

Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear

Miguel Aguirre de Cárcer

Área: Seguridad y Defensa
Documento de Trabajo 31/2010
30/09/2010

Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear

*Miguel Aguirre de Cárcer **

- (1) Introducción
- (2) Las Conferencias de Examen precedentes
- (3) El nuevo clima diplomático en 2010
- (4) El proceso negociador
- (5) Plan de Acción sobre Desarme Nuclear
- (6) Plan de Acción sobre No Proliferación Nuclear
- (7) Plan de Acción sobre Usos Pacíficos de la Energía Nuclear
- (8) Plan de Acción sobre Oriente Medio
- (9) Retirada del Tratado y otras cuestiones institucionales
- (10) Conclusiones

(1) Introducción

La Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación celebrada en Nueva York, del 3 al 28 de mayo de 2010, acordó por consenso un Documento Final sobre “Conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento”, tres Planes de Acción sobre Desarme, No Proliferación y Usos Pacíficos de la Energía Nuclear y la organización de una conferencia en 2012 para una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio.

Desde que se acordó la extensión indefinida del Tratado de No Proliferación (TNP) en 1995, sus Estados Partes (190 en la actualidad, existiendo solo tres países que nunca lo han suscrito –la India, Pakistán e Israel– y otro –Corea del Norte– que tras firmarlo en 1985, decidió retirarse del TNP en 2003) celebran cada cinco años una Conferencia de Examen (precedida de reuniones preparatorias en los tres años anteriores), para revisar el funcionamiento del Tratado y fijar unos nuevos objetivos de futuro. La Conferencia del TNP no es una instancia para adoptar actuaciones concretas, porque estas se negocian y desarrollan en otros foros y organismos internacionales, tanto multilaterales –como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) y el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN)– como en encuentros bilaterales o de grupos restringidos de países –UE3+3 o el denominado Grupo de Viena (EEUU, Rusia y Francia) respecto a la cuestión nuclear de Irán, y las “Conversaciones a Seis” respecto a la cuestión nuclear de Corea del Norte, etc.–. Incluso la Conferencia sobre Oriente Medio de 2012 no se celebrará estrictamente en el marco del TNP, entre otros motivos porque Israel no es un Estado Parte del TNP, y se encargarán de

* *Diplomático.*

liderar el proceso el secretario general de las Naciones Unidas, junto con EEUU, Rusia y el Reino Unido (designando un país sede y un facilitador y convocando la conferencia “en consulta con los Estados de la región”). Sin embargo, el TNP es el marco legal internacional que ampara el régimen de no proliferación y desarme nuclear y las Conferencias de Examen del TNP están destinadas esencialmente a evaluar y revisar su funcionamiento y a fijar nuevas directrices para adaptarlo a los retos y realidades de la situación internacional.

Desde mayo de 2000 los Estados Partes del TNP no habían logrado acordar un documento de consenso que fijase nuevos compromisos para reforzar el régimen internacional de desarme y no proliferación nuclear, a pesar de los numerosos retos a los que se ha debido hacer frente en la última década. La Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de mayo de 2010 en Nueva York, acordó por consenso un Documento Final con “Conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento”,¹ donde los negociadores supieron estar a la altura de las altas expectativas creadas por las nuevas iniciativas de la Administración Obama y acordaron planes de acción de futuro en los tres “pilares” del TNP (desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear) y para la convocatoria de una conferencia en 2012 que inicie un proceso para el establecimiento en Oriente Medio de una zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva. Unos acuerdos que se van a integrar dentro del programa de revitalización de la Conferencia de Desarme de Naciones Unidas y de las negociaciones multilaterales de desarme revisado en la conferencia ministerial de 14 de septiembre de 2010 en Nueva York. Este Documento de Trabajo explica el contexto internacional en el que se ha producido este importante avance, el proceso negociador y los contenidos de los acuerdos alcanzados, las posiciones de los Estados Partes más influyentes, las iniciativas planteadas –incluyendo el papel destacado que jugó la Presidencia española de la UE para facilitar este acuerdo– y, finalmente, un balance de resultados obtenidos y de las expectativas de desarme y no proliferación nuclear para los próximos años.

(2) Las Conferencias de Examen precedentes

La Conferencia de 2000 concluyó con un largo y denso documento de consenso, del que, sin embargo, apenas se menciona todavía un único párrafo que contiene las denominadas “13 medidas prácticas” de desarme nuclear, aunque todavía no se han cumplido varios de los compromisos que se asumieron entonces.² La Conferencia del TNP de 2005, en pleno auge de las políticas unilaterales en este ámbito de la Administración de George W. Bush, terminó en un rotundo fracaso y el panorama global en estas materias era marcadamente pesimista ante los numerosos retos en presencia.

¹El Documento Final de la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la No Proliferación de las armas nucleares: NPT/CONF.2010/50 (vol. I), se encuentra disponible en <http://www.un.org/es/conf/npt/2010/>.

² Los textos oficiales de la Conferencia de Examen de 2000 pueden encontrarse en <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/2000-NPT/OfficialDocs1.shtml>.

Desde la firma del Tratado de Moscú de 2002 entre EEUU y Rusia para la reducción de sus armas nucleares estratégicas desplegadas no había tenido lugar ningún progreso significativo en el proceso de desarme nuclear. No se había logrado la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT) de 1996 ya que EEUU rehusó ratificar el tratado y eso permitió a los otros ocho Estados claves restantes que tampoco lo ratificasen. Además, la Conferencia de Desarme de Ginebra seguía bloqueada, incapaz de acordar un programa de trabajo desde hace más de 12 años y, por lo tanto, sin haber comenzado la negociación de un Tratado para la Prohibición de la Producción de Material Fisible para Armas Nucleares (*Fissile Material Cutoff Treaty*, FMCT). De nuevo, varios países se escudaban en la negativa de EEUU a negociar un FMCT con mecanismos de verificación para, a su vez, no tener que mostrar su escaso entusiasmo en favor de la negociación de este nuevo tratado.

En el terreno de la proliferación nuclear, Irán seguía sosteniendo que su programa nuclear tenía fines exclusivamente civiles a pesar de que los sucesivos informes del director general del OIEA, el egipcio Mohamed El Baradei –al que sucedió en diciembre de 2009 el japonés Yukiya Amano–, ponían de manifiesto la insuficiente colaboración de las autoridades iraníes con los expertos del OIEA para clarificar diversos aspectos de sus programas nucleares. Una clarificación que resultaba necesaria para que el OIEA pudiese excluir la posibilidad de que una parte de esos programas nucleares tuviese una dimensión militar y así restablecer la confianza de la comunidad internacional, como le exigían las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El incumplimiento iraní del acuerdo de principio alcanzado en Ginebra, el 1 de octubre de 2009, con el denominado Grupo UE3+3 (el Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia, EEUU y China, junto con la UE), su reconocimiento en septiembre de 2009 de que estaba construyendo una planta no declarada de enriquecimiento de uranio cerca de Qom, su negativa a suspender las actividades de enriquecimiento de uranio y el incremento en la cantidad de uranio enriquecido por encima del 3,5%, llevaron irremediablemente a la preparación de un régimen de sanciones más robustas contra Irán que, efectivamente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó finalmente, con el voto favorable de Rusia y China, en junio de 2010 mediante la Resolución 1929 (2010).

Por su parte, Corea del Norte había realizado dos ensayos de explosiones nucleares en octubre de 2006 y en mayo de 2009, respectivamente, y en reiteradas ocasiones se había retirado de las “conversaciones a seis” (*Six Party Talks*: EEUU, China, Rusia, Japón, Corea del Sur y Corea del Norte) que tenían como mandato la gestión diplomática de la cuestión nuclear norcoreana y el avance hacia la desnuclearización de la península coreana conforme al acuerdo alcanzado por las dos Coreas en enero de 1992. Aunque en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear se quería desarrollar la cooperación internacional en un contexto lo más técnico posible, se seguía temiendo que el creciente interés de un buen número de países por iniciar o incrementar los programas de desarrollo de la energía nuclear, para sostener sus procesos de desarrollo económico y contener el cambio climático, suscitasen una legítima preocupación por los riesgos de

seguridad y de proliferación que conllevaría este incremento de las instalaciones y de los materiales nucleares en el mundo. Pero los países en desarrollo temían, a su vez, que la fijación de unos principios para el uso “responsable” de la energía nuclear o de mecanismos multilaterales para garantizar el suministro de uranio de bajo enriquecimiento fueran, en realidad, intentos de imponer nuevos condicionamientos para su uso de la energía nuclear civil. Finalmente, la comunidad internacional adquiriría creciente conciencia de los riesgos del terrorismo nuclear, ante el peligro de que armas o materiales nucleares lleguen a manos de grupos terroristas, y de la necesidad, en consecuencia, de reforzar los mecanismos internacionales de cooperación para reforzar la seguridad de los materiales e instalaciones nucleares y tratar de impedir cualquier comercio ilícito de materiales nucleares.

(3) El nuevo clima diplomático en 2010

Dos factores contribuyeron de forma destacada a modificar el clima diplomático previo a la Conferencia del TNP de 2010: las iniciativas de desarme nuclear y no proliferación de la Administración Obama y los avances logrados en el último Comité Preparatorio (*PrepCom*) de dicha Conferencia, celebrado en mayo de 2009, en casi todas las cuestiones de procedimiento. Estos dos factores modificaron radicalmente el ánimo con que los principales Estados Partes encararon la recta final de la preparación de la Conferencia de 2010 hasta el punto de que era claramente perceptible en las delegaciones de estos países una plena unanimidad en la voluntad de hacer todo lo posible para asegurar el éxito de la Conferencia, puesto que eran conscientes de que el fracaso en reafirmar y renovar, en la Conferencia de 2010, el consenso internacional que representa el TNP habría representado un golpe devastador para el régimen de no proliferación y desarme nuclear.

En primer lugar, el conjunto de iniciativas promovidas por la nueva Administración Obama³ dieron un nuevo vigor y nuevas esperanzas a la comunidad internacional para avanzar de forma concreta y con ambición en el refuerzo del régimen de no proliferación y desarme. El elemento más destacado fue el anuncio, expresado por el presidente Obama en su histórico discurso en la Plaza del Castillo de Praga, el 5 de abril de 2009, de su apoyo a la visión de un mundo sin armas nucleares. Pero, además, los cambios de política y las propuestas concretas introducidos por la nueva Administración de EEUU fueron muy significativos: firmó un nuevo acuerdo START con Rusia en Praga, el 8 de abril de 2010, reiniciando el proceso de reducción de sus arsenales nucleares estratégicos; declaró su voluntad de ratificar el CTBT y de negociar un FMCT verificable; manifestó, con gestos claros y reiterados, su voluntad de buscar una solución diplomática a la cuestión nuclear de Irán, con pleno respeto a este país, y de retomar los foros de diálogo con Corea del Norte; inició un proceso de revisión de su política de defensa contra misiles, que conllevó la anulación de los acuerdos alcanzados con la República Checa y Polonia para la instalación en estos países de instalaciones (radares y misiles de interceptación) que había

³ Una descripción detallada de estas iniciativas se encuentra en el DT 46/2009 de 21/IX/2009 del Real Instituto Elcano del mismo autor.

suscitado una viva oposición de las autoridades rusas; llevó a cabo una nueva Revisión de la Postura Nuclear (*Nuclear Posture Review*) que vino a validar, siempre desde una perspectiva evolutiva, los nuevos postulados defendidos por el presidente Obama en relación con el papel de las armas nucleares en la defensa de EEUU; convocó una reunión del Consejo de Seguridad dedicada al desarme y no proliferación nuclear, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, el 24 de septiembre de 2009, en la que se aprobó por unanimidad la Resolución 1887 (2009); y reunió a 47 jefes de Estado y de Gobierno en Washington DC, los días 12 y 13 de abril de 2010, en la primera Cumbre de Seguridad Nuclear, para asumir un compromiso y un plan de trabajo que permitiese asegurar todos los materiales nucleares vulnerables del mundo en un plazo de cuatro años como forma de cooperar en la prevención del terrorismo nuclear. La Conferencia de Examen de 2010 se benefició así del impulso político surgido de la visión de un mundo sin armas nucleares que asumió el presidente Obama en su discurso de Praga y en buena medida su Documento Final consagró un nuevo acuerdo internacional por el que todos los países participantes hacían suya esta visión al comprometerse a “emprender políticas que sean plenamente compatibles... con el objetivo de lograr un mundo libre de armas nucleares”.

En segundo lugar, el tercer *PrepCom* del TNP, celebrado en mayo de 2009, acordó sin apenas dificultades todos los aspectos de procedimiento de la Conferencia de 2010, como la designación de su presidente –el embajador de Filipinas, Libran N. Cabactulan– y la aprobación de su programa de trabajo, lo que suponía un notable cambio en comparación con lo ocurrido en la Conferencia de 2005 (la falta de acuerdo entonces para la aprobación del programa de trabajo retrasó en casi dos semanas el inicio de los debates de la Conferencia) y en los Comités Preparatorios celebrados en 2007 y 2008. Incluso se pudo alcanzar con rapidez un acuerdo unánime entre los participantes cuando al dar comienzo la Conferencia de 2010 fue necesario adoptar sendas decisiones de procedimiento sobre el establecimiento de Órganos Subsidiarios y sobre la consideración de las cuestiones institucionales.

Este nuevo ambiente de mayor colaboración diplomática se pudo comprobar también en los distintos seminarios informales celebrados en los meses previos a la Conferencia de 2010, en los que estaban presentes los principales jefes de delegación, como los celebrados en Corea del Sur, Brasil y Wilton Park en el otoño de 2009, y el importante seminario que organizó el gobierno de Filipinas en Manila, a finales de enero de 2010, y el que tradicionalmente organiza el Instituto de Estudios Internacionales de Monterey (EEUU) en Annecy, que tuvo lugar a principios de marzo de 2010. También España, en la perspectiva de la Presidencia española de la UE del primer semestre de 2010, quiso contribuir de este modo a la preparación diplomática de la Conferencia del TNP de 2010 y organizó un seminario diplomático en Madrid en noviembre de 2009. Otras iniciativas contribuían también indirectamente a promover un clima favorable al logro de avances concretos en la Conferencia de 2010, como fueron el informe “Eliminando las amenazas

nucleares”⁴ que publicó la Comisión Internacional sobre No Proliferación y Desarme Nuclear (ICNND) promovida por Australia y Japón (iniciativa a la que se ha unido recientemente Alemania) y la iniciativa denominada “Global Zero” lanzada por un centenar de líderes políticos y empresariales.⁵

A pesar de estos favorables augurios, la Conferencia del TNP de 2010 hubo de hacer frente a las lógicas dificultades para lograr un acuerdo diplomático propias de todo foro multilateral global en el que participan 172 delegaciones. Cada país o grupo de países había señalado con relativa claridad sus “líneas rojas” que bajo ningún concepto consentirían traspasar en aras de alcanzar el consenso. Se sabía, así, que los P-5 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad: EEUU, el Reino Unido, Francia, China y la Federación Rusa) no aceptarían que se fijasen plazos temporales para el logro de resultados en el ámbito del desarme nuclear o que se asumiesen compromisos de negociación de un convenio de desarme nuclear, de otorgamiento de garantías de no primer uso del arma nuclear, de renuncia al desarrollo tecnológico de las armas nucleares, o, en el caso de China, de aceptación de una moratoria unilateral para la producción de material fisible para armas nucleares. Por su parte, para Irán, y algunos pocos países dispuestos a apoyarle hasta el último momento, no sería concebible un documento final de consenso que mencionase explícitamente sus incumplimientos de las obligaciones de no proliferación conforme al TNP y a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los países del Movimiento No Alineado, que presidía Egipto, y algunos otros, como Brasil y Argentina, rechazaban que el Protocolo Adicional se convirtiese en el nuevo estándar de verificación del OIEA para garantizar la no proliferación de los programas nucleares civiles, como solicitaban la UE y otros países occidentales. Egipto, con el apoyo firme de todos los países árabes, había dejado claro que resultaba imprescindible, si se quería que hubiese un acuerdo al final de la Conferencia, que se adoptasen medidas concretas para la puesta en práctica de la Resolución del TNP de 1995 sobre Oriente Medio.⁶ Finalmente, para todos ellos, era necesario que el Documento Final guardase un debido equilibrio entre los tres “pilares” del TNP (desarme, no proliferación

⁴ El texto del informe se encuentra disponible en

http://www.icnnd.org/reference/reports/ent/pdf/ICNND_Report-EliminatingNuclearThreats.pdf.

⁵ Entre otros, Richard Branson, Gro Harlem Brundtland, Zbigniew Brzezinski, Fernando H. Cardoso, Desmond Tutu, Jimmy Carter, Mikhail Gorbachev, David Hannay, Douglas Hurd, Wolfgang Ischinger, Igor Ivanov, la Reina Noor, David Owen, Zhenqiang Pan, Thomas Pickering, Malcolm Rifkind, Mary Robinson, Michel Rocard, Strobe Talbott, Horst Teltschik y Muhammad Yunus. El estado y apoyos de la Iniciativa Global Zero puede consultarse en <http://www.globalzero.org/es/>.

⁶ Para una descripción de las posturas de los principales países y del desarrollo de la conferencia, se puede consultar el *blog* de Rebecca Johnson, del Acronym Institute for Disarmament Diplomacy (www.acronym.org.uk). También Anne Penketh, del British American Security Information Council – BASIC– (www.basicint.org), publicó un *blog* diario comentando las incidencias de la reunión. Para acceder a los documentos distribuidos y a las declaraciones de los países participantes, además de la *web* oficial de la Conferencia antes mencionada (www.un.org/en/conf/npt/2010/), es muy recomendable la página *web* de la ONG Reaching Critical Will (www.reachingcriticalwill.org) que contiene la práctica totalidad de los documentos utilizados por las delegaciones. Se pueden encontrar otros recursos y análisis sobre desarme y no proliferación nuclear en el Carnegie Endowment for International Peace (www.carnegieendowment.org), en la Arms Control Association (www.armscontrol.org), en la Nuclear Threat Initiative (www.nti.org) y en el Council on Foreign Relations (www.cfr.org).

y usos pacíficos de la energía nuclear), de tal modo que los compromisos de futuro que se adoptasen debían incluir medidas concretas, con similares niveles de ambición o de nuevos compromisos y obligaciones, en estos tres ámbitos.

(4) El proceso negociador

Desde el punto de vista del proceso diplomático era preciso compaginar el debate general entre todas las delegaciones de los 172 países participantes –estructurado en cuatro días de debate general y tres semanas de discusiones en las tres Comisiones Principales y en los tres Órganos Subsidiarios– con el debate particular dentro de la inevitable negociación final por un grupo restringido informal de países para elaborar un documento de consenso que reflejara los compromisos concretos que estaban dispuestos a asumir el conjunto de Estados Partes. El presidente de la Conferencia, el embajador Cabactulan, era muy consciente de las dificultades que podrían surgir entre ambos niveles de participación y supo conducir con gran destreza el trabajo paralelo en ambos foros, con la muy eficaz ayuda de un facilitador noruego, Steffen Kongstad, en los momentos claves de la reunión del grupo restringido informal de países que redactaron las “Conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento”.⁷

En esencia, la Conferencia del TNP de 2010 tuvo tres fases. La primera fase, a lo largo de la primera semana de la reunión, sirvió para escuchar las declaraciones generales de los países participantes, muchos de los cuales estuvieron representados por sus ministros de Asuntos Exteriores o a un nivel inferior, salvo Irán que, en el último momento, decidió hacerse representar por el presidente Ahmadineyad. Algunos países occidentales hicieron ver su malestar por las referencias al “régimen sionista” contenidas en el discurso del presidente iraní ausentándose de forma ostensible en medio de dicho discurso. Este incidente, sin embargo, apenas influiría en el clima de los debates posteriores, en general de muy buen nivel y, en ocasiones, de carácter interactivo. Esta segunda fase, de debate en las tres Comisiones Principales (desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear) y en los tres Órganos Subsidiarios (desarme y garantías negativas de seguridad, cuestiones regionales –en particular Oriente Medio– y universalidad, retirada del Convenio y cuestiones institucionales), duró algo más de dos semanas y sus contenidos permitieron a los presidentes respectivos preparar sus informes finales para el presidente de la Conferencia. En la tercera y última fase de la Conferencia, a lo largo de la última semana, se realizó la negociación en un grupo restringido de países (esencialmente, los P-5, la Presidencia de la UE, la Presidencia del Movimiento No Alineado y algunos de sus miembros más destacados –como Indonesia, Sudáfrica, Irán y Cuba– y unos pocos países más entre los que se encontraban Japón, Brasil y México). Los informes de los presidentes de las Comisiones Principales tenían cada uno dos partes: una más amplia dando cuenta de las posiciones expresadas en los debates y otra más sucinta con un plan de acción con medidas concretas. Al comenzar esa última semana, se percibió

⁷ Los aspectos de organización de los trabajos de la Conferencia aparecen detallados en la segunda parte del volumen primero del Documento Final. NPT/CONF.2010/50 (vol. I).

que únicamente los planes de acción podían y merecían ser negociados de forma que reflejaran un consenso pleno, mientras que las primeras partes de los informes, de carácter más descriptivo, podían presentarse como un texto elaborado únicamente bajo la responsabilidad del presidente de la Conferencia, sin necesidad de obtener su endoso formal por los países participantes. Por ello, el Documento Final, en su primera parte, se compone de dos secciones. La primera, relativa al “examen del funcionamiento del Tratado”, contiene una nota a pie de página que señala que “el presente examen es responsabilidad del presidente y refleja a su leal saber lo sucedido en la Conferencia de Examen en relación con los asuntos que se examinan”. Hay que destacar que esta sección, en general, mantiene un tono ecuánime al describir el sentir general de la Conferencia y aunque no refleja el consenso de los Estados Partes, resulta muy interesante para conocer las principales posiciones y debates expresados en la Conferencia.

La segunda sección contiene las “Conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento”, que fueron aprobadas por consenso, y que incorpora los planes de acción de futuro en el ámbito de desarme, no proliferación, usos pacíficos de la energía nuclear y Oriente Medio. La aprobación –por primera vez en un conferencia del TNP– de planes de acción concretos y realistas en los tres pilares (desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear) y sobre Oriente Medio supone un avance muy destacado al hacer realidad el imprescindible equilibrio y refuerzo mutuo que es esencial para que todos los países mantengan sus compromisos para el reforzamiento del régimen internacional que encarna el Tratado. Dado que éstos son compromisos y obligaciones cuyo cumplimiento han aceptado expresamente los Estados Partes, tienen mayor valor político y sus aspectos más destacados serán los que se consideren con mayor detenimiento a continuación.

(5) Plan de Acción sobre Desarme Nuclear

En primer lugar, el Plan de Acción para el Desarme Nuclear recoge, como primera medida, el compromiso antes mencionado de todos los Estados “a emprender políticas que sean plenamente compatibles con el Tratado y con el objetivo de lograr un mundo sin armas nucleares”. Sin perjuicio de que se trata de un compromiso de carácter esencialmente declaratorio y que no es asumido por los tres países poseedores de armas nucleares que todavía permanecen al margen del TNP (la India, Pakistán e Israel), se trata de un concepto de gran valor político que podría señalar el comienzo de una nueva era en el proceso general de desarme. Entre los restantes compromisos, destaca la Medida 5, en la que “los Estados poseedores de armas nucleares se comprometen a acelerar los progresos concretos referentes a lograr el desarme nuclear” y, con ese fin se señalan varios ámbitos concretos en los que se les exhorta a que se comprometan prontamente, informando al respecto a todos los Estados Partes en la reunión del Comité Preparatorio que se celebrará en 2014 para que las medidas puedan ser examinadas en la próxima Conferencia de Examen del TNP que se celebrará en 2015 y tomar allí las próximas medidas que han de adoptarse. Esos ámbitos concretos en los que los Estados con armas nucleares deben concertarse se refieren, entre otros, a “avanzar rápidamente hacia una

reducción general de las existencias mundiales de todos los tipos de armas nucleares”, “abordar la cuestión relativa a todas las armas nucleares, independientemente de su tipo o ubicación”, “seguir disminuyendo el papel y la importancia de las armas nucleares en todos los conceptos, doctrinas y políticas militares”, “debatir políticas que podrían prevenir la utilización de armas nucleares y posteriormente conducir a su eliminación”, “seguir reduciendo el estado operacional de los sistemas de armas nucleares” y “reducir el riesgo de uso accidental de armas nucleares”. Tomando como referencia el último informe preparado por el embajador de Austria, Axel Marschik, que actuó como presidente del primer Órgano Subsidiario (NPT/CONF.2010/MC.I/WP.1) se puede comprobar que en la negociación final se obvió una referencia expresa a las armas nucleares tácticas –como querían, en particular, varios países europeos de la OTAN– así como a las armas nucleares estacionadas en países no poseedores de armas nucleares – como quería, especialmente, Rusia– mediante la fórmula genérica de “independientemente de su tipo o ubicación”. También tuvo que eliminarse de esta sección la propuesta de que las potencias nucleares considerarán “políticas declaratorias, incluyendo garantías de no primer uso mutuo de armas nucleares”, ante la negativa firme de los países con armas nucleares –salvo China– a asumir este tipo de obligación porque consideran que podría poner en cuestión la efectividad de la disuasión nuclear (China, en cambio, rechazó que se incluyese una referencia a la declaración de una moratoria unilateral de producción de material fisible para armas nucleares). Hay que destacar que la Medida 5, junto con la Medida 21 que “alienta a todos los Estados poseedores de armas nucleares a que convengan lo antes posible en un formulario uniforme de presentación de información” que será recogida por el secretario general de Naciones Unidas en “un repositorio accesible al público”, tienen el gran valor de fijar por primera vez un compromiso de información por parte de estos países sobre sus políticas nucleares, dado que hasta ahora las escasas informaciones que proporcionaban lo eran de manera únicamente voluntaria y que cada potencia nuclear decidía por sí misma qué elementos de información ofrecía. En este sentido, es alentador que Francia ya haya anunciado formalmente que convocará una reunión de los P-5 en 2011 para comenzar a considerar las modalidades para la puesta en práctica del Plan de Acción de la Conferencia del TNP. Es probable que las potencias nucleares quieran poner énfasis en el cumplimiento de los compromisos sobre no proliferación pero, inevitablemente, deberán para ello también mostrar que discuten la aplicación efectiva de los compromisos que han asumido sobre desarme nuclear. Por otra parte, la medida propuesta por el embajador Marschik para que los Estados poseedores de armas nucleares “se comprometiesen a limitar el desarrollo y la mejora cualitativa de las armas nucleares y poner fin al desarrollo de nuevos tipos de armas nucleares avanzadas” tuvo que ser trasladada al preámbulo de dicha sección, en lugar de figurar como una Medida concreta, y ser reformulada para que, en lugar de un compromiso, se reflejase únicamente que “la Conferencia reconoce el legítimo interés de los Estados no poseedores de armas nucleares en que los Estados poseedores de armas nucleares limiten el desarrollo...”.

Finalmente, como era de esperar, el Documento recoge, sin apenas novedades, los llamamientos que ya se hicieron en la Conferencia de 2000 para una pronta entrada en vigor del CTBT, todavía pendiente de que se produzca su ratificación por el Senado norteamericano (lo que, con total seguridad, no tendrá lugar antes de 2011) y posteriormente la de los restantes ocho países claves que aún no lo han ratificado, así como para la negociación de un FMCT si Pakistán termina levantando su oposición a que comience dicha negociación en la Conferencia de Desarme de Ginebra. Precisamente, y para tratar de dar un impulso definitivo a la Conferencia de Desarme de Ginebra, el Documento Final del TNP invitó al secretario general de Naciones Unidas a que convocara una reunión de alto nivel en septiembre de 2010 en apoyo de la labor de la Conferencia de Desarme, haciendo mención expresa de ello en el capítulo relativo a las garantías negativas de seguridad y al comienzo de las negociaciones sobre un tratado que prohíba la producción de material fisible para la fabricación de armas nucleares. Esta “Reunión de Alto Nivel sobre cómo revitalizar la labor de la Conferencia de Desarme e impulsar las negociaciones multilaterales en el ámbito del desarme” se ha celebrado en Nueva York el 24 de septiembre de 2010, aprovechando la presencia de numerosos ministros con motivo de la inauguración del nuevo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo, su objetivo esencial, es decir, tratar de promover el comienzo de las negociaciones en Ginebra, se ha visto frustrado por la no participación de Pakistán en la reunión, una exclusión clave porque se opone al consenso para iniciar la negociación del FMCT. Al cerrar la reunión, el secretario general de las Naciones Unidas hubo de limitarse a proponer que su Junta Consultiva en Asuntos de Desarme lleve a cabo una evaluación de la maquinaria institucional sobre desarme, en especial, de la Conferencia de Desarme, y le presente recomendaciones al respecto.

Los debates en Nueva York han puesto de manifiesto que resultará muy difícil cambiar las reglas de procedimiento de la Conferencia de Desarme, que exigen la aprobación por consenso de todas sus decisiones, tanto sustantivas como de procedimiento, y que no cabe descartar que si se mantiene esta parálisis, pasado un plazo prudencial, algunos países opten por comenzar la negociación del FMCT en otro foro, incluso de carácter *ad hoc*, siguiendo el ejemplo de la Convención de Ottawa sobre minas anti-persona y del Convenio de Oslo sobre municiones de racimo. La utilización de estos foros de negociación al margen de la Conferencia de Desarme han demostrado tener ventajas, puesto que efectivamente se logra la negociación y conclusión de los tratados, pero también inconvenientes, ya que quedan ausentes de estos acuerdos países claves sin cuya participación no se logran plenamente los objetivos de seguridad y desarme que se querían alcanzar.

(6) Plan de Acción sobre No Proliferación Nuclear

Las dos cuestiones más controvertidas del capítulo sobre no proliferación de la sección de “Conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento” se referían a la forma en que deberían quedar reflejados los incumplimientos de las obligaciones de los Estados

Partes conforme al TNP y a los posibles avances que pudiera haber para que el Protocolo Adicional, junto con el Acuerdo General de Salvaguardias, se convirtiese en el nuevo estándar de verificación para que el OIEA pudiese tener garantías efectivas de que un país no estaba desarrollando un programa nuclear con fines militares.

La primera cuestión se refería a Irán. Como ya se ha mencionado, la Conferencia del TNP no debía suplantar la acción que ya desarrolla el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en relación con el posible programa nuclear militar de Irán, pero la UE y, en general, los países occidentales, buscaban que, al menos, hubiera una denuncia de estos incumplimientos y un llamamiento a que Irán restableciese la confianza de la comunidad internacional en el carácter exclusivamente civil de sus programas nucleares. Puesto que Irán es un Estado Parte del TNP, era obvio que resultaría imposible alcanzar este objetivo en un documento de consenso que tuviese que contar con el visto bueno de Irán y de unos pocos países más que parecían dispuestos a brindarle su apoyo de modo incondicional. A pesar de la dureza con que esta situación fue expuesta por numerosas delegaciones occidentales, y al percibirse que muchas delegaciones de países no alineados preferían no verse forzadas a tomar partido de forma expresa en esta cuestión, lo único que quedaba era calibrar el nivel de claridad y de firmeza con que se reflejaría el problema en el documento de consenso. La siempre influyente y respetada delegación de Sudáfrica, liderada por el experimentado embajador Abdul Samad Minty, propuso la fórmula que quedó finalmente recogida en la Medida 27 en la que “la Conferencia subraya la importancia de resolver todos los casos de incumplimiento de las obligaciones en materia de salvaguardias en plena conformidad con el Estatuto del OIEA y las respectivas obligaciones jurídicas de los Estados miembros. A este respecto, la Conferencia exhorta a los Estados miembros a que presten su cooperación al OIEA”. La UE y las demás delegaciones occidentales participantes en la negociación restringida de este texto se vieron forzadas a aceptar finalmente esta formulación en aras a preservar el consenso en el resto del documento, conscientes de que sería imposible acercarse a un texto más preciso, como el que había quedado recogido en el informe final (NPT/CONF.2010/MC.II/WP.1) del presidente de la Comisión Principal II, el embajador de Ucrania, Volodymyr Yelchenko, que llamaba a todos los Estados Partes a cumplir plenamente sus obligaciones de desarme y no proliferación, incluyendo sus acuerdos de salvaguardias con el OIEA y las resoluciones pertinentes de la Junta de Gobernadores del OIEA y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y aún menos, las propias propuestas presentadas por los países occidentales en la fase final de la negociación para dejar constancia en dicha Medida de que “la Conferencia reconoce la amenaza a la paz y seguridad internacionales que plantean los incumplimientos de los acuerdos de salvaguardias con el OIEA... y hace un llamamiento a estos Estados para que cumplan las exigencias del Estatuto del OIEA y de la Carta de las Naciones Unidas... y las resoluciones pertinentes... que permita al OIEA confirmar que todos sus materiales nucleares se emplean en actividades pacíficas y crear la confianza en los propósitos exclusivamente pacíficos de sus programas nucleares”.

La segunda cuestión, es decir, lograr que el Protocolo Adicional con el OIEA pasase a ser obligatorio en lugar de voluntario, parecía también muy difícil de conseguir aunque no había razones de peso para oponerse a ello en el contexto de los esfuerzos que deben realizarse para reforzar el régimen internacional de no proliferación, máxime en un momento en que se prevé un “renacer” nuclear que incrementaría notablemente los materiales e instalaciones nucleares civiles en el mundo. Todos los países son conscientes de que el Protocolo Adicional, que hoy se encuentra en vigor en 102 países, permite al OIEA desarrollar su supervisión de los programas nucleares con muchas mayores garantías de que se pueda detectar cualquier intento de desarrollar programas o instalaciones destinadas a usos no civiles de la energía nuclear. Algunos países sin armas nucleares, en lugar de reconocer el valor intrínseco del Protocolo Adicional para prevenir la proliferación nuclear, lo presentan como eventual moneda de cambio para cuando los países con armas nucleares avancen de forma significativa en el proceso de desarme nuclear. Este razonamiento deliberadamente evita reconocer que los retos de la proliferación nuclear no hacen peligrar únicamente la seguridad de las potencias nucleares o de los países occidentales, sino que acabarían incidiendo también en la seguridad regional y universal. Cada vez se percibe mayor preocupación en los países árabes vecinos de Irán por los programas nucleares clandestinos iraníes y se reconoce que si Irán llega a alcanzar una plena consideración de potencia nuclear la estabilidad y seguridad de Oriente Medio en su conjunto se resentirían, sin que quepa descartar que algunos de esos países árabes tratasen de dotarse a su vez de suficientes capacidades nucleares para contrarrestar el predominio que podría abrogarse Irán en la región. Sin embargo, hoy por hoy, ni los países más importantes del Movimiento No Alineado ni destacados países con importantes programas nucleares civiles, como Brasil y Argentina, están dispuestos a suscribir un Protocolo Adicional con el OIEA, impidiendo *de facto* que se convierta en el nuevo estándar de verificación, lo que contribuiría notablemente a prevenir la proliferación y a mejorar la confianza respecto a países que cooperan de modo insuficiente con el OIEA.

Por ello, hay que otorgar todo su valor a la Medida 28 cuando señala que “la Conferencia alienta a todos los Estados partes que aún no lo hayan hecho a que concierten y pongan en vigor Protocolos Adicionales lo antes posible y los apliquen provisionalmente a la espera de su entrada en vigor”, mientras la Medida 29 prescribe que “la Conferencia alienta al OIEA a que siga dando facilidades y ayuda a los Estados partes para que concierten y pongan en vigor Acuerdos de Salvaguardias Generalizadas y Protocolos Adicionales”. No se ha logrado, por lo tanto, la obligatoriedad de suscribir un Protocolo Adicional con el OIEA pero el debate ha puesto de manifiesto que cada vez es más difícil justificar que no se haga. Tal como se indica en el párrafo 17 de la sección sobre examen del funcionamiento del Tratado, “la Conferencia observa que la aplicación de las medidas previstas en el modelo de Protocolo Adicional da mayor confianza, de forma eficaz y eficiente, en cuanto a que no hay en un Estado materiales y actividades nucleares no declarados en general”.

(7) Plan de Acción sobre Usos Pacíficos de la Energía Nuclear

Tradicionalmente, los principios aplicables a la cooperación internacional en los usos pacíficos de la energía nuclear son los que menos controversia suscitan y los textos pertinentes suelen acordarse sin excesivas dificultades. En esta ocasión, únicamente se preveía cierto debate sobre los denominados “enfoques multilaterales del ciclo de combustible nuclear”, que tratan de prevenir que los Estados que comienzan a desarrollar sus instalaciones de producción de energía nuclear opten por desarrollar sus propias instalaciones de enriquecimiento de uranio para alimentar sus centrales nucleares. Los Estados Parte, conforme al TNP, tienen la garantía de que el OIEA dispondría de un banco o reserva internacional de uranio de bajo enriquecimiento para proveerles en caso de que no puedan acceder, por razones políticas, a la compra de uranio enriquecido en el mercado libre internacional. De hecho, el OIEA ya ha firmado un acuerdo con Rusia para poder llegar a utilizar las instalaciones y el uranio de la Central de Angarsk para estos fines. Sin embargo, los países en desarrollo, que serían los candidatos naturales de esta iniciativa, han expresado numerosas dudas y preguntas sobre las modalidades concretas de funcionamiento de estos mecanismos multilaterales de suministro de combustible nuclear y temen que, en realidad, los mecanismos puedan suponer una forma de imponer nuevas condiciones por parte de los principales suministradores de uranio de bajo enriquecimiento (la mayor parte países occidentales y Rusia) para controlar los programas nucleares civiles que los Estados pueden poner en funcionamiento para promover su desarrollo sostenible. Esta discusión se planteó anteriormente en la Junta de Gobernadores del OIEA y parece que necesitará todavía más discusiones para disipar estos temores y suspicacias. Así, en la Medida 58, “la Conferencia insta a los Estados Parte a que... sigan examinando, de una manera no discriminatoria y transparente, y bajo los auspicios del OIEA o de foros regionales, la elaboración de enfoques multilaterales respecto del ciclo del combustible nuclear, incluidas las posibilidades de crear mecanismos para asegurar el suministro de combustible nuclear, así como posibles planes para abordar la etapa final del ciclo de combustible, sin afectar a los derechos establecidos en el Tratado y sin menoscabo de las políticas nacionales del ciclo del combustible, al tiempo que se abordan las complejidades técnicas, jurídicas y económicas relacionadas con esas cuestiones, inclusive a este respecto el régimen de salvaguardias generalizadas del Organismo”.

La Conferencia del TNP, en cambio, no otorgó gran atención al problema de la seguridad nuclear, entendida como la protección física de los materiales e instalaciones nucleares frente a posibles ataques o intentos de robos, principalmente por parte de grupos con fines terroristas. Esta problemática había sido considerada con detenimiento por la Cumbre de Washington del 12-13 de abril de 2010, en la que el presidente Obama convocó a 46 otros jefes de Estado y de Gobierno, para endosar su propuesta de garantizar la seguridad de todos los materiales nucleares vulnerables del mundo en un plazo de cuatro años, para lo que se definieron los principios que debían guiar esta actuación, se diseñó

un plan de acción propio y se convino en celebrar reuniones de seguimiento, incluyendo una nueva cumbre, que tendrá lugar en Corea del Sur en 2012.⁸

(8) Plan de Acción sobre Oriente Medio

El logro de un acuerdo sobre Oriente Medio en el contexto de la Conferencia del TNP de 2010 puede considerarse un avance trascendental para el régimen internacional de desarme y no proliferación nucleares. Esta cuestión específica, el establecimiento de una zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva en la región de Oriente Medio, tal como se acordó en la resolución aprobada en la Conferencia del TNP de 1995 y que posibilitó el apoyo del grupo de países árabes a la extensión indefinida del TNP, era una asignatura pendiente que amenazaba con imposibilitar el deseado refuerzo del TNP en sus tres pilares (desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear). Hasta la fecha, además de constatarse en la Conferencia de 2005 la enorme complejidad política del debate nuclear en Oriente Medio, se habían celebrado algunos seminarios officiosos y se habían presentado algunas propuestas, pero no se había logrado nunca pasar al nivel intergubernamental ni a la consideración de medidas prácticas encaminadas a su realización.⁹ Aunque Israel declaraba siempre su apoyo al establecimiento de esta zona libre de armas de destrucción masiva, 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.

El plan de acción para la puesta en práctica de la Resolución del TNP de 1995 sobre Oriente Medio siguió un proceso de negociación diplomática separado del resto del Documento Final. Desde muchos meses antes del comienzo de la Conferencia, había una percepción unánime de que era imprescindible acordar esta vez medidas concretas sobre Oriente Medio si se quería que hubiese un acuerdo sobre el conjunto de temas a tratar. Egipto lideraba de facto al grupo de países árabes al reclamar este esfuerzo de forma insoslayable. Rusia había presentado en el Comité Preparatorio de 2009 unas propuestas que reiteraba constantemente para dejar constancia del papel que podía jugar en esta cuestión. Finalmente, EEUU, bajo la nueva dinámica de desarme y no proliferación diseñada por la Administración Obama, parecía admitir que sería conveniente encontrar

⁸ El Comunicado y el Plan de Trabajo de la Cumbre de Seguridad Nuclear se pueden consultar, en su versión en inglés, en www.whitehouse.gov/the-press-office/communiq-washington-nuclear-security-summit y en www.whitehouse.gov/the-press-office/work-plan-washington-nuclear-security-summit.

⁹ Se puede encontrar un buen análisis de esta cuestión en el artículo de Rebecca Johnson titulado “Rethinking Security Interests for a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East” (*Disarmament Diplomacy*, n° 86, Otoño 2007). También, el ex embajador egipcio en Washington y actual director del Proyecto de No Proliferación en Oriente Medio del Instituto de Relaciones Internacionales de Monterey, Nabil Fahmy, preparó un interesante documento para la reunión de la ICNND celebrada en El Cairo en septiembre de 2009 con el título de “The Middle East Nuclear Paradigm and Prospects”. Finalmente, merece leerse el artículo publicado por Bruce Riedel y Gary Samore (éste último es actualmente el coordinador para No Proliferación de la Casa Blanca) con el título de “Managing Nuclear Proliferation in the Middle East”, que forma el capítulo cuarto del libro “Restoring the balance: a Middle East strategy for the next President”, publicado en enero de 2009 y resultado de un proyecto conjunto de la Brookings Institution y el Council on Foreign Relations.

una fórmula que permitiese avances en este tema. Aunque los detalles no son conocidos todavía, todo indica que EEUU y Egipto mantuvieron en los meses previos a la Conferencia del TNP varios contactos para explorar los posibles contenidos de un acuerdo sobre Oriente Medio, sin que lograsen un resultado positivo antes del comienzo de la Conferencia. Estas consultas continuaron en paralelo a las reuniones de la Conferencia del TNP y, en ocasiones, se ampliaron para permitir la participación de los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de los restantes países del grupo árabe. Aún así, se llegó casi a la última semana de la Conferencia sin un acuerdo al respecto, aunque con una firme voluntad de seguir trabajando para lograrlo.

Por su parte, el presidente de la Conferencia, el embajador Cabactulan, había propuesto en otoño de 2009 a la diplomática irlandesa Alison Kelly que presidiese el segundo Órgano Subsidiario que se debía crear para debatir las cuestiones regionales, incluidas las relativas a Oriente Medio. Mientras se celebraban los contactos informales directos antes mencionados, Alison Kelly se mantuvo en estrecho contacto con las delegaciones claves pero sin tratar de realizar propuestas propias. Finalmente, a falta de poco más de una semana para el final de la Conferencia, los países más directamente concernidos reclamaron sus buenos oficios y pudo presentarles la propuesta de compromiso que había estado preparando, fruto de sus numerosos sondeos y consultas (NPT/CONF.2010/MC.II/SB.2/CRP.1). Como indicó Rebecca Johnson en su *blog*, se trataba de una propuesta redactada con mucho cuidado y que recibió una respuesta inicial positiva, al considerarse un esfuerzo equilibrado. De hecho, el texto final que se incluyó en la sección de “Conclusiones y recomendaciones” del Documento Final de la Conferencia mantendría los elementos esenciales de esta propuesta inicial.

La propuesta finalmente aceptada por consenso, además de que “lamenta que se haya progresado poco en la aplicación de la resolución de 1995 sobre Oriente Medio”, señala “la importancia de un proceso que conduzca” a su plena aplicación. Con este fin, el secretario general de Naciones Unidas y los tres países que copatrocinaron la resolución de 1995 (EEUU, Rusia y el Reino Unido), en consulta con los Estados de la región, convocarán una Conferencia en 2012, “en la que participarán todos los Estados de Oriente Medio”, sobre el establecimiento en Oriente Medio de una zona libre de armas nucleares y de todas las demás armas de destrucción masiva; para ello designarán un “facilitador” para realizar consultas con los Estados de la región, preparar la Conferencia de 2012 y ayudar a la aplicación de las medidas que allí se convengan e informar a la Conferencia del TNP en 2015; y designarán a un gobierno anfitrión para la Conferencia de 2012.

Lógicamente, la incógnita principal es la postura que tomará al respecto Israel, dado que, mediante la mención expresa a la consulta “con los Estados de la región” y a la participación de “todos los Estados de Oriente Medio”, la actitud que adopte puede ser determinante para el éxito de la iniciativa. Su primera reacción oficial, apenas se hubo anunciado este acuerdo, fue negativa, pero será necesario dar un poco más de tiempo para constatar si no resulta posible fijar unas modalidades de realización de esta

conferencia que disipen en buena medida sus temores de verse presionada a aceptar unas obligaciones de transparencia sobre su programa nuclear que Israel considera son incompatibles con la garantía de su seguridad nacional, en la situación en que se encuentra en la actualidad el proceso de paz en la región, sus relaciones con sus vecinos árabes y los riesgos para el conjunto de la región que presenta a su vez el programa nuclear de Irán.

Hay que señalar que, en su declaración tras la aprobación del Documento Final de la Conferencia, la delegación de EEUU declaró que “tomaba en serio su compromiso con respecto a esta conferencia regional y trabajará con los países de la región para crear las condiciones para una exitosa conferencia”, pero que su habilidad para hacerlo se había visto puesta seriamente en peligro porque el Documento Final señala individualmente a Israel, “un hecho que EEUU lamenta profundamente”. Efectivamente, el plan de acción sobre Oriente Medio retoma el lenguaje de consenso de la Conferencia del TNP de 2000 al señalar que “la Conferencia recuerda que la Conferencia de Examen de 2000 reafirmó la importancia de que Israel se adhiera al Tratado y de que sometiera todas sus instalaciones nucleares a las salvaguardias amplias del OIEA”, mientras que sólo se puede encontrar una velada referencia al programa nuclear de Irán cuando más adelante se señala que “la Conferencia subraya la necesidad de un estricto cumplimiento por parte de todos los Estados partes de los compromisos y obligaciones que les incumben en virtud del Tratado”. En todo caso, lo más importante es destacar el compromiso que asume, e incluso ha auspiciado, la Administración Obama, indudablemente en el contexto de su nueva política sobre el proceso de paz en Oriente Medio, para buscar nuevas vías diplomáticas que contribuyan a reforzar la paz y seguridad en la región de Oriente Medio en su conjunto, sin menoscabo de la seguridad de Israel pero sin quedar por ello sometido a los dictados del gobierno israelí del momento.

(9) Retirada del Tratado y cuestiones institucionales

Dos cuestiones merecen, finalmente, ser mencionadas, a pesar de que no hubo consenso para que se incluyesen en la sección dedicada a “Conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento”. Se trata del debate sobre las consecuencias de la retirada de un país del Tratado y de las propuestas sobre cuestiones institucionales. En ambos casos, la primera sección del Documento Final, relativa al examen del funcionamiento del Tratado y que es responsabilidad únicamente del presidente, viene a explicar con bastante objetividad el contenido de las discusiones. El Artículo X del Tratado permite que un Estado Parte se retire “si decide que acontecimientos extraordinarios relacionados con la materia que es objeto de este Tratado han comprometido los intereses supremos de su país”. El artículo en cuestión fija un procedimiento para que surta efecto dicha retirada. Como ya se ha mencionado, Corea del Norte anunció en 2003 su voluntad de retirarse del Tratado que, de hecho, se convirtió en el prolegómeno de su anuncio formal, en febrero de 2005, de que había fabricado y poseía armas nucleares. Ello implicaba que había comenzado su programa nuclear militar con anterioridad a su retirada del TNP, por lo

tanto contraviniendo sus disposiciones, y aprovechando la cooperación internacional y el acceso a materiales y tecnologías que le fueron facilitadas teniendo en cuenta su pertenencia, como país no poseedor de armas nucleares, al TNP. A la vista de estas circunstancias, en el Comité Preparatorio de 2004 y en la Conferencia del TNP de 2005 se optó por una fórmula creativa, consistente en que el letrero de Corea del Norte quedaba custodiado por el presidente de la Conferencia, en tanto no se alcanzase un consenso sobre el estatus jurídico de Corea del Norte con respecto a su pertenencia al TNP. Esta situación todavía persiste, por lo que se evita reclamar un “retorno” de Corea del Norte al TNP sino que meramente se reclama que vuelva a ser un Estado Parte “que cumpla plenamente las disposiciones del Tratado”. En la Conferencia del TNP de 2010, a partir del caso de Corea del Norte, pero teniendo muy en cuenta la posibilidad de que Irán siguiese en un futuro no muy lejano un proceso de retirada del TNP similar al norcoreano, varios países, incluida la UE y EEUU, pusieron énfasis en fijar unas pautas para que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas considerase las circunstancias en que se produciría un eventual anuncio de retirada y sobre lo que debía hacerse respecto de los programas e instalaciones nucleares desarrollados mientras dicho país era miembro de pleno derecho del TNP. El mínimo parecía ser que el Consejo de Seguridad analizase los “acontecimientos extraordinarios” que se encontrarían en el origen del anuncio de retirada del TNP y que las instalaciones nucleares establecidas con anterioridad con asistencia de un país extranjero quedasen inmediatamente “congeladas” y siempre bajo control del OIEA (hay que recordar que la primera decisión que tomó Corea del Norte tras anunciar su retirada del TNP fue expulsar a todos los inspectores del OIEA de su territorio), hasta que se adoptasen las medidas oportunas sobre su continuidad o desmantelamiento y retorno al país de origen. El principio esencial que se quería inscribir en el documento de “Conclusiones y recomendaciones” era que si un Estado se retira del Tratado, seguirá siendo responsable de las infracciones al Tratado que hubiera cometido con anterioridad a su retirada. Las discusiones, sin embargo, no permitieron alcanzar un consenso final. La mayoría de los países del Movimiento No Alineado no otorgaban prioridad alguna a esta cuestión y argumentaban que bastaba guiarse por las normas generales del Derecho Internacional y, ciertamente, la delegación iraní estuvo particularmente activa en las consultas informales al respecto, que fueron hábilmente presididas por el presidente del tercer Órgano Subsidiario, el embajador de Uruguay, José Luis Cancela, quien hubo de trasladar el último día al presidente de la Conferencia que no había consenso puesto que Irán rechazaba cualquier tipo de mención a la cuestión del Artículo X del Tratado en la parte del Documento Final que debía ser expresamente aprobado por todos los Estados Parte.

En cuanto a las cuestiones institucionales, Canadá había asumido varios meses antes el liderazgo en esta cuestión con una serie de propuestas para reforzar las capacidades administrativas para el seguimiento del Tratado en el periodo entre cada conferencia quinquenal. Esencialmente, se adscribiría de forma permanente a un funcionario de la Secretaría de Naciones Unidas para esta tarea, se crearía un foro informal de presidentes de los Comités Preparatorios y de las Conferencias para trasladar su experiencia y

consejos a los futuros presidentes, e incluso se consideraron, pero ya con mucho menor apoyo de las delegaciones, posibles modalidades para la convocatoria de reuniones extraordinarias de los Estados Partes en caso de que fuese necesario (por ejemplo, ante un anuncio de retirada del Tratado por un Estado Parte). Los países del P-5 habían mostrado escaso entusiasmo por estas propuestas, más por temor a distrajesen la atención de otros aspectos sustantivos de mucha mayor trascendencia, pero hubieran podido aceptar algunas propuestas. Los países No Alineados estaban divididos sobre esta cuestión y algunos, como Egipto, las apoyaban con determinación. Pero, de nuevo el mensaje que llegó al presidente de la Conferencia, el penúltimo día, era que algunos países No Alineados no estaban dispuestos a sumarse al consenso para aprobar este tipo de propuestas y, para evitar que esta cuestión pusiera en peligro el acuerdo que se acababa de alcanzar sobre todas las demás cuestiones, quedaron recogidas únicamente en la primera sección del Documento Final, aunque la lectura de los párrafos en cuestión no deja lugar a dudas sobre lo cerca que se estuvo de alcanzar un acuerdo al respecto y la voluntad de volver a considerar estas propuestas en el futuro (NPT/CONF.2010/50 (vol. I), párrafos 110-112).

(10) Conclusiones

Ocurre con frecuencia que en una conferencia multilateral global la buena voluntad para alcanzar un acuerdo se ve frustrada por los problemas que surgen durante el proceso negociador y por la propia complejidad que conlleva alcanzar un acuerdo en un plazo de tiempo delimitado e improrrogable. Aun existiendo el buen clima diplomático señalado al comenzar la Conferencia del TNP de 2010, no había realmente ninguna garantía de que se llegase a ese acuerdo final de consenso, a pesar de las expectativas y la determinación de la mayoría de las delegaciones. Por ello, no cabe sino concluir que el resultado de la Conferencia del TNP de 2010 puede considerarse como muy positivo. Antes que nada, porque resulta de gran importancia haber podido encontrar este consenso para evitar una quiebra del régimen internacional de desarme y no proliferación nuclear. A pesar de los buenos augurios aportados por la política de la Administración Obama, el contexto internacional en que tuvo lugar la conferencia seguía siendo extremadamente difícil y complejo. El grado de desconfianza entre los Estados Parte sobre su compromiso con las obligaciones que prescribe el Tratado, tanto en el ámbito del desarme como de la no proliferación, se resentía todavía por la larga travesía del desierto que había conocido el TNP desde 2000 y las fuertes tensiones que afloraron durante la Conferencia de 2005. Es preciso preguntarse qué habría sido del régimen de desarme y no proliferación del TNP si no se hubiese alcanzado este acuerdo en 2010: ¿habría logrado sobrevivir hasta la próxima Conferencia de 2015 o se habría quedado en un mero régimen formal que todos afirmarían reconocer pero que se iría erosionando progresivamente?

Además, el hecho de que este resultado sea verdaderamente equilibrado entre los tres “pilares” del TNP, evitando el énfasis excesivo que hasta ahora se había puesto en los compromisos de desarme, resulta también de gran trascendencia al reflejar un nuevo

enfoque que contará con mayores posibilidades de consolidar y reforzar el régimen internacional del TNP. Los intereses y prioridades en presencia son necesariamente diferentes pero el enfoque “equilibrado” facilita una convergencia entre todos los países en sus esfuerzos para fortalecer el TNP en su conjunto, al tiempo que permite que el seguimiento y evaluación de los compromisos adquiridos se lleve a cabo de forma interconectada y global. Solo de este modo se podrá decir que colectivamente progresamos hacia un mundo más seguro.

Por lo demás, el Documento Final de la Conferencia del TNP aporta un nuevo apoyo e impulso a la visión de un mundo sin armas nucleares que el presidente Obama ha logrado situar de forma destacada en los principales foros de debate y negociación política, como el G-8 o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Aunque algunas potencias nucleares han tratado de acotar al máximo el significado de este proceso, temerosos de que les arrastre a un progresivo y acelerado desarme nuclear que debilita, o incluso llegue a poner en cuestión, su legitimidad para seguir ejerciendo las responsabilidades que le fueron atribuidas al final de la Segunda Guerra Mundial, las expectativas y los anhelos que ha suscitado en casi todos los países del mundo hace que resulte muy difícil que sigan pudiendo obviar o retrasar el compromiso de desarme nuclear contenido en el Artículo VI del TNP.

Ciertamente, las medidas concretas incorporadas en los Planes de Acción no son, en ningún caso, de una tremenda ambición. Pero su carácter de acciones realistas y realizables le otorga precisamente un mayor valor y exigencia. Nadie ha caído en la tentación de exigir compromisos que no serían alcanzables en el plazo de cinco años que resta hasta la próxima Conferencia del TNP. Por este motivo, no será aceptable que en 2015 se argumente que resultaba imposible alcanzar las metas que se han fijado en esta Conferencia. Todos deberán dar cuenta de los esfuerzos y acciones concretas que hayan emprendido para dar cumplimiento a las 64 medidas aprobadas y al Plan de Acción sobre Oriente Medio.

Al final, todos debieron ceder algo para poder forjar un nuevo consenso: unos tuvieron que renunciar a unos compromisos más firmes y detallados, con límites temporales concretos, para los siguientes pasos en el proceso de desarme nuclear; otros debieron renunciar a una exigencia más clara para que el Protocolo Adicional con el OIEA fuese el nuevo estándar de verificación para prevenir la proliferación nuclear. Nadie renunció a sus postulados y principios pero todos convinieron en que por el momento no había margen para un acuerdo más ambicioso y en que dentro de cinco años se realizaría una nueva revisión, tomando como base lo acordado en 2010.

Finalmente, resulta de extraordinaria importancia el acuerdo logrado para dar comienzo a un proceso que pueda llevar al establecimiento de una zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva en Oriente Medio. Se trata de la región del mundo que hoy suscita mayores preocupaciones en términos de proliferación nuclear y que mayor

incidencia podría tener en la consolidación de la paz y seguridad globales. La cuestión nuclear es solo una parte de la ecuación global en Oriente Medio, pero contiene el importante simbolismo de representar un ámbito en el que los países árabes vienen reclamando desde hace muchos años que se puedan dar algunos pasos concretos sin que, hasta ahora, se haya podido iniciar ningún tipo de proceso intergubernamental. El coraje y determinación de la Administración Obama respecto de esta cuestión también merece ser reseñada y valorada. El camino que resta por recorrer para alcanzar esa zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva en Oriente Medio no será fácil pero el mero comienzo del proceso puede ser de enorme trascendencia.