

A vueltas con el Tratado de No Proliferación

[Manuel Herrera Almela](#)



Getty Images

He aquí las cuestiones clave a tratar en la próxima conferencia de revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), pospuesta para 2021, así como los principales riesgos derivados.

Este año debía celebrarse la vigésima conferencia de revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). No obstante, debido a la pandemia provocada por la covid19 su celebración se ha pospuesto al año que viene. Esto es una buena noticia ya que otorga a los Estados partes del tratado más tiempo para discutir y negociar entre ellos los temas clave del actual ciclo de revisión en vistas de publicar una declaración conjunta al final de la conferencia.

Esto desde luego no resultará sencillo. El tratado, y el régimen de no proliferación nuclear en su conjunto, se enfrentan a serios peligros derivados del comportamiento de los Estados que lo integran. Estos van desde la polarización de las posiciones con respecto al desarme nuclear hasta las discrepancias sobre cómo aproximar el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares de 2017, pasando por el progresivo desmantelamiento de los instrumentos de control de armamentos y la modernización de los arsenales nucleares.

El proceso de revisión

El TNP se considera la piedra angular del régimen de no proliferación nuclear. La aplicación del mismo es evaluada por los Estados partes en ciclos de revisión quinquenales, denominados RevCons, precedidos por los Comités Preparatorios, denominados PrepComs. La revisión del

tratado aborda tres cuestiones: el compromiso de los cinco Estados nucleares reconocidos por el tratado de "proseguir las negociaciones [...] sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares [...] y al desarme nuclear" (Artículo VI del TNP); el compromiso de los Estados no poseedores de este tipo de armas de renunciar a la adquisición de arsenales nucleares y aceptar medidas de salvaguardia y verificación; y la promoción de la utilización de la energía atómica con fines pacíficos.

La pasada década comenzó con buen pie en lo que respecta al régimen de no proliferación nuclear: el entonces presidente estadounidense Barack Obama estableció el objetivo de la abolición nuclear en 2009; la Revisión de la Postura Nuclear de Estados Unidos, publicada en 2010, esbozó los pasos para reducir la dependencia de Washington de este tipo de armamento; la RevCon de 2010 se cerró con un documento final consensuado donde se acordó un Plan de Acción de 64 puntos que cubría los tres pilares del tratado; y también se decidió nombrar un facilitador para avanzar en la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva (ADM) en Oriente Medio.

Este progreso se vio truncado por la falta de aplicación del Plan de Acción y el anuncio de los planes de modernización de los arsenales nucleares de EE UU y Rusia. Al mismo tiempo, la RevCon de 2015 resultó en un retroceso en las ambiciones de la conferencia precedente. Desde entonces, se ha producido un alejamiento de las posiciones entre, los cada vez más polarizados, Estados nucleares y aquellos no nucleares. Estos últimos se reunieron en torno a la llamada "Iniciativa humanitaria", que, transponiendo la lógica aplicada a otras armas de destrucción masiva, tenía por objeto prohibir y finalmente eliminar las armas nucleares, lo cual ha derivado en la redacción de un tratado de prohibición en 2017.

A esta cuestión hay que añadir el progresivo desmantelamiento de los acuerdos de control de armamentos. En 2019 se produjo la salida de EE UU del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio; el nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START) corre el riesgo de no ser renovado después de que expire en febrero de 2021; el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, abierto a la firma desde 1996, sigue sin haber entrado en vigor; y, por último, la negociación de un Tratado de Prohibición de la Producción de Material Fisible no ha comenzado.

En vista de todos estos problemas, uno puede concluir que el proceso de revisión del TNP no funciona y que se dedica demasiado tiempo a hacer declaraciones nacionales y a exponer los temas de debate en vez de tomar medidas concretas. La actual polarización y las divisiones en el seno de la comunidad del TNP dificultará aún más el proceso de toma de decisiones en la siguiente conferencia.

La próxima RevCon

Será la más importante desde 1995 debido a que, tal y como se ha señalado anteriormente, han surgido tensiones en el régimen de no proliferación nuclear. Aunque no se puede culpar al TNP de esto, cabe esperar que repercuta en la conferencia.

Por un lado, puede aumentar la presión sobre los Estados partes para que reafirmen su compromiso común con el TNP y restar importancia a las grandes diferencias en sus posiciones. Por otra parte, puede alentarlos a ser menos flexibles en aras de captar la verdadera situación en cualquier documento final. En cualquier caso, las delegaciones se verán obligadas a sopesar sus aspiraciones para el futuro del TNP frente al actual entorno de seguridad, en particular, la crisis en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia. Lograr un equilibrio en estas cuestiones va a resultar extremadamente complicado, sobre todo en lo que respecta a la aplicación del artículo VI del TNP, el cual es uno de los puntos que legitima al tratado y a la vez es uno en los que menos se ha avanzado.



En este sentido, es muy probable que la cuestión del desarme nuclear sea un tema de discusión en la RevCon por varias razones. Primero, la arquitectura internacional del control de

armamentos se ha degradado significativamente desde la última conferencia. Con este telón de fondo, el TNP constituye uno de los dos únicos tratados en vigor que imponen obligaciones de desarme a los Estados poseedores de armas nucleares. Si no se prorroga el Nuevo START, lo cual parece cada vez más probable, en 2025 podría celebrarse la primera RevCon de la historia en la que EE UU y Rusia no tengan en vigor medidas bilaterales de control de armas.

En segundo lugar, un número creciente de Estados no poseedores de armas nucleares cuestionaron el carácter discriminatorio del TNP. Entre ellos se incluye Irán, que observó en la PrepCom de 2019 que el "evidente desequilibrio en la aplicación de los compromisos de no proliferación y desarme nuclear [del TNP] representa una grave amenaza para la credibilidad y la legitimidad del Tratado" antes de insinuar su [retirada](#) del mismo. También se incluye a Turquía, ya que el presidente Recep Tayyip Erdogan se quejó recientemente de que "algunos países tienen misiles con ojivas nucleares... pero (nos dicen) que no podemos tenerlos", sugiriendo así que el sistema de los llamados "poseedores y no poseedores de armas nucleares" codificado en el TNP es algo que no puede seguir [vigente](#).

En tercer lugar, es probable que la apertura a ratificación del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares de 2017 haga que la aplicación del artículo VI sea una cuestión polémica en la próxima RevCon. Si bien el Tratado de Prohibición no dominó ni las PrepCom de 2018 ni las de 2019, las negociaciones de 2021 marcarán la primera vez que los Estados partes en el TNP tienen el mandato de tratar de alcanzar un consenso, incluso con respecto a este nuevo instrumento. Es probable que los progresos en materia de desarme se pongan bajo la lupa a medida que los Estados integrantes midan el valor de Tratado de Prohibición en relación con el TNP y el resto del régimen de no proliferación. Estas negociaciones pueden llegar a ser sumamente polémicas y podrían convertirse en la cuestión sobre la que la conferencia fracase. En este sentido, los países poseedores de armas nucleares deben ofrecer una respuesta a las crecientes críticas a su comportamiento y generar las condiciones óptimas para poder negociar un proceso de desarme generalizado.

Ahora bien, hay ciertas razones para mantener la calma. Como es costumbre, se han celebrado tres PrepComs. Éstas han ido razonablemente bien con pocas sorpresas y se han destacado la mayoría de los problemas discutidos anteriormente. Al mismo tiempo, y durante los últimos cinco años, varios grupos de países, así como el Secretario General de las Naciones Unidas, han tomado una serie de iniciativas para avanzar en el control de este tipo de armamento. Tal vez la más ambiciosa es la conocida como "Creación de un ambiente para el desarme nuclear" (CEND por sus siglas en inglés). Dirigida por el Departamento de Estado de EE UU, está formada por más de 40 Estados, incluyendo todos aquellos poseedores de armas nucleares. Aún en sus etapas iniciales, su objetivo es identificar las condiciones que tendrían que existir

para que éstas sean eliminadas de manera segura. Otro esfuerzo reciente, que involucra a 16 países, es la Iniciativa de Estocolmo, cuyo mensaje central es la necesidad de desarrollar modestos pasos realistas hacia el desarme nuclear. La necesidad de una verificación efectiva está siendo abordada por otra iniciativa de EE UU, la Asociación Internacional para la Verificación del Desarme Nuclear (IPNDV por sus siglas en inglés). La IPNDV está llevando a cabo un trabajo serio en al menos identificar, si no resolver completamente, la miríada de temas difíciles que se involucran en la formulación y negociación de la verificación efectiva del desarme nuclear.

Un plan B ante el potencial fracaso

Los optimistas pueden citar algunas razones por las que la RevCon de 2021 podría desafiar las bajas expectativas y producir un documento final amplio y consensuado. A pesar de las diferencias entre las partes sobre la eficacia con que se persiguen determinados objetivos del TNP, existe un gran apoyo al propio tratado y una renuencia a ponerlo en peligro. Un factor conexo es que los gobiernos que abogan firmemente por un progreso más rápido en materia de desarme nuclear pueden, no obstante, apreciar que el actual entorno de seguridad internacional no es propicio para ese progreso y podrían, por lo tanto, estar dispuestos a reducir sus exigencias y conformarse con resultados mucho más modestos de lo que preferirían a fin de evitar poner en peligro el TNP.

Pero si bien es posible encontrar signos esperanzadores, los motivos de pesimismo sobre las perspectivas de un resultado consensuado son probablemente más fuertes. Muchas partes en el TNP están profundamente preocupadas no sólo por el estancamiento indefinido de nuevas reducciones nucleares, sino, lo que es más fundamental, por el hecho de que los acuerdos de control de armamentos vigentes entre Estados Unidos y Rusia están desmantelándose y que los ambiciosos programas de modernización nuclear en Moscú, Washington, Pekín y otros lugares pueden alimentar las desestabilizadoras competiciones armamentísticas y aumentar los riesgos de una guerra nuclear.



Otros motivos de pesimismo pueden encontrarse en el agudo deterioro de las relaciones bilaterales entre Washington y Moscú, así como entre EE UU y China. Estas relaciones cada vez más adversas aumentan en gran medida la dificultad de encauzar negociaciones productivas sobre el control de armamentos. Pero también plantean un importante desafío a la cooperación de los cinco Estados poseedores de armas nucleares del TNP en la propia RevCon. En el pasado, estos países, a pesar de las a menudo graves diferencias de política entre ellos, por lo general lograron colaborar eficazmente para promover el éxito de la conferencia, adoptando un frente común para defender su historial de aplicación del artículo VI y coordinando sus esfuerzos para alentar a otras partes a moderar sus demandas y aceptar un consenso con el que convivir. Si en la conferencia de 2021 los Estados poseedores de armas nucleares no pueden dejar de lado sus diferencias y, en su lugar, toman caminos separados, las perspectivas de un resultado positivo de la conferencia disminuirán.

Ahora bien, el éxito de las revisiones del TNP no puede juzgarse por la existencia o no de un documento final basado en el consenso, ya que no hay garantías de que se cumplan las obligaciones del texto o de que los Estados no expresen su disconformidad sobre aspectos concretos de dicho documento. En este sentido, cabe recordar que ciertas Revisiones del TNP se consideraron un éxito, aunque no dieron lugar a un consenso pleno, por ejemplo, en 1995 y

2010. Así pues, lo que significa "éxito" en el contexto del TNP ha demostrado ser maleable. A su vez, la comunidad internacional debe comenzar a pensar creativamente en cómo redefinir "éxito" teniendo en cuenta el contexto geoestratégico y político actual. El fracaso en 2021 puede definirse mejor como el hecho de que los Estados partes se marchen de la conferencia cuestionando más profundamente las motivaciones y la utilidad de sus compromisos, mientras que el éxito podría evaluarse mejor a través del grado de confianza que se construya.

En definitiva, los Estados integrantes tendrán que navegar cuidadosamente el resto del ciclo de revisión del TNP para evitar establecer objetivos poco ambiciosos. Al mismo tiempo, debería hacerse un firme intento de lograr un consenso al menos parcial, ya que el fracaso en alcanzar un consenso en dos evaluaciones consecutivas del TNP no sería un buen augurio para la supervivencia del régimen de no proliferación.

La RevCon de 2021 promete ser un acontecimiento dramático. Las conferencias pasadas han derivado frecuentemente en disputas entre los Estados poseedores de armas nucleares y aquellos que no las poseen. Esto parece probable que ocurra de nuevo, pero con mayores riesgos que en las anteriores conferencias.

Es verdad que existen más puntos de convergencia en las posiciones de los Estados partes que de divergencia. Pero sólo se necesitan unas pocas cuestiones polémicas, incluso una sola, para bloquear un documento final, y hay una serie de cuestiones, incluidas las mencionadas a lo largo de este artículo, en las que será muy difícil reconciliar las posiciones firmemente sostenidas hasta la fecha. Es concebible, por supuesto, que las partes, en aras de evitar lo que representaría ampliamente un fracaso, se traguen sus diferencias y se reúnan en un documento final de consenso, diluido hasta el punto de carecer de sentido. Sin embargo, es probable que muchos no acepten barrer todos los desacuerdos bajo la alfombra y finjan que existe un acuerdo sobre el estado del régimen del TNP.

Es también probable que la calidad y los resultados ulteriores de los debates se consideren más importantes que un documento general en sí mismo. No obstante, el hecho de no llegar a un acuerdo ni siquiera sobre un resumen de lo ocurrido, junto con cierta visión del camino a seguir, no es un resultado satisfactorio y, al menos en la mente del público en general, reflejará la mala salud del régimen de no proliferación nuclear.

Fecha de creación

23 julio, 2020