tuvo armas durante el *apartheid*, pero después accedió a desmantelarlas. Irán terminó su progra-

⁷ Comparecencias en torno al TNP, Committee on Foreign Relations, Senado de Estados Unidos, 11 de julio de 1978, p. 61.

⁸ Tercer debate presidencial entre Nixon y Kennedy, 13 de octubre de 1960, *The Times*, 17 de enero de 1983.

ma de armamento en 2003⁹. Estos Estados se unieron a Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, Suecia y Suiza, que en algún momento tuvieron planes de desarrollar armamento nuclear pero llegaron a la conclusión de que iban en detrimento de su seguridad. Ucrania y Kazajistán, ambos con programas nucleares avanzados, acordaron unirse al TNP como Estados sin armamento nuclear después de la ruptura de la Unión Soviética.

Israel e India, como Sudáfrica, ya tenían programas avanzados de armas nucleares a principios de la década de 1970. Por ello, en treinta años solamente ha habido un nuevo Estado que haya accedido al armamento nuclear. Durante este tiempo, se han firmado varios tratados de reducción de armas nucleares. Quizá el paso más importante fue el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares de 1996; ahora resulta prácticamente imposible para cualquier Estado el hacer ensayos nucleares sin ser detectado. Desafortunadamente, el Tratado todavía no ha entrado en vigor.

A continuación analizo varios artículos del TNP. En primer lugar, las obligaciones centrales de los Artículos I y II sobre la no difusión; en segundo lugar, las obligaciones sobre energía nuclear para uso civil de los Artículos III y IV. La tercera sección versa sobre desarme, en especial el Artículo VI, que, aunque sea marginal para los objetivos centrales del Tratado, es la parte más citada (normalmente de forma incorrecta) por periodistas, pacifistas e incluso abogados eminentes. La cuarta sección se centra en el resto de los artículos, que se ocupan de explosiones nucleares pacíficas, la duración y extensión del Tratado y otros aspectos legales. La conclusión se remite al presente y revisa los problemas actuales.

I. NO DIFUSIÓN: ARTÍCULO I

Resulta instructivo comparar el texto del Artículo I enviado por Estados Unidos al CDDN en marzo de 1966 con la versión final del Tratado. El primer borrador decía:

Cada uno de los Estados poseedores de armas nucleares que sea parte de este Tratado se compromete a:

1. No traspasar armas nucleares al control de Estados no poseedores de armas nucleares o al control de cualquier asociación de Estados no poseedores de armas nucleares.
2. No proporcionar a ningún Estado o asociación de Estados no poseedores de armas nucleares:
 - a) asistencia para la fabricación de armas nucleares, para los procesos de fabricación o para la realización de pruebas de armas nucleares, o

⁹ National Intelligence Estimate Report, «Iran, Nuclear Intentions and Capabilities», noviembre de 2007.

- b) estímulos o inducción para que fabriquen o adquieran sus propias armas nucleares.
3. No realizar cualquier otra acción que ocasionara un aumento del número de Estados y asociaciones de Estados que tengan control sobre armas nucleares.
 4. No realizar ninguna de las acciones prohibidas en este artículo ni directa ni indirectamente a través de terceros Estados o asociaciones de Estados, o a través de unidades de fuerzas armadas o personal militar de cualquier Estado, incluso si tales unidades o personal están bajo las órdenes de una alianza militar¹⁰.

La premisa básica sobre la que se interpretó el Tratado, como todos los tratados de control de armas de esa generación, era que «el Tratado se ocupa de lo que está prohibido, no de lo que está permitido»¹¹. El principal ejemplo de este principio se encuentra en el Tratado sobre el Espacio Exterior de 1967, que prohibía las armas nucleares y de destrucción masiva en el espacio, legitimando así los satélites de reconocimiento que no estaban explícitamente prohibidos. Estados Unidos alcanzaba un objetivo estratégico, después de que la Unión Soviética derribara en 1960 un avión de reconocimiento U-2 sobre los Urales.

Extractos del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares

Artículo I

Todo Estado poseedor de armas nucleares que sea parte del 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 en 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.

Artículo II

Todo Estado no poseedor de armas nucleares que sea parte del Tratado se compromete a no recibir de nadie ningún traspaso de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente; a no fabricar ni adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos; y a no recabar ni recibir ayuda alguna para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos.

¹⁰ S. Kertesz (ed.), *Nuclear Non-Proliferation in a World of Nuclear Powers*, cit., p. 96.

¹¹ Como se señalaba en un informe sobre el TNP de la Administración de Estados Unidos para sus aliados: Appendix, p. 67.

Artículo III

1. Todo Estado no poseedor de armas nucleares que sea parte del Tratado se compromete a aceptar las salvaguardias estipuladas en un acuerdo que tendrá que negociarse y concertarse con la Agencia Internacional de Energía Atómica, de conformidad con el Estatuto de la Agencia Internacional de Energía Atómica y el sistema de salvaguardias de la Agencia, a efectos únicamente de verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por ese Estado en virtud de este Tratado, con miras a impedir que la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. Los procedimientos de salvaguardia exigidos por el presente artículo se aplicarán a los materiales básicos y a los materiales fisionables especiales, tanto si se producen, tratan o utilizan en cualquier planta nuclear principal como si se encuentran fuera de cualquier instalación de este tipo. Las salvaguardias exigidas por el presente artículo se aplicarán a todos los materiales básicos o materiales fisibles especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción, o efectuadas bajo su control en cualquier lugar. [...].

3. Las salvaguardias exigidas por el presente artículo se aplicarán de modo que se cumplan las disposiciones del Artículo IV de este Tratado y que no obstaculicen el desarrollo económico o tecnológico de las partes o la cooperación internacional en la esfera de las actividades nucleares con fines pacíficos, incluido el intercambio internacional de materiales y equipo nucleares para el tratamiento, utilización o producción de materiales nucleares con fines pacíficos, de conformidad con las disposiciones del presente artículo y el principio de salvaguardia enunciado en el Preámbulo del Tratado.

Artículo IV

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

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

Artículo VI

Toda parte del Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas al cese de la carrera de armas nucleares en fe-

chas tempranas y al desarme nuclear, así como sobre un tratado de desarme general y completo bajo un control internacional estricto y eficaz.

Artículo X

1. Toda parte tendrá derecho, en ejercicio de su soberanía nacional, a retirarse del Tratado si decide que acontecimientos extraordinarios han comprometido los intereses supremos de su país. Esta retirada deberá notificarse a todas las demás partes en el Tratado y al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con tres meses de antelación. Tal notificación deberá incluir su exposición de los acontecimientos extraordinarios que considera 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 continuará en vigor indefinidamente o se prorrogará por uno o más periodos de duración determinada. Esta decisión será adoptada por la mayoría de las partes en el Tratado.

El texto completo del Tratado de No Proliferación se encuentra disponible en la web de la AIEA.

El borrador estadounidense de marzo de 1966 sobre el TNP no permite el traspaso de armas nucleares ni de su control a Estados no poseedores de dichas armas ni a una asociación de dichos Estados. La matización es deliberada. En aquel momento, una fuerza multinacional de la OTAN en discusión proyectaba desplegar misiles Polaris con cabezas nucleares. La OTAN no era una asociación de Estados no poseedores de armamento nuclear; Francia, Estados Unidos y Gran Bretaña eran miembros de ella. Semejantes despliegues no irían en contra del Tratado.

La Unión Soviética nunca iba a aceptar esta fórmula: consideraba el TNP como un medio de evitar que la República Federal Alemana se dotara de capacidad nuclear, y la República Federal era la principal valedora de la fuerza multinacional. La versión del Artículo I acordada por la Unión Soviética y Estados Unidos en agosto de 1967 es la que aparece en el Tratado final, prohibiendo el traspaso de armas nucleares directa o indirectamente «a nadie». En aquel momento, los planes para la fuerza multinacional de la OTAN habían sido descartados. Sin embargo, la Unión Soviética no hizo objeciones a la interpretación estadounidense que permitía que las fuerzas aéreas de Alemania Federal, Turquía, Bélgica, Holanda, Italia y Gran Bretaña fueran equipadas con armas nucleares estadounidenses: la propiedad y el control de esas armas no se traspasaba y el comandante supremo de la OTAN en Europa era siempre un general estadounidense que recibía instrucciones del Pentágono.

La segunda cláusula del Artículo I prohíbe a los Estados poseedores de armas nucleares ayudar, alentar o inducir en forma alguna a ningún Esta-

do 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». Ésa era una cláusula muy importante para Gran Bretaña, que en 1961 había convencido a Estados Unidos para que le vendiera sus misiles Polaris. Los misiles no son armas, sino sistemas de lanzamiento, pero Gran Bretaña necesitaba el diseño de la cabeza del misil. Desde que en 1958 Estados Unidos y Gran Bretaña habían firmado el acuerdo de cooperación sobre energía nuclear para fines militares, Estados Unidos proporcionaba a Gran Bretaña diseños de armas que Gran Bretaña construía en Aldermaston «bajo licencia». Esta cláusula estaba encaminada a permitir que esos acuerdos continuasen¹².

Otra cuestión más profunda es si el traspaso de diseños de armas nucleares está autorizado por la primera cláusula del Artículo I, que prohíbe el traspaso «directo o indirecto» de estas armas. En 1958 hubo una discusión en el Comité Conjunto de Energía Atómica de Estados Unidos a propósito del intercambio entre Estados Unidos y Gran Bretaña de diseños de armas, de componentes no nucleares de las armas nucleares, de material fisible y de tritio. El congresista Chet Holifield manifestó a Lewis Strauss, presidente de la Comisión: «Cuando usted dice que no estamos proporcionando armas, desde luego técnicamente es correcto. Pero el efecto final de todo el proceso es proporcionar materiales, diseño e información con la que construir el arma. Por ello el resultado final es un arma»¹³. Cuando dije en 1984 que esto parecía una transferencia indirecta de un arma de Estados Unidos a Gran Bretaña, prohibida por el Artículo I, el Ministerio de Exteriores británico respondió que la historia de negociación del Tratado mostraba que el significado de «indirectamente» es «a través de terceras partes», como en el borrador de 1966 presentado por Estados Unidos. Esa interpretación puede ser discutible, pero se puede responder que, si los redactores del Tratado habían considerado que «indirectamente» significaba «a través de terceras partes», lo podían haber dicho. La posición de Estados Unidos fue explicada por Gerard Smith, director de la Agencia de Desarme y de Control de Armas: «Las palabras “directa o indirectamente” se utilizaban, como en muchas leyes de Estados Unidos, para evitar evasiones de las prohibiciones del Tratado por medios indirectos, tales como el traspaso de un arma nuclear a través de un intermediario que no fuera parte del Tratado»¹⁴. El traspaso de diseños de armas, componentes y materiales, cuando propor-

¹² La reciente decisión del gobierno de Brown de renovar los Trident plantea la cuestión de si el propio submarino es un arma nuclear. Aunque el término no está definido en el TNPN, tanto la Atomic Energy Act de Estados Unidos como el Tratado de Tlatelolco excluyen sistemas nucleares de lanzamiento como el Trident de sus definiciones de arma nuclear; así responde Estados Unidos a las preguntas de sus aliados de la OTAN sin oposición de otros Estados (veáanse pp. 60-61).

¹³ Norman Dombey, «The Nuclear Non-Proliferation Treaty», *Arms Control V*, 13 (1984).

¹⁴ «Military Implications of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons». Comparencia ante el Comité del Senado de las Fuerzas Armadas, 91-92, 27 y 28 de febrero de 1969, p. 122.

cionar la propia arma está prohibido, me parece un suministro «indirecto» del arma que busca evadir una prohibición del Tratado¹⁵.

Realmente el Acuerdo de Defensa Mutua de 1958 entre Estados Unidos y Gran Bretaña fue establecido mucho antes que el TNP. Pero la situación no ha cambiado. Los misiles Trident se proporcionan a Gran Bretaña bajo una ampliación del acuerdo sobre los Polaris. El Acuerdo se ha prorrogado muchas veces y todavía está en vigor. La cabeza nuclear estadounidense W-76 que llevaban los antiguos misiles Trident de la Marina de Estados Unidos también se utiliza en los misiles Trident británicos, aunque ahora manufacturados en Aldermaston y Burghfield. El intercambio de diseños de armas entre Estados Unidos y Gran Bretaña plantea, por lo menos, preguntas importantes sobre el cumplimiento del Tratado que hacen ambos Estados. Pero el TNP, a diferencia de tratados posteriores sobre control de armamento, no contiene ningún mecanismo para resolver las disputas o diferentes interpretaciones del texto. Si se considera que Irán u otro Estado no poseedor de armas nucleares ha violado las condiciones de salvaguardia del Artículo III, la AIEA puede informar al Consejo de Seguridad de la ONU. Si se considera que Estados Unidos, Gran Bretaña u otro Estado poseedor de armas nucleares han violado los Artículos I, IV o VI, la AIEA no tiene nada que decir.

II. INSPECCIONES Y SALVAGUARDIAS: ARTÍCULOS III Y IV

El tema de las salvaguardias internacionales es enormemente complejo y de poco interés excepto para los especialistas, pero es básico para el TNP y el llamado régimen de no proliferación que establecía el Tratado. El sistema de inspecciones de la AIEA se encuentra con frecuencia en los periódicos, con afirmaciones de que Iraq, Irán, Libia, Siria o algún otro país quebrantan las obligaciones de salvaguardia del Tratado; pocas veces se pueden leer alegaciones sobre quebrantamientos del Tratado por parte de Estados Unidos, Gran Bretaña o China.

¹⁵ John Simpson, *The Independent Nuclear State*, Londres, 1983. Simpson ofrece la versión del Ministerio de Asuntos Exteriores británico de cómo Estados Unidos pasó información sobre diseño a Gran Bretaña: «El concepto del diseño británico se mostró a los laboratorios norteamericanos quienes lo comentaron y sugirieron formas de modificarlo para crear una cabeza nuclear similar a las equivalentes estadounidenses. Este procedimiento evitaba la transferencia directa de información sobre diseño de armas termonucleares». El relato estadounidense, como se refleja en el encuentro entre Estados Unidos y Gran Bretaña celebrado en Albuquerque en septiembre de 1958, es mucho más simple: «Proporcionamos a los británicos planos, especificaciones de materiales e información teórica y experimental muy relevante relativa a nuestras cabezas XW-47 y Mark 28, 44, 45 y 48», de acuerdo con las leyes de Estados Unidos y el acuerdo Gran Bretaña-Estados Unidos. Cuando Kennedy acordó vender misiles Polaris a Gran Bretaña en 1961, era mucho más barato para los británicos tomar los planos y especificaciones de la cabeza estadounidense ya diseñada para el sistema de los Polaris (probablemente el W-58), que desarrollar ellos una nueva. Robert Norris, Andrew Burrows y Richard Fieldhouse, *Nuclear Weapons Databook*, vol. V: «British, French and Chinese Nuclear Weapons», Boulder (co) / Oxford, 1994, p. 48. Los autores recogen el encuentro de Albuquerque.

Llevó tiempo alcanzar un acuerdo sobre el Artículo III, que se ocupa de la inspección por la AIEA de instalaciones nucleares en los Estados no poseedores de armamento nuclear; quedó en blanco en el borrador conjunto de Estados Unidos y la Unión Soviética de 1967. Finalmente se acordó que cada uno de los Estados no poseedores de armamento nuclear alcanzaría acuerdos de salvaguardia con la AIEA, que permitirían a la Agencia comprobar que no había habido «desviación de la energía nuclear desde el uso pacífico hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos». A diferencia de acuerdos anteriores de la AIEA, alcanzados después de que se creara la Agencia en 1957, los acuerdos del TNP se aplican a todas las actividades nucleares pacíficas de los Estados no poseedores de armamento nuclear, no sólo a instalaciones ya designadas. Se crea una burocracia local por la cual el Estado informa de las instalaciones que contienen material nuclear y se alcanzan acuerdos para determinar la cantidad de material fisible que se mueve por ellas; cada instalación lleva cuentas del «material nuclear» así como cuentas financieras. Esto no es necesariamente una desventaja comercial para los Estados no poseedores de armas nucleares: los miembros de la Unión Europea tienen sus propios sistemas de salvaguardia y de contabilidad nuclear, como sucede con Estados Unidos y Rusia.

El propósito de todos los diferentes sistemas de salvaguardia de la AIEA es la «oportuna detección del desvío de cantidades significativas de material nuclear desde actividades pacíficas» hacia actividades desconocidas, y la «disuasión de semejantes desviaciones por el riesgo de una detección temprana»¹⁶. Cualquier Estado sujeto a un acuerdo de salvaguardia está obligado a entregar detalles del diseño de cualquier instalación en la que se vaya a utilizar material nuclear, con una antelación acordada previa a la llegada del material, para permitir establecer un equipo de control apropiado. Por ejemplo, el acuerdo de salvaguardia de Irán especifica un plazo de 180 días. Además de actuar como contable nuclear, la AIEA instala un equipo de vigilancia para controlar movimientos del material nuclear. También aplica medidas de confinación, poniendo cerrojos y sellos en contenedores nucleares o zonas de almacenamiento, para evitar el acceso sin su conocimiento. Sin embargo, el sistema de salvaguardia de los Estados no poseedores de armamento nuclear firmantes del Tratado permite cualquier actividad nuclear civil, siempre que se someta a las salvaguardias. Significativamente no hay prohibiciones sobre el enriquecimiento del uranio o el reprocesado del plutonio, mientras se atengan a las salvaguardias de la AIEA. Como ha señalado un asesor legal del Ministerio de Asuntos Exteriores británico, «las salvaguardias están creadas para detectar la desviación de materiales hacia fines militares o desconocidos. No hay nada en el TNP o en los acuerdos de salvaguardia que impida que cualquier Estado firmante del Tratado adquiera capacidad de disponer de armas

¹⁶ Circular informativa de la AIEA 153, p. 28. Esta Circular que incorpora las reglas del TNP fue precedida por la Circular 66; la Circular 193 sustituye a la 153 para los Estados de la Unión Europea no poseedores de armas nucleares, adaptada a las salvaguardias del Euratom; la Circular 263 se ocupa de la salvaguardia voluntaria de las instalaciones británicas, etc. Todas las Circulares están disponibles en la web de la AIEA.

nucleares, por ejemplo enriqueciendo uranio a niveles altos o volviendo a procesar el combustible nuclear¹⁷. Aún más, un Estado no poseedor de armas nucleares puede retirar material nuclear para usos militares siempre que sea para reactores de submarinos en vez de armas.

Desde que el TNPN entró en vigor en 1970, solamente conozco una desviación de material hacia usos militares: el «programa de choque» iraquí de 1990-1991¹⁸. Ha habido varios ejemplos de violación del régimen de salvaguardia, las más recientes en Irán. Sin embargo, me parece que la misma burocracia encargada de informar de los flujos de material fisible aumenta la confianza en que ningún Estado sujeto a estas salvaguardias esté fabricando un arma. Por ejemplo, al margen de sus intenciones a largo plazo, mientras Irán permanezca sujeto al sistema de salvaguardia del TNPN, aunque no sea imposible que fabrique un arma nuclear, sí es improbable. Sus futuras intenciones dependerán, en cualquier caso, de cómo perciba la seguridad de su situación. Un informe de la CIA de 1974 desclasificado recientemente especificaba varios Estados con capacidad para desarrollar armas nucleares¹⁹. Ningún Estado no poseedor de armas nucleares firmante del Tratado lo ha hecho, al margen de Corea del Norte, que abandonó el Tratado antes de realizar los ensayos. El informe de la CIA consideraba que Israel tenía armas nucleares e India había avanzado mucho en el camino de tenerlas; solamente Pakistán las ha desarrollado desde entonces, y no forma parte del Tratado de No Proliferación.

El Artículo IV se ocupa del desarrollo de la energía nuclear para fines pacíficos. Impone a los Estados poseedores de armas nucleares algunas obligaciones, a diferencia del Artículo I, donde solamente hay prohibiciones. Declara que las partes del Tratado «se comprometen a facilitar y tienen el derecho a participar en el más amplio intercambio posible de equipo, materiales e información científica para los usos pacíficos de la energía nuclear». Por ello, Irán se queja desde hace años de que Estados Unidos discrimina a su país y de que ha violado las obligaciones recogidas en el Artículo IV. Estados Unidos no duda en responder que Irán tenía desde hace tiempo un programa para el desarrollo de armas nucleares, en violación del Artículo II, y que por ello Estados Unidos tenía derecho a discriminarlo.

III. DESARME NUCLEAR: ARTÍCULOS VI Y VIII

La versión final del Artículo VI, que obliga a los Estados a «celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas al cese de la carre-

¹⁷ D. M. Edwards, «International Legal Aspects of Safeguards and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons», *International and Comparative Law Quarterly* XXXIII, 1 (1984).

¹⁸ Para más detalles véase el informe de 1998 de Nuclear Information Project, «Iraqi Nuclear Weapons», disponible en la web de la Federation of American Scientists.

¹⁹ Special National Intelligence Estimate, «Prospects for Further Proliferation of Nuclear Weapons», 23 de agosto de 1974, disponible en George Washington University, National Security Archive.

ra de armamentos nucleares en fechas tempranas y al desarme nuclear», no aparecía en los primeros borradores. El texto de Estados Unidos y la Unión Soviética relegaba el desarme nuclear y el control de armas a un preámbulo no vinculante que incluía «su declarada intención de alcanzar lo más pronto posible el cese de la carrera de armamento nuclear», y su deseo de

favorecer la relajación de la tensión internacional y el fortalecimiento de la confianza entre los Estados para facilitar el cese de la fabricación de armas nucleares, la liquidación de todos los arsenales existentes y la eliminación de las armas nucleares de los arsenales nacionales y de sus medios de lanzamiento según lo acordado en un tratado de desarme general bajo un control internacional estricto y eficaz.

La mayor parte de esto permanece en el Preámbulo. El cometido del CDDN era, después de todo, buscar un desarme nuclear y general —objetivo soviético—, mientras que Estados Unidos insistía en que tuviera lugar «bajo un control internacional estricto y eficaz». Mucho de esto es retórica más que otra cosa, pero durante las negociaciones varios países no alineados miembros del CDDN, junto a Rumanía, intentaron endurecer los elementos de desarme añadiendo un nuevo artículo al Tratado. Así, el Artículo VI apareció por primera vez el 18 de enero de 1968, aunque Rumanía y Brasil continuaron insistiendo en que los Estados poseedores de armas nucleares tuvieran mayores responsabilidades sobre el control de armas de lo que se decía en el borrador. Pero ni Estados Unidos ni la Unión Soviética estaban dispuestos a llegar más allá del compromiso de «negociar de buena fe». Gerard Smith presentó la postura de Estados Unidos de que los Estados poseedores de armas nucleares no podían y no se comprometerían a «alcanzar cualquier acuerdo de desarme, ya que era imposible predecir la naturaleza exacta y los resultados de semejantes negociaciones». Por ello, a pesar de las frecuentes afirmaciones de que los Estados poseedores de armas nucleares no están cumpliendo sus obligaciones de desarme, la realidad es que para ellos, en el Tratado de No Proliferación, no hay exigencias específicas de desarme.

Entonces, ¿cómo se alcanzó un tratado tan desequilibrado en el que los Estados poseedores de armas nucleares no tienen, de hecho, ninguna obligación, mientras que los Estados que no las poseen aceptan restricciones de largo alcance sobre sus actividades? Los primeros responden que el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares de 1963 también era de beneficio general, pero afectaba solamente a los Estados poseedores de armas nucleares, ya que los demás no tenían armas que ensayar. El TNP se consideraba un primer paso del proceso de control de armas nucleares que se negociaría después de que el Tratado entrara en vigor. Como un mecanismo para ello, el Artículo VIII estipulaba la celebración cada cinco años de una conferencia de revisión, «con vistas a asegurar que se cumplen los propósitos del Preámbulo y las cláusulas del Tratado». Entre estos propósitos estaban «la suspensión de todas las pruebas de armas nucleares [...] la liquidación de todos los arsenales existentes y la eliminación de las armas nucleares de los arsenales nacionales». Con ello, los Estados po-

seedores de armas nucleares, excepto Francia y China, que firmaron mucho más tarde, decían a los demás países que esperaran y vieran. El TNP no era más que un paso necesario hacia el control de armas. El presidente Johnson anunció adecuadamente el comienzo de conversaciones sobre limitación de armas estratégicas con la Unión Soviética cuando recomendó el Tratado al Senado; las negociaciones, a su vez, condujeron al Tratado de Misiles Antibalísticos y a los Tratados SALT I y SALT II.

El texto del TNP no ha recibido ninguna enmienda desde que entró en vigor en 1970; el Artículo VIII lo hace difícil. Las enmiendas solamente pueden producirse después de una conferencia especial de todas las partes y la consiguiente aprobación mayoritaria de los treinta y cinco miembros del Consejo de Gobernadores de la AIEA. En la actualidad, entre ellos se encuentran Argelia, Brasil, India, Iraq, México, Nigeria, Pakistán, Arabia Saudí, Sudáfrica y los cinco Estados poseedores de armas nucleares. Por ello no parece fácil que se pueda acordar ninguna modificación, lo que era la intención de los redactores del proyecto.

¿Cómo encaja con el Tratado la decisión británica de renovar los Trident? Como hemos visto, técnicamente, reemplazar los submarinos Vanguard no está relacionado con las armas nucleares. Además, en 1980 el gobierno de Thatcher anunció que no solamente estaba construyendo una nueva generación de submarinos Vanguard, sino que estaba comprando (o más exactamente arrendando) los misiles Trident de Estados Unidos. Estos necesitaban la fabricación de una nueva cabeza. Sin embargo, ninguna parte del Tratado protestó por la posible violación del Artículo VI, aun cuando, a diferencia de la reciente decisión sobre los Trident, el anuncio de 1980 suponía reemplazar una arma nuclear existente por una nueva con superior capacidad. Pero como se ha señalado, no hay obligaciones específicas de desarme en el TNP, ni nucleares ni de ningún otro tipo. Además, como ha señalado Michael Quinlan, el Artículo VI trata tanto de la negociación de un tratado de desarme general y completo como del desarme nuclear²⁰. Por ello, si Gran Bretaña estaba violando el Artículo VI por modernizar su capacidad disuasiva nuclear, también se podría decir lo mismo cada vez que modernizara sus carros de combate o sus fusiles.

Finalmente, una rápida mirada al resto de los artículos. En el Artículo V se estipula que los Estados no poseedores de armas nucleares obtengan frutos de los «beneficios potenciales» de las explosiones nucleares con fines pacíficos que realice un Estado nuclear, tales como la apertura de canales. Los Estados no poseedores de estas armas pagarían una tasa que «sería lo más baja posible y excluiría cualquier recargo por investigación y desarrollo». El primer entusiasmo por esta idea se evaporó cuando India ensayó un dispositivo nuclear en 1974 y lo calificó de explosión pacífica. El Artículo

²⁰ Michael Quinlan, «The future of United Kingdom nuclear weapons: shaping the debate», *International Affairs* LXXXII, 4 (2006).

lo VII autoriza a los Estados para que formen grupos regionales que «aseguren la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios»; el Tratado de Tlatelolco es un ejemplo de esto para América Central y América del Sur. El Artículo IX establece que el Tratado entrará en vigor después de que cuarenta países lo hayan firmado, además de los Estados depositarios de Estados Unidos, Unión Soviética y Gran Bretaña. También define a los Estados poseedores de armas nucleares como aquellos que hayan realizado un ensayo nuclear antes del 1 de enero de 1967, lo que excluye a India y Pakistán. Por ello, los únicos Estados poseedores de armas nucleares que han firmado el Tratado son los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El Artículo X permite a los Estados abandonar el Tratado si «acontecimientos extraordinarios han comprometido» sus «intereses supremos». La medida se debe comunicar con tres meses de antelación, junto con una exposición que detalle esos acontecimientos. También especifica que, veinticinco años después de que el Tratado entre en vigor, se celebrará una conferencia para decidir si el Tratado permanece en vigor indefinidamente o por un nuevo periodo establecido.

IV. LA CONFERENCIA DE RENOVACIÓN DE 1995 Y ACONTECIMIENTOS POSTERIORES

Cuando el TNPN alcanzó en 1995 los veinticinco años, se celebró la Conferencia de Renovación junto a la reunión regular que se celebra cada cinco años. El desarme nuclear parecía estar encaminado. El colapso de la Unión Soviética había reducido mucho la posibilidad de la guerra nuclear global, fuera provocada o por accidente. El Tratado Integral de Prohibición de Pruebas estaba listo para la firma. Estados Unidos y la Rusia postsoviética habían acordado en las conversaciones START eliminar un sustancioso número de armas y sus vehículos de lanzamiento. Francia había ratificado el Tratado en 1992, anunciando simultáneamente que necesitaría realizar nuevas pruebas en el Pacífico para asegurarse de que podía confiar en su *force de dissuasion atomique*. China siguió el mismo camino, con otra prueba antes de unirse al Tratado, aunque ambos proclamaron que se trataba de la última. Cuando anunció su decisión de unirse, Francia afirmó que eso no significaba un cambio en su política, ya que, cuando el Tratado se abrió a la firma en 1968, había declarado que, aunque no lo firmara, actuaría en todos los aspectos como si lo hubiera hecho.

La cuestión principal en la Conferencia de Renovación era si renovar el Tratado indefinidamente, sin condiciones, o hacer una ampliación condicionada a los progresos del desarme nuclear. Retrospectivamente no está claro qué razones hubo para una renovación indefinida sin condiciones, pero eso fue lo que se decidió. Diez Estados no poseedores de armas nucleares pidieron un proceso de revisión detallado y una renovación por veinticinco años. Pero los Estados poseedores de armas nucleares triunfaron, aunque China mantuviera una postura ambigua. Los diez Estados habían afirmado

que la renovación sin condiciones implicaba el reconocimiento internacional de «la perpetuación de los Estados con armas nucleares». Estos últimos acordaron firmar un tratado de prohibición de pruebas no más tarde de 1996, dejar de producir material fisible para armas nucleares y «reducir las armas nucleares globalmente, con el objetivo final de eliminarlas». Era la primera vez que éstos Estados aceptaban el objetivo de eliminar las armas nucleares, algo que iba más allá del Artículo VI y su obligación de negociar de buena fe, pero no se habló de plazos ni se establecieron objetivos. Tampoco el compromiso se convirtió en una obligación: no fue considerado por el Senado de Estados Unidos y por ello las sucesivas Administraciones estadounidenses no están obligadas por él. Los Estados árabes habían amenazado con rebelarse si Israel no suscribía un Oriente Próximo desnuclearizado, pero fueron sobornados con otra resolución no vinculante, que hacía un llamamiento a todos los Estados de la región para que se unieran al Tratado y pusieran todas las instalaciones nucleares bajo la salvaguardia de la AIEA.

La Conferencia de Revisión de 2000 significó el fin de una era. La Administración Clinton acabaría a comienzos de 2001, y las prioridades presidenciales estaban en un arreglo entre palestinos e israelíes y concluir un acuerdo con Corea del Norte, después de seis años de negociaciones. El Acuerdo Marco de 1994 entre los dos países proponía que Corea cerrara su reactor productor de plutonio en Yongbyon a cambio de asistencia y suministro de energía de Estados Unidos, Japón y Corea del Sur. Pero el viaje de Clinton se aplazó cuando las conversaciones en Oriente Próximo se complicaron, y al final ambas negociaciones fracasaron, sin dejar tiempo para conseguir una ratificación del Tratado Integral de Prohibición de Pruebas. Entonces todo cambió con George W. Bush y el 11 de septiembre. La nueva Administración no creía ni en tratados ni en el desarme nuclear.

La conferencia de 2000 acordó algunos «pasos prácticos» hacia la implantación del Artículo VI. El paso número 1 insistía en la firma y ratificación del Tratado Integral de Prohibición de Pruebas. La Medida número 13 proponía mayores capacidades de verificación para asegurar «el cumplimiento de los acuerdos de desarme nuclear para llegar y mantener un mundo libre de armas nucleares». Éstos eran piadosas esperanzas más que acuerdos legales, como lo mostraba la Medida número 7, que pedía la conclusión de las negociaciones sobre armas estratégicas entre Rusia y Estados Unidos mientras conservaba el Tratado de Misiles Antibalísticos como «la piedra angular de la estabilidad estratégica». La respuesta de Bush fue tirar el Tratado a la basura tan pronto como tomó posesión.

Iraq, Irán, Siria

El desarrollo de los acontecimientos en Iraq e Irán estaba más relacionado con la aplicación del Tratado. Desde 1988 hasta 2003, las prensa se hacía eco de noticias que señalaban que Iraq estaba cerca de poseer armas nucleares. Desde 2003 hasta finales de 2007 aparecieron idénticas afirmacio-

nes en torno a Irán. Corea del Norte, que actualmente parece haber hecho las paces con la Administración Bush, sobre los mismos términos que había acordado con Clinton hace una década, llegó a ensayar el arma nuclear, pero nadie estaba especialmente preocupado. En cualquier caso, Corea del Norte es invulnerable a un ataque de Estados Unidos: Seúl se encuentra al alcance de la artillería de las fuerzas del norte en la frontera.

Tanto Iraq como Irán fueron de los primeros firmantes del Tratado. A principios de la década de 1970 Gran Bretaña esperaba vender varios reactores nucleares de uso civil al sah; Francia proporcionó un gran reactor de investigación y equipo complementario a Iraq. Unirse al Tratado era entonces una exigencia insalvable y tanto Iraq como Irán esperaban que desembocaría en una capacidad nuclear militar. Gran Bretaña sostenía que el plutonio de sus reactores de agua ligera no era adecuado para ser utilizado en armas y que, en cualquier caso, se respetaría la salvaguardia de la AIEA; Francia afirmaba lo mismo sobre el reactor de isótopos de Osiraq que había vendido a Iraq, y que era especialmente inadecuado para la producción de plutonio, ya que, éste utilizaba como combustible uranio altamente enriquecido (solamente el 10 por 100 era uranio 238, que se transforma en el reactor en plutonio 239). A pesar de ello, Israel bombardeó Osiraq en 1981.

Iraq se lanzó a un programa clandestino de enriquecimiento del uranio para producir un arma nuclear. El progreso era lento, pero cuando las relaciones entre Iraq y Kuwait se deterioraron en 1990, Iraq se embarcó en un «programa de choque» intentando tener un arma nuclear disponible en caso de contraataque. El plan era utilizar el uranio altamente enriquecido proporcionado por Francia y la antigua Unión Soviética para alimentar los reactores y poder fabricar una bomba. Este material, por supuesto, estaba dentro de la salvaguardia de la AIEA y tenía el sello de la Agencia. Parece que el combustible soviético era solamente 80 por 100 U-235 y necesitaba ser enriquecido antes de poder usarse. El programa de choque de 1990 es la causa de la declaración de Estados Unidos de que, antes de la invasión de 2003, Iraq estaba «solamente a unos cuantos meses» de tener la bomba. En términos del propio programa iraquí de enriquecimiento de uranio, el país estaba unos cuantos años alejado de la capacidad de tener una arma nuclear en el momento en que invadió Kuwait²¹. Se debería recordar que Sadam Hussein había estado luchando desde 1980 hasta 1988 contra Irán como representante de Estados Unidos y Gran Bretaña; por ello en el momento de la invasión estaba considerado una potencia amiga. Inmediatamente después de la Primera Guerra del Golfo, la AIEA retiró todo el uranio enriquecido iraquí junto a los calutrones y centrifugadoras utilizados para producirlo.

Se calcula que Irán sufrió alrededor del millón de víctimas durante la guerra con Iraq, cuando Sadam Hussein utilizó con gran éxito armas químicas

²¹ John Chipman, «Iraq's Weapons of Mass Destruction: A Net Assessment», IISS Strategic Dossier, 9 de septiembre de 2002.

tanto contra objetivos civiles como militares. El programa iraní de fabricación de armas nucleares empezó en la década de 1980, probablemente como respuesta a la utilización por Iraq de estas armas; Pakistán estaba deseando cambiar sus antiguas centrifugadoras a cambio del petróleo iraní. La guerra acabó en 1988, pero el enriquecimiento del uranio continuó igual que el programa militar, aunque con menor urgencia. Utilizar las antiguas centrifugadoras era duro, pero construir unas nuevas era más difícil todavía. Irán podía haberse retirado del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares aduciendo los «acontecimientos extraordinarios» que suponían la utilización por Iraq de armas químicas y la amenaza que suponía para sus intereses supremos. Pero no lo hizo. Si lo hubiera hecho, Estados Unidos presumiblemente hubiera tenido otra razón más para atacar. Conforme a los acuerdos de salvaguardia suscritos entre Irán y la AIEA, la Agencia debía ser informada 180 días antes de que se introdujera uranio en las instalaciones de enriquecimiento, mientras que un programa nuclear militar era una ruptura del Artículo II. En agosto de 2002, en una conferencia de prensa en Washington, el Consejo Nacional de la Resistencia Iraní afirmó la existencia de una instalación nuclear secreta en Natanz y ofreció fotos de satélite de ella.

Las invasiones de Estados Unidos de Iraq y Afganistán cambiaron por completo la situación estratégica de Irán. El régimen talibán había sido un anatema para los clérigos chiíes que gobernaban Irán, mientras que Saddam Hussein había diezmado durante ocho años a la juventud del país. Irán respaldó intensamente ambas invasiones. El derrocamiento de ambos regímenes le permitía repensar su política exterior y su postura nuclear. Decidió cooperar con la AIEA, permitir el acceso a las instalaciones de enriquecimiento de Natanz y dar detalles de sus pasadas acciones. Buscaba tener buenas relaciones con sus vecinos árabes y con Estados Unidos. Tres ministros de la Unión Europea, Jack Straw, Dominique de Villepin y Joschka Fischer, volaron a Teherán en 2003 para acordar una suspensión del programa iraní de enriquecimiento, prometiendo a cambio suministro de uranio enriquecido, ayuda económica y negociaciones sobre seguridad. Irán fue también persuadido para que firmara el Protocolo Adicional que permitía inspecciones más exhaustivas de la AIEA, como medida voluntaria para mostrar su buena voluntad.

Desafortunadamente no se podían dar garantías sobre seguridad significativas sin contar con Estados Unidos, y las negociaciones se fueron apagando. Por otro lado, Muhammad Jatami, considerado proclive a favorecer las relaciones con los países occidentales, fue sustituido por Mahmoud Ahmadinejad. A comienzos de 2006 Irán retiró su adhesión al Protocolo Adicional y reanudó el enriquecimiento en Natanz. Sin embargo, todavía mantiene su adhesión al TNP y a sus acuerdos de salvaguardia originales, bajos los cuales un inspector de la AIEA está destinado en Natanz junto a un equipo de vigilancia de veinticuatro horas. Pero la introducción anterior a 2002 de material nuclear en las centrifugadoras sin respetar el plazo de 180 días fue una violación de sus acuerdos de salvaguardia,

como también lo fueron otros fracasos en justificar el movimiento de material nuclear dentro del país. La AIEA, por ello, llevó a Irán al Consejo de Seguridad de la ONU en marzo de 2006. Se produjo una discrepancia de intenciones, Irán afirmando que su programa de enriquecimiento era puramente civil y Estados Unidos y la Unión Europea diciendo que no estaban convencidos de que eso fuera cierto. El Consejo de Seguridad aprobó resoluciones suspendiendo el derecho de Irán a enriquecer uranio, que son ignoradas por Irán sobre la base de que el TNP le autoriza a enriquecerlo. Eso es cierto, pero el Consejo de Seguridad también tiene el derecho de suspender a Irán acogiéndose al Artículo 41 del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, que autoriza al Consejo de Seguridad a tomar medidas, «que no supongan la utilización de la fuerza armada», para respaldar sus decisiones cuando considera que hay una amenaza para la paz. En estos momentos, la situación permanece sin resolver. Pero cuando un asunto legal es lo que está en juego, como es este caso, ya que Irán reclama su derecho a enriquecer uranio al amparo del TNP, el Artículo 36 de la Carta de Naciones Unidas establece que la disputa «debería como norma general remitirse a la Corte Internacional de Justicia».

En diciembre de 2007 Estados Unidos distribuía una estimación del Servicio de Inteligencia que sostenía que Irán había detenido su programa militar en 2003. Parece que Irán desea ejercer la flexibilidad que permite el TNP para tener la opción de fabricar un arma, más que el arma en sí misma. La situación no cambiará mientras los inspectores de la AIEA permanezcan en Irán.

Tres meses antes, el 6 de septiembre de 2007, la aviación israelí atacó un complejo en Al Kibar, en la región de Day az Zawr al este de Siria. En abril de 2008, oficiales de los servicios de inteligencia de Estados Unidos mostraron un vídeo y fotos de satélite de un emplazamiento al este de Siria que había sido arrasado, junto con imágenes de satélite de 2005 y 2006 que presentaban un gran edificio en construcción. Una fotografía del interior y diagramas generados por ordenador del exterior mostraban un reactor muy similar al que tenía Corea del Norte en Yongbyon. La información sostenía que el reactor no estaba alimentado en el momento del ataque²². Después, las autoridades sirias arrasaron el lugar. Siria posee un pequeño reactor de investigación chino y había estado interesada durante muchos años en comprar uno más grande. En 1998 firmó un acuerdo con Rusia para la construcción de un centro de investigación nuclear que incluyera un reactor de investigación de 25 MW de agua ligera. Las presiones de Estados Unidos aseguraron que nada de eso pudiera realizarse, pero el *Financial Times* informaba en 2003 que, en Moscú, el Ministerio para la Energía Atómica les había informado de que Siria todavía estaba interesada en el proyecto y Rusia, «en principio», podía proporcionarlo.

²² «Background Briefing with Senior US Officials on Syria's Covert Nuclear Reactor and North Korea Involvement», 24 de abril de 2008, disponible en la web Director of National Intelligence.

De nuevo Estados Unidos evitó el acuerdo. Resulta ciertamente creíble que Siria estuviera queriendo construir un reactor. De acuerdo con el informe de abril de 2008, la construcción habría comenzado en 2001 y personal de Corea del Norte habría estado visitando el lugar desde entonces. El dispositivo de Yongbyon está basado en los reactores británicos Magnox. El primero fue el de Calder Hall, abierto en 1956 por la reina y que, durante su larga vida (cerró en 2003), estuvo produciendo plutonio para usos militares. Es un reactor especialmente fácil de construir y alimentar; no se necesitan instalaciones de enriquecimiento ni vasijas de presión especiales de acero; Corea del Norte fue capaz de construir el de Yongbyon sin ayuda exterior. Por ello la historia tiene sentido. Pero ¿fue un quebrantamiento de los acuerdos de salvaguardia? Siria tiene la obligación de informar a la AIEA de los planes y de la construcción de cualquier instalación nuclear «en un plazo adecuado», que se podría considerar de no más de 180 días antes de la introducción del material fisible, como sucede con Irán. Pero es imposible determinar cuándo se instaló el combustible del reactor. Realmente hay evidencias de que Corea del Norte no podía ofrecer combustible porque todo el que disponía estaba protegido en Yongbyon tanto por la AIEA como por personal estadounidense²³. La AIEA lamentó el incidente, no sólo porque no recibió ninguna notificación de Siria sobre la construcción del reactor, sino porque ni Israel ni Estados Unidos habían informado a la Agencia antes del ataque de los hallazgos de sus servicios de inteligencia.

Israel, India, Pakistán

Israel, India y Pakistán se han negado repetidamente a suscribir el TNP como Estados no poseedores de armas nucleares. Eso no es una sorpresa, todos ellos han fabricado armas nucleares que son básicas dentro de su estrategia de defensa. Israel e India tenían programas militares mucho antes de que el Tratado entrara en vigor. Israel pensaba que los ejércitos árabes podrían aplastarles a no ser que tuvieran armas nucleares, un argumento idéntico al de la OTAN en Europa occidental durante la Guerra Fría. Su programa militar data de 1957, cuando Francia acordó proporcionar un reactor nuclear e instalaciones para reprocessar el combustible que podían producir plutonio. Construido en Dimona, alcanzó un punto crítico en 1962; Israel ha estado acumulando armas nucleares durante cuarenta años y probablemente tenga un número comparable al de Gran Bretaña²⁴.

Siguiendo a la prueba china de 1964, India también decidió comenzar el desarrollo de armas nucleares además de su programa civil. Canadá había proporcionado en 1954 un reactor situado en Trombay junto con instalaciones para tratar el combustible utilizado, que India usaba para extraer

²³ Dombey, «At Al Kibar», *London Review of Books*, 19 de junio de 2008.

²⁴ Véase, por ejemplo, el *SIPRI Year book 2007. Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo, 2007.

plutonio. En 1974 anunció la explosión de un artefacto con fines pacíficos. Así India e Israel tienen programas muy similares, ambos dependen inicialmente de un reactor de agua pesada y de instalaciones de tratamiento del combustible utilizado, proporcionadas por otro Estado sin la salvaguardia de la AIEA. La rivalidad estratégica entre India y China y las escaramuzas fronterizas de 1962 significaron que India estaba obligada a reaccionar a la prueba china desarrollando su propia arma nuclear.

Una vez que India había demostrado su capacidad nuclear, no fue una sorpresa que a continuación viniera Pakistán. Su camino, de cualquier forma, fue diferente al de Israel e India. En vez de extraer plutonio del combustible utilizado en el reactor, Pakistán construyó una planta de enriquecimiento de uranio. A principios de la década de 1970, Holanda, Alemania Occidental y Gran Bretaña habían combinado su experiencia en la construcción de centrifugadoras para el enriquecimiento en una compañía llamada URENCO, con centros en Almelo, Gronau y Capenhurst. Cuando A. Q. Khan, un metalúrgico pakistaní que trabajaba en Almelo, volvió a su casa en 1975, se llevó consigo un conjunto completo de documentos y planos. Un año más tarde fue llamado por el presidente Bhutto para hacerse cargo del programa pakistaní de enriquecimiento. En 1998 tanto India como Pakistán realizaron pruebas nucleares.

Sin embargo, tres «Estados canallas» –India, Pakistán e Israel– es un número sorprendentemente bajo dado el gran número de países con programas nucleares. Solamente Iraq ha desviado las salvaguardias de la AIEA para utilizar material con fines militares. La adquisición de Israel e India de un reactor sin salvaguardias es poco probable que vuelva a repetirse; Estados Unidos y algunos miembros de la Unión Europea se quejan de que Irán haya construido un nuevo reactor en Arak, pero esas instalaciones están controladas. Mientras Irán permanezca dentro del Tratado, no es probable que el combustible utilizado u otro material irradiado se destine a usos militares, y la inspección de la AIEA también proporciona tranquilidad de que las instalaciones de enriquecimiento de Irán no se utilicen para esos fines.

En la Conferencia de Revisión de 2000, los Estados poseedores de armas nucleares renovaron su «compromiso inequívoco» de alcanzar la «eliminación total de sus arsenales nucleares» bajo el Artículo VI. Se adoptaron diversas iniciativas para lograr reducciones unilaterales y multilaterales de sus fuerzas nucleares estratégicas y tácticas. En 2002, con el Tratado de Reducciones Ofensivas Estratégicas entre Estados Unidos y Rusia, se alcanzaron sustanciosas reducciones de armas nucleares a largo plazo. Desde entonces, sin embargo, el TNP se ha visto sometido a una fuerte presión. *The Wall Street Journal* señalaba durante la Conferencia de Revisión de 2005:

Corea del Norte está dispuesta a desafiar el Tratado, Irán está alcanzando los límites y el mercado negro procedente de Pakistán ha mostrado lo fácil que es saltarse el sistema. Las sospechas sobre la Administración Bush también son elevadas, provocadas por su interés en desarrollar nuevas armas nucleares y

su rechazo, entre otros, de los Tratados de Prohibición de Pruebas Nucleares y de Misiles Antibalísticos²⁵.

Estos acontecimientos han planteado la cuestión de la utilidad del régimen de no proliferación basado en el TNP. Estados Unidos se ha retirado del Tratado Antimisiles, y el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, firmado en 1996, todavía no ha entrado en vigor. La Conferencia de Revisión de 2005 fracasó a la hora de alcanzar medidas que aumentarían la efectividad del régimen de no proliferación. Las negociaciones para llegar a un tratado para finalizar la producción de material fisible se han atascado. Las armas nucleares continúan desempeñando funciones importantes en la defensa de cada uno de sus poseedores, que no dan muestras de estar considerando seriamente la reducción de sus arsenales, menos aún de querer negociar su eliminación. Israel, Pakistán e India permanecen fuera del TNP y el acuerdo de cooperación nuclear entre India y Estados Unidos, si llega a ratificarse, amenaza con dejar de lado el Tratado.

Además, la Administración Bush se ha negado a considerarse obligada por el compromiso de la anterior Administración en 2000 sobre la eliminación del arsenal nuclear del país, y ha continuado solicitando fondos al Congreso para desarrollar nuevas armas. Robert Joseph, el entonces subsecretario de Estado para el Control de Armas y Seguridad Internacional, el principal funcionario del Estado para cuestiones de proliferación de armas, decía que su «punto de partida y primera conclusión» en la formulación de la estrategia de seguridad nacional es el hecho de que «las armas nucleares, biológicas y químicas son una característica permanente del panorama internacional», mientras que su segunda conclusión era que las armas nucleares, biológicas y químicas tienen una «utilidad sustancial»²⁶. Sin embargo, desde 2006 el control demócrata del Congreso ha oscurecido algo esta retórica a favor de las armas nucleares.

V. EVALUACIÓN

El TNP es un tratado discriminatorio que otorga privilegios a los cinco Estados poseedores de armas nucleares, permitiéndoles continuar desarrollando sus arsenales nucleares mientras prohíbe que los demás hagan lo mismo. Claramente no es un acuerdo equilibrado ni equitativo. Pero el Tratado nunca pretendió ser un objetivo en sí mismo; fue concebido como un primer paso hacia el control de las armas nucleares y hacia el desarme. Fue, y es, un tratado de no difusión dirigido a limitar el número de Estados que poseen armas nucleares. En su Preámbulo y en el Artículo VI contemplaba otras medidas, especialmente un amplio tratado de prohibi-

²⁵ Carla Anne Robbins, «US Faces 2 Fronts at Nuclear Treaty Talks», *The Wall Street Journal*, 29 de abril de 2005.

²⁶ Testimonio de Robert Joseph, Comité de las Fuerzas Armadas del Senado, 23 de marzo de 1999.

ción de pruebas nucleares y un acuerdo para el cese de la producción de material fisible para usos militares. El TNPB también establecía revisiones regulares que podían servir de oportunidades para negociaciones sobre desarme nuclear, control de armas y desarme general.

Siempre ha habido tensiones entre los Estados no poseedores de armas nucleares y los que sí las tienen en lo que se refiere al desarme nuclear. Aunque el Tratado fue cuidadosamente redactado para evitar que ningún Estado poseedor de armas nucleares se viera obligado a tomar ninguna medida especial sobre desarme nuclear o a perturbar los acuerdos sobre armas nucleares establecidos hasta 1968, estaba claro desde el principio de las negociaciones del CDDN que era insostenible. Solamente podía mantenerse si los Estados poseedores de armas nucleares hacían progresos visibles en el desarme nuclear y en el control de armas. Para que el TNPB mantenga el respaldo de la mayoría de los Estados, tiene que haber obligaciones políticas sobre los Estados poseedores de armas nucleares para que den algún paso concreto, más allá de la obligación legal del Artículo VI de que negocien de buena fe. Esto quedó claramente expuesto por la Resolución 2028 de la Asamblea General de Naciones Unidas de noviembre de 1965, que establecía que un futuro tratado de no proliferación «debería contener un equilibrio aceptable de obligaciones y responsabilidades mutuas entre los poderes nucleares y no nucleares». De otra forma, como señalaba en 1996 el juez Mohamed Shahabuddeen en el Tribunal Internacional de Justicia, cuando el Tribunal emitió una Opinión Consultiva sobre la legalidad de la utilización de armas nucleares en situaciones de guerra, «la idea clave [del Tratado] no era tanto evitar el aumento de armas peligrosas, sino asegurar que los beneficios de su uso estuvieran limitados a una minoría de Estados». Añadía: «La diferencia de objetivos que se percibe es esencial para la exacta interpretación que se debe dar al Tratado»²⁷.

El TNPB no era un hecho aislado; era el comienzo de un proceso. La Administración de Johnson lo aceptó. Aunque Estados Unidos resistió todos los intentos de incluir medidas concretas de desarme y de control de armas nucleares dentro del texto, Johnson anunció que, cuando enviara el Tratado al Senado, comenzarían negociaciones con la Unión Soviética sobre la limitación de armas estratégicas y sobre misiles antibalísticos. Lord Chalfont, el ministro para el desarme del gabinete laborista de Harold Wilson, había enfatizado el año anterior:

Debe aceptarse y entenderse con claridad que, si un tratado de no proliferación no va acompañado de intentos serios por parte de las potencias nucleares de desmantelar parte de su vasto armamento nuclear, entonces el Tratado no durará, por muy precisa que sea su redacción. No tengo ninguna duda de que, si se pide a las potencias no nucleares que firmen un tratado de no proliferación vinculante, éste debe contener las medidas y mecanismos necesarios

²⁷ Tribunal Internacional de Justicia, Opinión Consultiva, 8 de julio de 1996.

para asegurar que las potencias nucleares también asuman su parte proporcional en el equilibrio de las obligaciones²⁸.

Los jueces del Tribunal Internacional de Justicia también consideraron el TNP como parte de un proceso que había hecho algunos progresos, pero al que todavía le quedaba mucho por delante. En la misma Opinión Consultiva de 1996, el juez Vladen Vereshchetin sostenía:

La construcción de un sólido edificio para la prohibición total del uso de armas nucleares todavía no está terminada. Ello no se debe a la falta de materiales de construcción, sino más bien a la falta de voluntad y objeciones de un considerable número de constructores [...] Al mismo tiempo, el Tribunal ha mostrado con claridad que el edificio [...] está en construcción y se ha alcanzado un gran acuerdo²⁹.

El conjunto de temas que U Maung Maung señalaba en 1967 siguen estando vigentes cuarenta años después. Los Estados no poseedores de armas nucleares consideran que los Estados firmantes del TNP que sí las poseen no están cumpliendo sus obligaciones (políticas): el desarme y el control de las armas nucleares; un tratado integral de prohibición de pruebas; un acuerdo para finalizar la producción de material fisible para armas nucleares y su desviación hacia usos pacíficos; un alto a la producción de las propias armas nucleares; el congelamiento real de la producción de sistemas de lanzamiento, y la progresiva reducción y destrucción final de todos los arsenales nucleares y de sus sistemas de lanzamiento. El director general de la AIEA, Mohamed ElBaradei, comparte esta opinión; en 2004 afirmaba:

Debemos abandonar la idea de que es moralmente censurable que algunos países busquen la posesión de armas de destrucción masiva, pero moralmente aceptable que otros se apoyen en ellas para su seguridad, mejorando continuamente su capacidad nuclear y haciendo planes para su utilización³⁰.

Este llamamiento para que los Estados poseedores de armas nucleares cumplan sus obligaciones (legales y políticas) de negociar reducciones de sus arsenales nucleares fue reiterado por Kofi Annan justamente antes de abandonar su cargo.

Todos los Estados poseedores de armas nucleares que forman parte del TNP están modernizando sus arsenales nucleares o sus sistemas de lanzamiento. No deberían pensar que ello es compatible con el Tratado. Todo el mundo lo verá como lo que realmente es [...] Aferrándose y modernizando sus propios arsenales, incluso cuando no hay ninguna amenaza evidente para su seguridad nacio-

²⁸ ENDC, Encuentro 299, 25 de mayo de 1967, pp. 7-8.

²⁹ Tribunal Internacional de Justicia, Opinión Consultiva, 8 de julio de 1996.

³⁰ *New York Times*, 12 de febrero de 2004.

nal que las armas nucleares puedan disuadir, los Estados poseedores de armas nucleares animan a otros, especialmente a aquellos que afrontan amenazas reales sobre su propia región, a considerar el armamento nuclear como esencial, tanto para su seguridad como para su estatus. Sería mucho más fácil para hacer frente a la proliferación si la misma existencia de las armas nucleares fuera reconocida de manera universal como peligrosa y finalmente ilegítima³¹.

Aunque el TNP fue efectivo durante sus primeros treinta años de existencia en reducir el aumento de las armas nucleares, y la cooperación entre Estados Unidos y Rusia ha conducido a la retirada de más de la mitad de las armas nucleares del mundo, ha habido pocos progresos en el tema central del desarme nuclear. Ni el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares ni el Tratado de Finalización de la Producción de Material Fisible han entrado en vigor, ni hay tratos para desarrollar los acuerdos sobre armas estratégicas de los años anteriores. En 2009, con la nueva Administración en Washington, es posible que la política de Estados Unidos vuelva a reducir la importancia y el número de las armas nucleares. Eso tiene sentido desde el punto de vista estadounidense en la medida que este país es mucho más fuerte que cualquier otro posible rival en armamento convencional, mientras que la Unión Soviética demostró en la década de 1960 que podía igualar la potencia nuclear de Estados Unidos, y tanto Rusia como China lo podrían hacer en los próximos veinte años. Si Estados Unidos regresa a una política más tradicional y multilateral, el TNP será un puntal central en el marco que controla el comercio nuclear y la seguridad global. Si no lo hace, el TNP se unirá al Tratado Antimisiles, la Liga de las Naciones y demás reliquias históricas. Pero el mundo será un lugar menos seguro. Esos estrategas y políticos que se preocupan por la proliferación nuclear, deberían emplear menos tiempo atacando a los países pequeños: el camino hacia un mundo con un número significativamente menor de armas nucleares pasa por Washington, Moscú, París, Pekín y Londres, no por Damasco, Teherán o Pyongyang.

Respuesta de Estados Unidos a preguntas de los aliados de la OTAN sobre el borrador del Tratado de No Proliferación

¿Qué es lo que puede y no puede transferirse a tenor del borrador del Tratado?

El tratado se ocupa de lo que está prohibido, no de lo que está permitido. Prohíbe todo traspaso de «armas nucleares» o de su control, de bombas y cabezas nucleares. También prohíbe el traspaso de otros artefactos explosivos nucleares, porque un explosivo nuclear diseñado para fines pacíficos puede ser utilizado como arma o puede adaptarse con facilidad para ello. No se ocupa, y por ello no prohíbe, el traspaso de vehículos de transporte nuclear o sistemas de lanzamiento, o el control sobre ellos, ya que semejante traspaso no implica bombas o cabezas nucleares.

³¹ Discurso del 28 de noviembre de 2006, disponible en la web del Departamento de Información Pública de Naciones Unidas.

¿Prohíbe el borrador las consultas o los planes de defensa nuclear entre los miembros de la OTAN?

No se ocupa de las consultas o de los planes de defensa nuclear de los aliados, siempre que de ellos no se derive el traspaso de armas nucleares ni el control sobre ellas.

¿Prohíbe el borrador del Tratado los acuerdos para el despliegue de armas nucleares de propiedad y bajo el control de Estados Unidos dentro del territorio de miembros no nucleares de la OTAN.

No se ocupa de los acuerdos para el despliegue de armas nucleares dentro del territorio de los aliados, siempre que ello no suponga ninguna transferencia de armas nucleares o de su control, a no ser que se tomara la decisión de declarar la guerra y en este caso a partir de tal declaración, en cuyo caso el Tratado no ejercería ningún control.

¿Prohibiría el Tratado la unificación europea si un Estado poseedor de armamento nuclear fuera uno de los Estados constituyentes?

El Tratado no se ocupa del problema de la unidad europea, y no sería un obstáculo para que un nuevo Estado federal europeo heredara el estatus nuclear de uno de sus miembros. Un nuevo Estado federal europeo tendría que controlar todas las funciones de seguridad, incluyendo la defensa y las cuestiones de política exterior relativas a la seguridad externa, pero no tendría que estar tan centralizado como para asumir todas las funciones de gobierno. Aunque no se ocupa de la sucesión por tal Estado federal, el Tratado prohibiría la transferencia de armas nucleares (incluyendo la propiedad) o el control sobre ellas a cualquier receptor, incluyendo una entidad multilateral.

Fuente: Departamento de Estado, *Foreign Relations of the United States 1964-1968*, Volumen XI: «Arms Control and Disarmament», Washington DC, 1997, Documento 232, Tab A, 28 de abril de 1967.