

La Conferencia de Examen del TNP

*Miguel Aguirre de Cárcer **

Tema: Del 3 al 28 de mayo de 2010 se celebra una nueva Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) en Nueva York.

Resumen: Desde que se acordó la extensión indefinida del TNP en 1995, sus Estados Partes celebran cada cinco años una Conferencia de Examen, para repasar el funcionamiento del Tratado en los años anteriores y fijar unos nuevos objetivos de futuro. De este modo, se hace un seguimiento de la puesta en práctica de los acuerdos y se fija un nuevo consenso quinquenal sobre el régimen internacional de no proliferación y desarme nuclear. La Conferencia de 2000 concluyó con un largo y denso documento de consenso, aunque todavía no se han cumplido muchos de los compromisos que se asumieron entonces. La Conferencia de 2005, en pleno auge de las políticas unilaterales en este ámbito de la Administración de George W. Bush, terminó en un rotundo fracaso. Este ARI valora las expectativas de éxito de la Conferencia de 2010, bastante elevadas tras las últimas iniciativas de desarme nuclear y no proliferación del presidente Obama, así como las dificultades y divergencias que se plantean para lograr un documento final con el imprescindible “equilibrio” entre sus diferentes objetivos. Un reto para el que la UE, bajo la coordinación de la Presidencia española, viene preparándose desde hace meses para contribuir decisivamente al éxito de este trascendental reto diplomático.

Análisis: El Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), impulsado por EEUU, la antigua Unión Soviética y el Reino Unido, se abrió a la firma el 1 de julio de 1968, pero algunos países destacados necesitaron bastante tiempo para aceptar formalmente el régimen de desarme y no proliferación que prescribía. China y Francia se adhirieron en 1992, España lo hizo en 1987 y Sudáfrica en 1991. Argelia, Argentina y Chile lo hicieron a principios de 1995, en vísperas de la Conferencia de Revisión y Extensión del Tratado. Brasil se sumó en 1998 y Cuba en 2002. Todavía quedan tres países (la India, Pakistán e Israel) que se niegan a aceptar sus obligaciones y, por otro lado, está Corea del Norte que, tras firmarlo en 1985, decidió retirarse del TNP en 2003.

Ciertamente, las obligaciones que asume cualquier país que firma el Tratado son claras y tienen carácter indefinido tras el acuerdo logrado en 1995. En esencia, el TNP establece que sólo tienen derecho a disponer de armas nucleares aquellos países que ya las poseyesen el 1 de enero de 1967. Estos países, que son los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad –EEUU, el Reino Unido, Francia, China y la Federación Rusa– se comprometen a no transferir a otros países estas armas y a no facilitarles la tecnología y equipos necesarios para desarrollar un arma nuclear, aunque

* *Diplomático*

facilitarán a los restantes países del TNP la cooperación internacional necesaria para desarrollar el uso de la energía nuclear con fines pacíficos. También se comprometen a negociar medidas efectivas tendentes al logro de un cese de la carrera nuclear y de un desarme nuclear general y completo, aunque no hay indicación alguna de cuándo se debe alcanzar dicho objetivo último. Todos los Estados Partes del TNP tendrán derecho a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos y se comprometen a concluir acuerdos de supervisión o salvaguardias con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) para garantizar que sus programas no tienen fines militares. El TNP se ha definido como un gran acuerdo (*grand bargain*) por el que las potencias nucleares se comprometían a avanzar hacia un desarme nuclear y a facilitar a los demás países la tecnología necesaria para desarrollar el uso de la energía nuclear y, a cambio, los restantes países se comprometían a no tratar de conseguir armas nucleares, aceptando que el OIEA vigilase el cumplimiento de este compromiso. Por ello, se hace referencia normalmente a los denominados tres pilares del TNP: (1) el desarme nuclear; (2) la no proliferación; y (3) los usos pacíficos de la energía nuclear.

Para algunos, este régimen de no proliferación ha tenido éxito y sigue conservando todavía hoy su plena vigencia: la firma del TNP habría evitado que desarrollaran armas nucleares los 15 ó 20 países que en 1968 estaban en disposición de hacerlo y, entre otros, Sudáfrica desmanteló las instalaciones nucleares militares desarrolladas por el régimen de *apartheid* y Libia renunció formalmente a sus intentos de desarrollar un programa nuclear militar. Para otros, el régimen de no proliferación del TNP se encuentra próximo a una quiebra irreversible porque aunque en la actualidad sólo nueve países tienen capacidad nuclear militar (las cinco potencias nucleares, los tres países que no han firmado el TNP y Corea del Norte), creen que en pocos años podrían ser más numerosos al haber bastantes más países con tecnología nuclear civil y con capacidad para desviar parte de estos programas para fines militares, una preocupación que se refleja en el caso de Irán. Además, hay un riesgo creciente de que grupos terroristas puedan llegar a tener acceso a material nuclear susceptible de ser utilizado en un atentado.

Cualquiera que sea la posición de partida, lo que parece innegable es que las perspectivas de poder llegar a un acuerdo global sobre el futuro del régimen de no proliferación y desarme nuclear en el marco de la Conferencia de Examen del TNP difícilmente podrían ser más favorables en estos momentos. Así, en primer lugar, en mayo de 2009 se celebró en Nueva York el tercer, y último, Comité Preparatorio de la Conferencia del TNP de 2010 donde se llegó, sin apenas dificultades, a un acuerdo unánime sobre los aspectos de procedimiento de la Conferencia de 2010 como la designación de su presidente —el embajador Libran Cabactulan, de Filipinas— y la aprobación de su “programa” (hay que recordar que la falta de acuerdo sobre esta cuestión retrasó en casi dos semanas el inicio de los debates en la Conferencia de 2005). Y aunque en las últimas semanas ha surgido la preocupación de que se produzca un bloqueo por cuestiones de procedimiento debido a la oposición iraní a la creación de un tercer “órgano subsidiario” de la Conferencia para estudiar las consecuencias que tendría una retirada del TNP, conforme permite su Artículo X, parece que existe una voluntad general de evitar una repetición de los errores de 2005 para poder comenzar el debate sustantivo lo antes posible.

En segundo lugar, y de forma muy destacada, el conjunto de iniciativas promovidas por la nueva Administración Obama (DT 46/209 del Real Instituto Elcano) han dado nuevo vigor y nuevas esperanzas a la comunidad internacional para avanzar de forma concreta y

firme en el refuerzo del régimen de no proliferación y desarme. Entre los logros recientes, aparecen destacados el nuevo acuerdo START, la Cumbre sobre Seguridad Nuclear y la Revisión de la Postura Nuclear de EEUU. El nuevo acuerdo START sobre reducción de los arsenales nucleares estratégicos de EEUU y Rusia, firmado en Praga el pasado 8 de abril por los presidentes Obama y Medvedev, ha supuesto un paso muy destacado hacia el desarme nuclear por parte de los dos Estados que todavía poseen el 95% del total de los arsenales nucleares del mundo. Los nuevos techos fijados, de 1.550 cabezas nucleares desplegadas y 800 vectores de lanzamiento, junto con la continuación y refuerzo de los mecanismos de verificación ya establecidos en el originario acuerdo START de 1991, son un avance significativo respecto a los límites y disposiciones del Tratado de Moscú de 2002. El Senado norteamericano y la Duma rusa deberán ratificar ahora el Tratado pero su firma abre el camino a la negociación de acuerdos adicionales para reducir sus arsenales nucleares que empezarán, probablemente, a partir de finales de este año. También hay que valorar positivamente la voluntad expresada por ambos países de reconducir las diferencias que tenían a propósito del programa de defensa contra misiles de EEUU, cuyo despliegue de radares y misiles en la República Checa y Polonia generó una fuerte oposición entre los militares y los dirigentes rusos, y su aparente coincidencia en la necesidad de responder con firmeza, mediante nuevas sanciones del Consejo de Seguridad frente a la falta de cooperación por parte de Irán con el Organismo Internacional de Energía Atómica para clarificar algunos ámbitos sospechosos de su programa nuclear.

La Cumbre sobre Seguridad Nuclear, celebrada en Washington los pasados 12 y 13 de abril y destinada a incrementar la conciencia mundial sobre la amenaza del terrorismo nuclear y a promover un refuerzo de las medidas nacionales e internacionales para asegurar los materiales nucleares vulnerables en todo el mundo, tuvo el indudable mérito de congregar, al máximo nivel político de jefes de Estado y de Gobierno, a 47 países con intereses y percepciones muy distintos sobre las cuestiones nucleares, incluyendo a los tres países que todavía se mantienen al margen del TNP (Israel, la India y Pakistán). Aunque los compromisos que asumieron en el Comunicado aprobado por la Cumbre y en el Programa de Trabajo anejo eran esencialmente de naturaleza política y dejaban a la libre interpretación de cada país las modalidades concretas para su puesta en práctica, la Cumbre puso de manifiesto el buen momento que viven el desarme y la seguridad nuclear dentro de la comunidad internacional.

La nueva Revisión de la Postura Nuclear (*Nuclear Posture Review*) de EEUU de abril de 2010 ha venido a confirmar las líneas principales de la política de desarme nuclear y no proliferación que enunció el presidente Obama en su histórico discurso sobre estas cuestiones, pronunciado en la plaza del Castillo de Praga, el 5 de abril de 2009. Además de reafirmar la voluntad estadounidense de ratificar el tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (CTBT) y de negociar un tratado sobre la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares (FMCT), se ha reducido explícitamente el papel que debe jugar la disuasión nuclear en la seguridad de EEUU y el compromiso de no desarrollar nuevas armas nucleares. No ha sido un ejercicio fácil puesto que varios sectores políticos, militares y vinculados al armamento nuclear norteamericano habían mostrado su escepticismo e, incluso, su rechazo a algunos de los postulados del presidente Obama pero en última instancia se han salvaguardado los principios esenciales de la disuasión de forma plenamente compatible con la visión de un mundo sin armas nucleares que por primera vez ha asumido de forma inequívoca un presidente en ejercicio de EEUU. Una visión respaldada por una reunión extraordinaria de jefes de Estado y de Gobierno el 24 de septiembre de 2009 para aprobar por

unanimidad la Resolución 1887 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que consagra los principios básicos del nuevo régimen de no proliferación y desarme nuclear, incorporando la intención de lograr un mundo más seguro para todos y la de crear las condiciones para un mundo sin armas nucleares.

Junto a estas iniciativas de carácter gubernamental, conviene añadir también los numerosos esfuerzos que se realizan desde la sociedad civil para promover mayores avances en el desarme nuclear. Muy especialmente, hay que destacar la iniciativa promovida por Japón y Australia de crear la “Comisión Internacional sobre No Proliferación y Desarme Nucleares” (ICNND), generalmente conocida como la Comisión Evans-Kawaguchi por el nombre de sus co-presidentes, antiguos ministros de Asuntos Exteriores de estos dos países. En su Informe “Eliminando las amenazas nucleares” de diciembre de 2009 se ha recogido un amplísimo compendio de estudios y propuestas concretas y realistas para que las delegaciones diplomáticas puedan emplearlas durante la Conferencia de Examen del TNP de mayo de 2010.

Junto a estas favorables expectativas, la Conferencia del TNP deberá hacer frente a una serie de retos y problemas no menos importantes. En primer lugar, definir el programa de desarme nuclear para los años venideros. No todos los países consideran que se ha avanzado suficientemente en el proceso de desarme nuclear y quieren ver nuevos compromisos concretos por parte de las potencias nucleares. El punto de partida deben ser los “13 pasos prácticos” sobre desarme nuclear aprobados en la Conferencia del TNP de 2000, algunos de los cuales, como la entrada en vigor del CTBT y la negociación del FMCT, están todavía pendientes de concretarse. Pero no bastaría una reafirmación de estos compromisos del año 2000, sino que se reclaman medidas adicionales como una reducción clara del papel y del número de las armas nucleares en las estrategias de seguridad, un incremento de las medidas de transparencia y fomento de la confianza por los países con armas nucleares o pertenecientes a alianzas que asumen la disuasión nuclear, la firma por las potencias nucleares de todos los protocolos que les conciernen de los tratados de creación de zonas libres de armas nucleares, y el otorgamiento a los países sin armas nucleares de garantías jurídicamente vinculantes de no empleo del arma nuclear. Los países más exigentes plantean la necesidad de dar comienzo a la negociación de un convenio general sobre desarme nuclear que abarque todas estas cuestiones, que fije unos calendarios precisos para su puesta en práctica y que, como tal tratado internacional, sea jurídicamente vinculante. Una exigencia que no parece que las cinco potencias nucleares del TNP parezcan dispuestas a conceder a corto o medio plazo.

En segundo lugar, los casos de Irán y de Corea del Norte suscitan preocupación a la hora de reforzar la no proliferación nuclear. La Conferencia del TNP no está llamada a resolver estas dos cuestiones porque se están considerando por el Consejo de Seguridad, que es el órgano que tiene encomendada “la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales”, y que, actuando en el marco del Capítulo VII de la Carta, ha adoptado ya, o se dispone a reforzar, una serie de sanciones contra estos dos países. Pero esta Conferencia debe analizar cómo reaccionar con prontitud y firmeza frente al incumplimiento por parte de un país de sus obligaciones como Estado Parte del TNP, de tal modo que la comunidad internacional responda con unanimidad para frenar estos y otros posibles programas clandestinos tendentes al desarrollo de una capacidad nuclear militar. Igualmente, se deben fijar pautas de actuación ante un posible anuncio de retirada del TNP que, como en el caso de Corea del Norte en 2003, puede ser el prolegómeno al reconocimiento oficial de haber desarrollado una bomba nuclear, e incluso haber

realizado un ensayo de explosión de una bomba nuclear. Para un número muy importante de países, la única forma de asegurar que todos los programas nucleares tengan fines exclusivamente civiles es consagrando la obligación universal de concluir un "Protocolo Adicional" con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) que refuerce sus facultades para investigar las instalaciones nucleares de un país.

En tercer lugar, se deben afrontar las dificultades prácticas que implica la aplicación del derecho inalienable al uso pacífico de la energía nuclear. En un escenario de creciente interés por iniciar o incrementar los programas de desarrollo de la energía nuclear, para sostener sus procesos de desarrollo económico y contener el cambio climático, se suscita también una creciente preocupación por los riesgos de seguridad y de proliferación que conllevaría este incremento de las instalaciones y de los materiales nucleares en el mundo, algunos especialmente sensibles como el uranio altamente enriquecido y el plutonio separado. La respuesta a estos desafíos sería la fijación de principios para el uso responsable de la energía nuclear, pero bastantes países en desarrollo temen que en realidad se les quieran imponer nuevos condicionamientos para el uso de la energía nuclear o incluso que se trate de asegurar que los países más desarrollados sigan pudiendo obtener los beneficios comerciales y tecnológicos que les otorga su mayor experiencia y conocimientos técnicos e industriales en el uso civil de la energía nuclear.

Finalmente, se debe poner en práctica la Resolución del TNP de 1995 sobre Oriente Medio que propugnaba la creación de una zona libre de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en la región. Esta Resolución se aprobó para que prácticamente todos los países árabes aceptaran la extensión indefinida del TNP cuando Israel claramente rechazaba adherirse a este tratado y no quería renunciar a su programa nuclear militar, cuya existencia oficialmente todavía hoy ni confirma ni desmiente. Sin embargo, desde hace 15 años no se ha hecho nada para ponerla en práctica, más allá de algunas expresiones de apoyo político a este objetivo por parte de la UE, de algunas propuestas que nunca se han podido concretar y de algún seminario oficioso que ha tratado de profundizar en esta cuestión. Por ello parece que ha llegado el momento de adoptar algunas medidas prácticas y concretas que ponga en marcha el proceso hacia esa zona libre de armas nucleares en Oriente Medio y todo indica que Egipto encabezará al grupo de países que lo reclamarán con vehemencia. El problema es que Israel reitera su apoyo a este objetivo pero lo considera irrealizable mientras no avance el proceso de paz en la región y haya garantías de que Irán no será nunca una amenaza nuclear regional.

Por si no fuese ya difícil lograr acuerdos aceptables para todos los países participantes en la Conferencia del TNP sobre cada uno de estos cuatro ámbitos, hay que tener en cuenta que el conjunto de decisiones que se puedan adoptar deberán guardar una adecuado "equilibrio" entre sí. Así, de nada serviría que se avanzase en el reforzamiento de las medidas de no proliferación o en cuanto al uso responsable de la energía nuclear, si no hubiese avances similares en los objetivos de desarme nuclear. Las cinco potencias nucleares, a su vez, no aceptarían nuevos compromisos de desarme nuclear si no comprobasen que los países sin armas nucleares aceptaban nuevas obligaciones para prevenir y contener cualquier riesgo de proliferación nuclear. Por ello, es probable que, en los minutos finales de la Conferencia, cada delegación haga su propia evaluación del debido "equilibrio" entre los compromisos que se asumirían en cada uno de los tres "pilares" del TNP –desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear– antes de dar su consentimiento final a cualquier documento de conclusiones y recomendaciones que se haya podido negociar a lo largo de las cuatro semanas de la

conferencia. En este sentido, hay que señalar que el Artículo 28.1 del Reglamento de la Conferencia del TNP prescribe que “deberá hacerse todo lo posible por llegar a un acuerdo por consenso sobre las cuestiones de fondo. No se procederá a votación sobre estas cuestiones hasta que se hayan agotado todos los esfuerzos por lograr el consenso”. De hecho, nunca se ha realizado una votación en el marco del TNP, aunque sí se ha recurrido a fórmulas imaginativas para expresar la decepción o malestar ante lo acordado, pero sin rechazarlo formalmente. También en esta Conferencia de 2010 podría haber que llegar a acuerdos que serían similares a un consenso, pero que podrían no ser aceptados por un número reducido de países.

Conclusiones: La Conferencia de Examen del TNP será, con toda probabilidad, uno de los grandes foros de negociación diplomática de este primer semestre de 2010 y las principales transacciones se discutirán entre los distintos grupos de países que confluyen en esta conferencia: el Movimiento de Países No Alineados, que actualmente preside Egipto; las potencias nucleares –generalmente denominados los P-5, por ser los cinco miembros Permanentes del Consejo de Seguridad–, que, con matices, comparten en el TNP importantes intereses comunes; la UE, que coordina España y que suele “arrastrar” tras de sí a un número más numeroso de países que sus meros 27 Estados Miembros; y la Coalición de la Nueva Agenda (Egipto, Sudáfrica, Brasil, México, Suecia, Irlanda y Nueva Zelanda) que jugó un papel determinante como proponente de buena parte de las medidas de desarme que se acordaron en la Conferencia del TNP de 2000. Cada uno de estos grupos, salvo los P-5 que suelen realizar una declaración conjunta en los primeros días de la reunión, ha preparado un documento con sus posiciones y sus propuestas para la Conferencia del TNP. La lectura y análisis de estos documentos muestra que puede haber suficiente margen para un espacio común para el acuerdo, pero también pone de manifiesto que las posiciones de partida están bastante alejadas. La tarea será ardua y solo cabe confiar en que la voluntad general de entendimiento para forjar un nuevo consenso de la comunidad internacional sea más fuerte que los retos y problemas que acechan al régimen internacional de desarme nuclear y no proliferación.

Miguel Aguirre de Cárcer
Diplomático