

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

# Después de Nueva York: la fragilidad de la no proliferación nuclear

*A partir de la Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP celebrada en Nueva York en mayo pasado este Tratado ha dejado de ser algo provisional, convirtiéndose en un instrumento permanente del cual partir para ir hacia el objetivo del desarme nuclear. Los compromisos que adoptaron las potencias nucleares tampoco tienen precedentes. Pero se abren nuevos dilemas. El primero se refiere al carácter no vinculante de las decisiones adoptadas por la Conferencia. Mientras que la prórroga indefinida del TNP es una decisión legalmente vinculante para las Partes en el Tratado, otras decisiones que forman parte del "paquete de medidas" aprobadas junto a la prórroga del mismo sólo serían políticamente vinculantes, es decir, no existiría en principio más que una obligación moral. Ante cuestiones como el programa nuclear israelí o la política nuclear francesa, el TNP es ahora un Tratado estable, pero frágil y amenazado.*

La Conferencia de Revisión y Prórroga del Tratado de No-Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) decidió el 11 de mayo pasado prorrogar el Tratado indefinidamente "sin ningún voto en contra".<sup>1</sup> Los Estados nucleares, encabezados por EE.UU., trataron de evitar hasta el último momento que se votase dicha decisión, con el fin de asegurar que el TNP fuese prorrogado por consenso, en lugar de por

---

<sup>1</sup> Aunque oficialmente la Conferencia debía de haber concluido el día 12 de mayo, debido a la falta de acuerdo en torno a una Declaración Final de la Conferencia de Revisión esta se prorrogó hasta las 00.30 horas del sábado 13 de mayo.

Vicente Garrido es Profesor de Derecho Internacional Público (CEU) e investigador del CIP. Especialista en cuestiones de no-proliferación y control de armamentos nucleares asistió a la Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP, en Nueva York, como representante del CIP.

una amplia mayoría de los 178 Estados partes en el Tratado.<sup>2</sup> Sin embargo, a petición de algunos Estados no alineados, la expresión "por consenso" tuvo que ser retirada del documento final por el que se prorrogaba indefinidamente el Tratado. Ante esta circunstancia, el Presidente de la Conferencia, Jayantha Dhanapala, Embajador de Sri Lanka, optó por sustituir el término consenso por el de "mayoría de los Estados Partes en el Tratado".<sup>3</sup>

La decisión de prórroga indefinida del Tratado fue adoptada junto a dos documentos adicionales y una resolución sobre Oriente Medio. El primero de esos documentos recogía una decisión por medio de la cual se reforzaba el proceso de revisión quinquenal del TNP mediante la convocatoria de un Comité Preparatorio tres años antes de la celebración de cada Conferencia de Revisión del Tratado (por lo tanto, el primer Comité se reuniría en 1997);<sup>4</sup> el segundo de los documentos aprobaba una resolución "básica" en la que quedaban recogidos un conjunto de "principios y objetivos de no-proliferación y desarme nuclear".<sup>5</sup> Por último, además de esos dos documentos (que constituyen junto a la prórroga indefinida del TNP "un paquete global de medidas") fue aprobada una resolución sobre Oriente Medio que se convirtió en uno de los aspectos de mayor enfrentamiento entre los Estados árabes (debido al programa nuclear israelí) con los Estados nucleares hasta el fin de la Conferencia.<sup>6</sup>

### **La prórroga indefinida y sus consecuencias**

La primera consecuencia de la Conferencia, celebrada en Nueva York entre el 17 de abril y 13 de mayo de 1995, ha sido la prórroga indefinida del TNP. O sea, se ha logrado que el Tratado sea permanente. A pesar de que estaba claro desde el inicio de la Conferencia que EE.UU. contaba con los 90 votos necesarios que garantizaban la prórroga indefinida del Tratado, pocos eran los que creían que los países no alineados (encabezados principalmente por México e Indonesia) y algunos países árabes (Egipto, Irán, Siria) aceptarían finalmente cambiar su apoyo a

---

<sup>2</sup> En el momento de adoptarse la decisión de prórroga indefinida del Tratado eran Partes en el mismo 178 Estados. Chile, anunció su adhesión al TNP al final de la Conferencia, convirtiéndose por lo tanto en el Estado número 179. A la Conferencia asistieron 175 Estados. Sólo kiribati y Somalia no enviaron delegación alguna, mientras que Yugoslavia dejó vacante su asiento. Por su parte, la delegación de Corea del Norte anunció el día 9 de mayo que no participaría en la adopción de decisiones o documentos en el seno de la Conferencia, ya que "ciertos Estados" (léase Estados Unidos) estaban utilizando la Conferencia en contra de sus intereses (ver documento de la Conferencia NPT/CONF.1995/30).

<sup>3</sup> Documento NPT/CONF.1995/L.6.

<sup>4</sup> STRENGTHENING THE REVIEW PROCESS FOR THE TREATY. Draft decision proposed by the President. Documento NPT/CONF.1995/L.4, 10 de mayo de 1995.

<sup>5</sup> Documento NPT/CONF.1995/L.5, 9 de mayo de 1995.

<sup>6</sup> Russian Federation, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: Draft resolution. Documento NPT/CONF.1995/L.8, 10 de mayo de 1995.

la opción de prórroga del TNP por un número indefinido de períodos adicionales, o *rolling extension*, por la prórroga indefinida del mismo.<sup>7</sup>

Esto último se debió a dos factores. El primero, la falta de coordinación de las posiciones de los países no-alineados, lo que imposibilitó que diesen una imagen de verdadero "grupo", frente a posturas más unidas y coordinadas como la del grupo de Estados occidentales. De ese modo, el día 21 de abril, es decir, ya iniciada la Conferencia, frente a los 92 Estados que apoyaban la prórroga indefinida del Tratado -pero no necesariamente incondicional-, existía desacuerdo en torno a otro tipo de prórrogas no indefinidas entre Nigeria, Venezuela, Egipto y el grupo de países no alineados encabezados por Indonesia. En esta Conferencia se ha visto el importante papel que puede jugar la "diplomacia informal" con vistas a aglutinar posiciones antes del inicio de las negociaciones de manera formal.

El segundo factor que contribuyó a la prórroga indefinida del Tratado fue el papel desempeñado por el presidente de la Conferencia, el embajador Dhanapala, algo que fue también objeto de reconocimiento implícito por la mayoría de los Estados que participaron en la misma. El borrador para la prórroga indefinida del Tratado fue presentado por Danhapala para evitar un voto en contra de cualquiera de las tres propuestas que le habían sido previamente sometidas a consideración el 5 de mayo: una propuesta de Canadá, a favor de la prórroga indefinida y que contaba con el apoyo de 103 Estados;<sup>8</sup> una propuesta de México, que ponía en relación la prórroga indefinida del TNP con el cumplimiento de ciertos compromisos de desarme<sup>9</sup>; y, por último, un borrador de resolución presentado por Indonesia en representación de once Estados apoyando una prórroga por 25 años.<sup>10</sup>

De este modo, Danhapala evitó la votación de cualquiera de las tres propuestas y vinculó la prórroga indefinida del TNP a las dos decisiones adicionales mencionadas sobre el proceso de revisión del Tratado y sobre los principios y objetivos de no-proliferación y desarme nuclear. En cualquier caso, como señalaba el Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Andrei Kozyrev, en su discurso del 25 de abril a la Conferencia: "la prórroga indefinida del Tratado no debía ser interpretada como una posesión indefinida de los arsenales nucleares por parte de los Estados nucleares".<sup>11</sup> La aprobación de los principios y objetivos de no-proliferación y desarme nuclear como parte del paquete de medidas vinculadas de la decisión final de prorrogar el TNP indefinidamente apunta precisamente en esa dirección.

*En esta  
Conferencia  
se ha visto el  
importante  
papel que  
puede jugar  
la  
"diplomacia  
informal" con  
vistas a  
aglutinar  
posiciones  
antes del  
inicio de las  
negociaciones  
de manera  
formal.*

---

<sup>7</sup> Acerca de las opciones planteadas antes de la celebración de la Conferencia ver mis dos artículos sobre esta cuestión titulados: "El futuro del Tratado de No-proliferación Nuclear (TNP): apuntes para el debate" en *Anuario del CIP 1994-1995*, Icaria/CIP, Barcelona, 1995; y "La Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP: el debate entre consenso o mayoría" en *Meridiano CERI*, N°3, Madrid, mayo de 1995, pp.13-16.

<sup>8</sup> Documento NPT/CONF.1995/L.2

<sup>9</sup> Documento NPT/CONF.1995/L.1/Rev.1.

<sup>10</sup> Documento NPT/CONF.1995/L.3.

<sup>11</sup> Citado en "NPT Update #7", 25 de abril 1995, The ACRONYM Consortium and Disarmament Times.

## **Principios de no-proliferación y desarme nuclear**

La prórroga indefinida del TNP no es el último objetivo de la Conferencia. Es precisamente ahora, en contra de las percepciones que muchos puedan tener, cuando se abren las verdaderas perspectivas para el desarme nuclear, fin último del Tratado. Por lo tanto, y como el presidente de la Conferencia señaló en su discurso final del 13 de mayo: "Es el propio Tratado el que ha ganado... los Estados Partes deben hacer el máximo uso del proceso reforzado de revisión y de sus mecanismos de responsabilidad, así como cumplir sus compromisos y realizar grandes progresos en sus tareas hacia un mundo libre de armas nucleares".<sup>12</sup> Para cumplir todo ello, se debe reparar en la citada resolución sobre principios y objetivos de no-proliferación y desarme nuclear que viene a reforzar el procedimiento de revisión del TNP. Dicha resolución incorpora una lista de seis puntos:

1. *Universalidad*: se trata de conseguir que los Estados que no sean Partes en el Tratado lo ratifiquen (especialmente Israel, India y Paquistán). Este fue uno de los puntos claves en la agenda pre-negociadora de la Conferencia, dando lugar al documento sobre Oriente Medio, en virtud del cual se insta a Israel -aunque de forma explícita- a firmar el TNP.
2. *Desarme nuclear*: se trata de la cuestión más problemática de la agenda de negociaciones, y la que resultará más difícil de aplicar. Constituye también el eje de las críticas de los países no-alineados hacia los nucleares, por considerar que los segundos han incumplido sus compromisos de desarme bajo el artículo VI del Tratado. Esos compromisos abarcan tres aspectos:
  - la negociación y entrada en vigor de un Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT) no más tarde de 1996; hasta entonces "los Estados nucleares deberán aplicar a sí mismos las máximas restricciones -especialmente en lo referente a la realización de pruebas nucleares-". Francia ya ha incumplido dicho compromiso al anunciar en junio pasado que reinicia sus pruebas nucleares en el Océano Pacífico;
  - apertura inmediata y rápida conclusión de negociaciones para prohibir la producción de materiales fisionables para la fabricación de armas nucleares o dispositivos explosivos semejantes (*fissile cut-off*);
  - voluntad de los Estados poseedores de armamento nuclear de reducir sus arsenales y eliminarlos progresivamente, así como luchar en favor del desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional;

A estos tres puntos, se sumaron otros durante la Conferencia. Así los países no-alineados pidieron que se fijara una fecha concreta para los compromisos de desarme alcanzados, algo que finalmente no se hizo. De mayor relevancia fue sin embargo el debate suscitado en el seno del Comité Principal I (sobre temas de desarme) en torno a la interpretación que se debía de hacer de los artículos I y II del TNP y en concreto, si debía considerarse también como proliferación nuclear

<sup>12</sup> *Disarmament Times*, Vol. XVIII, Nº 4, Special Issue 4, 18 de mayo de 1995.

la colaboración entre EE.UU. y Gran Bretaña, o bien el despliegue de armas nucleares por parte de la OTAN.<sup>13</sup>

3. *Zonas libres de armas nucleares*: se reconoce la importancia de la creación de estas zonas, especialmente en Oriente Medio, y se indica que la creación de nuevas zonas para la próxima Conferencia de Revisión del año 2000 sería bien acogida.
4. *Garantías de seguridad*: otro de los temas de tradicional enfrentamiento entre Estados nucleares y los que no siéndolo han ratificado el TNP. A pesar de algunas declaraciones al respecto realizadas por los Estados nucleares, reafirmando sus compromisos de ofrecer tanto garantías de seguridad negativas como positivas, se pide que se realicen mayores progresos a través de la firma de un instrumento internacional legalmente vinculante para esos Estados. El principal problema sería no obstante China, opuesta a ampliar el cuadro de garantías de seguridad.<sup>14</sup>
5. *Salvaguardias*: se aconseja relanzar y reexaminar con regularidad el sistema de salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA).
6. *Uso pacífico de la energía nuclear*: para muchos países no-alineados la imposibilidad de tener libre acceso a los materiales nucleares fue una de sus reivindicaciones importantes durante la Conferencia. El debate se convirtió en un enfrentamiento entre Irán, que reclamaba un mayor acceso a la tecnología nuclear, y EE.UU., que le acusa de tener un plan para desarrollar armas de este tipo. Durante la Cumbre celebrada entre los presidentes Boris Yeltsin y Bill Clinton en Moscú, paralelamente a la celebración de la Conferencia del TNP. Washington pidió a Moscú que no vendiese reactores nucleares a Irán. También fue discutida la cuestión de las explosiones nucleares Chinas con propósitos pacíficos (que pueden llegar a sustituir las actualmente realizadas con propósitos militares y dejar sin sentido las negociaciones de Ginebra para la conclusión de un CTBT).<sup>15</sup>

## **La cuestión israelí**

Que Israel no quiera firmar el TNP y su falta de aceptación de salvaguardias totales del OIEA para someter todas sus instalaciones nucleares al control del Organismo ocasionó fuertes tensiones durante la Conferencia. El borrador inicial de la resolución propuesta por Egipto, junto a otros trece Estados árabes, hacía un llamamiento a Israel en ese sentido.<sup>16</sup> Finalmente, la resolución aprobada junto al paquete de medidas integrantes de la prórroga indefinida del Tratado por los depositarios del mismo (Gran Bretaña, EE.UU. y Rusia) omitió cualquier referencia

*Para muchos  
países no-  
alineados la  
imposibilidad  
de tener libre  
acceso a los  
materiales  
nucleares fue  
una de sus  
reivindicacion  
es  
importantes  
durante la  
Conferencia.*

<sup>13</sup> "NPT Update#11", 1º de mayo de 1995.

<sup>14</sup> Acerca de esta cuestión ver el artículo de George Bunn, "Make the Non-Proliferation Treaty Permanent" en *The Boston Globe*, 10 de mayo de 1995.

<sup>15</sup> "NPT Update#14", 4 de mayo de 1995.

<sup>16</sup> Documento NPT/CONF.1995/L.7 de 9 de mayo de 1995.

directa a Israel, sustituyéndola por otra en la que se instaba a los Estados de Oriente Medio, "sin excepción" que no sean actualmente Partes en el TNP a que accedan al mismo y a poner sus instalaciones nucleares bajo salvaguardias totales del OIEA, así como con vistas a la creación de una zona libre de armas nucleares en la región.<sup>17</sup>

La negativa a incluir una referencia que condenase implícitamente el programa nuclear israelí motivó duras críticas al Tratado y al "consenso forzado" alcanzado en torno a la prórroga indefinida del mismo por parte de muchos Estados árabes, cuyos representantes pidieron la palabra para mostrar su insatisfacción con la resolución sobre Oriente Medio nada más aprobarse esta junto al resto de los documentos de la prórroga (Argelia, Egipto, Irán, Iraq, Libia, Líbano, entre otros). Parte de esos Estados pasaron la factura a la hora de la adopción de una Declaración Final de la Conferencia.

### **La ausencia de una Declaración Final**

Como ocurrió en las Conferencias de Revisión del TNP de 1980 y 1990, las Partes en el Tratado no llegaron a un acuerdo para una Declaración Final. Este hecho, a pesar que la resolución sobre "principios y objetivos de no-proliferación y desarme nuclear" recoja en su texto la mayoría de los resultados alcanzados por los tres comités principales, podría tener en opinión de muchos observadores consecuencias negativas de cara a las próximas conferencias de revisión del Tratado.

Los principales problemas por los que no se pudo adoptar una declaración final respecto a la revisión del Tratado -hay que recordar que la Conferencia se dividía en Revisión y Prórroga del TNP- se encuentran en la falta de acuerdo acerca del desarme nuclear y sobre todo, acerca del grado de cumplimiento de los artículos I y II del Tratado en lo referente a las transferencias de materiales nucleares.<sup>18</sup>

Cuestiones como las garantías de seguridad o la creación de zonas libres de armas nucleares -especialmente en lo referente a Oriente Medio y el status nuclear de Israel- ocasionaron también la falta de acuerdo entre Estados nucleares y no nucleares a la hora de adoptar una Declaración Final.<sup>19</sup>

### **Problemas y perspectivas**

La Conferencia del TNP es un hecho muy importante desde muchos puntos de vista: este Tratado ha dejado de ser algo provisional, alejando para siempre los temores que en cualquier momento el Tratado pudiera darse definitivamente por

<sup>17</sup> Documento NPT/CONF.1995/L.8 de 10 de mayo de 1995. Ver también Alejandro Colás, "Oriente Medio: los dilemas regionales", en Mariano Aguirre (Coord.), *Ruptura de hegemonías. Anuario del CIP 1994-1995*, Icaria/CIP, Barcelona, 1995, pp.141-154.

<sup>18</sup> "NPT Update#21", 15 de mayo de 1995.

<sup>19</sup> Ver la entrevista realizada al Presidente de la Conferencia, Jayantha Dhanapala, en *Disarmament Times*, Vol. XVIII, Nº 4, Special Issue 4, 18 de mayo de 1995.

terminado, para convertirse en un Tratado permanente del cual hay que partir para ir hacia el objetivo del desarme nuclear. Los compromisos que se han adoptado por parte de las potencias nucleares tampoco tienen precedentes.

Sin embargo, la Conferencia, a la vez que ha cerrado algunos dilemas, ha abierto otros nuevos. El primero de ellos se refiere al carácter no vinculante de las decisiones adoptadas por la Conferencia. Mientras parece estar claro que la prórroga indefinida del TNP es una *decisión legalmente vinculante* para las Partes en el Tratado, las otras dos decisiones que forman parte del "paquete de medidas" aprobadas junto a la prórroga del mismo sólo serían *políticamente vinculantes*, es decir, no existiría en principio más que una obligación moral, si acaso, amparada en la "buena fe" que recoge el artículo 2.2 de la Carta de Naciones Unidas y el propio preámbulo del TNP.

Esta misma "buena fe" ha sido contravenida por Francia, al anunciar la reanudación de sus pruebas nucleares tan sólo un mes más tarde del fin de la Conferencia, cuestionando incluso el compromiso francés (eso sí, "sólo moral") contraído por medio de la resolución sobre "principios y objetivos de no-proliferación y desarme nuclear" a través de la cual Francia, junto al resto de los Estados nucleares, se comprometía a "aplicar a sí misma las máximas restricciones respecto a la realización de sus pruebas nucleares". Frente a la actitud francesa ha sido importante el rechazo, en parte amparado en lo que se había decidido en Nueva York, que han manifestado desde Japón hasta algunos gobiernos de la Unión Europea.

Un problema grave es que la prórroga indefinida del Tratado debe de ir acompañada del cumplimiento de una serie de compromisos de desarme y no proliferación por parte de las potencias nucleares, los Estados no nucleares podrían alegar a su vez un incumplimiento de esos compromisos para retirarse del Tratado en el futuro. La frase de Irán, calificando la prórroga del TNP nada más aprobarse esta como una "prórroga indefinida condicional" refleja claramente esa situación. Lo mismo podría ocurrir si se abandona el problema israelí. Muchos Estados árabes están empezando a considerar que el TNP no garantiza suficientemente su seguridad en tanto en cuanto Israel no sea Parte del mismo.

Por último, que el TNP haya sido prorrogado indefinidamente no quita importancia a la cuestión de las garantías de seguridad o la negociación de un acuerdo para la prohibición de la producción de materiales fisionables con propósitos militares. La próxima cita comienza en 1997, y hasta entonces, los Estados nucleares deberán de llevar también "hechos sus deberes", de lo contrario la prórroga indefinida del TNP podría no haber servido para nada.

*La próxima  
cita comienza  
en 1997, y  
hasta  
entonces, los  
Estados  
nucleares  
deberán de  
llevar  
también  
"hechos sus  
deberes", de  
lo contrario  
la prórroga  
indefinida del  
TNP podría  
no haber  
servido para  
nada.*