Naciones Unidas A/AC.281/WP.1

Asamblea General

Distr. general
21 de mayo de 2013
Español
Original: inglés

Grupo de trabajo de composición abierta que elabore propuestas para hacer avanzar las negociaciones multilaterales de desarme nuclear a fin de establecer y mantener un mundo sin armas nucleares
Ginebra, 2013
Tema 5 del programa
Elaboración de propuestas para hacer avanzar las negociaciones multilaterales de desarme nuclear a fin de establecer y mantener un mundo sin armas nucleares

Percepciones y opiniones sobre desarme nuclear: conciliación de divergencias y acercamiento de posiciones

Presentado por Austria

I. Introducción

1. El Grupo de trabajo de composición abierta tiene el mandato de elaborar "propuestas para hacer avanzar las negociaciones multilaterales de desarme nuclear a fin de establecer y mantener un mundo sin armas nucleares" [...] y de presentar "un informe sobre su labor, que refleje los debates celebrados y todas las propuestas formuladas, en el sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea [...]". Por consiguiente, el Grupo de trabajo constituye una buena oportunidad para abordar una amplia gama de cuestiones relacionadas con el desarme nuclear. También llena un vacío, habida cuenta del prolongado estancamiento de la Conferencia de Desarme y de la falta de progresos de la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas, donde desde hace muchos años no han sido posibles debates amplios y sustantivos sobre desarme nuclear multilateral. Para Austria, el Grupo de trabajo de composición abierta puede, por lo tanto, contribuir a dar un nuevo ímpetu a la comunidad del desarme, brindando a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas la oportunidad de contribuir al discurso sobre desarme nuclear multilateral. El Grupo de trabajo de composición abierta puede examinar diferentes aspectos del desarme nuclear, como el estado de la cuestión, los desafíos, los diferentes enfoques y las propuestas concretas, así como reflexionar al respecto y tratar de elaborar propuestas específicas para hacer avanzar las negociaciones multilaterales sobre desarme nuclear.

2. Los progresos en materia de desarme nuclear han sido desalentadores, debido a que parecen existir percepciones radicalmente diferentes y opiniones encontradas sobre diversos aspectos fundamentales, entre los que hay que señalar:

Se ruega reciclar

- La medida en que el desarme nuclear y un mundo libre de armas nucleares constituyen una prioridad urgente, compartida por la totalidad de la comunidad internacional;
- La calidad y el estatus de las obligaciones y los compromisos en materia de desarme nuclear;
- Qué se entiende realmente por progresos en materia de desarme nuclear y cómo deberían medirse.

3. Austria considera que el Grupo de trabajo de composición abierta aportaría valor añadido al discurso sobre desarme nuclear si se pudieran abordar algunas de estas cuestiones durante sus tareas. En este documento de trabajo, Austria ofrece una visión general de estas percepciones diferentes y opiniones divergentes, a fin de alimentar y estimular los debates en el Grupo de trabajo de composición abierta y poner de relieve algunos ámbitos en los que será necesario redoblar los esfuerzos para subsanar las deficiencias existentes.

II. Desarme nuclear: ¿Una prioridad o un objetivo lejano?

4. De la retórica empleada en las declaraciones públicas y en los foros internacionales se desprende que, en general, la comunidad internacional comparte el objetivo del logro del desarme nuclear y de un mundo sin armas nucleares. En la realidad, sin embargo, existe un desfase considerable entre el enfoque adoptado por los Estados que poseen armas nucleares y la manera en que la mayoría de los Estados no poseedores de armas nucleares se plantean la cuestión del desarme nuclear.

5. Los Estados poseedores de armas nucleares, tanto si son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) como si no lo son, se han mostrado a favor del desarme nuclear. Los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia han adoptado medidas bilaterales para reducir significativamente sus arsenales, y otros Estados poseedores de armas nucleares que son partes en el TNP han adoptado medidas unilaterales. Todas estas iniciativas representan avances hacia el cumplimiento de los compromisos y las obligaciones en materia de desarme dimanantes del TNP. Los Estados que no son partes en el TNP también han formulado propuestas y/o han expresado su apoyo al desarme nuclear. Sin embargo, en general los Estados poseedores de armas nucleares siguen esgrimiendo el valor disuasorio de estas armas y continúan dependiendo de ellas por considerarlas "máximos garantes de la seguridad". Todos los Estados poseedores de armas nucleares han establecido programas de modernización de su armamento nuclear y, o bien están realizando inversiones a largo plazo en estas armas y en la infraestructura que es propia de estas armas, o bien tienen previsto hacerlo. En Asia, hay indicios incluso de la existencia de una carrera acelerada de armas nucleares y misiles.

6. Por consiguiente, parece que los Estados poseedores de armas nucleares consideran que el desarme nuclear y el logro de un mundo libre de armas nucleares es, como mucho, un objetivo a largo plazo al que se puede aspirar. De esta manera, a la espera de que en el mundo se den las condiciones que se consideran necesarias para lograr el desarme nuclear, solo se están adoptando medidas limitadas en materia de desarme, sin que se esté llevando a cabo un replanteamiento fundamental de la función de las armas nucleares ni se esté alterando el equilibrio nuclear estratégico. Al mismo tiempo, los Estados poseedores de armas nucleares se centran en prevenir una mayor proliferación de armas nucleares. Ello no solo constituye su prioridad evidente, sino que además se presenta como una necesaria condición previa para poder adoptar medidas más sustantivas en materia de desarme nuclear.

7. El enfoque adoptado por muchos (si no la mayoría) de los Estados no poseedores de armas nucleares respecto de las armas nucleares y de la urgencia del desarme nuclear es muy diferente. En la actualidad, las armas nucleares y la disuasión nuclear se perciben por lo general como una forma muy arriesgada de plantearse la seguridad nacional e internacional. El hecho de que la humanidad consiguiera conjurar con éxito el riesgo de extinción durante el período de la guerra fría se debió tanto a la suerte como a una voluntad expresa de conseguirlo. Resulta cada vez más difícil de aceptar que en el siglo XXI sigan vigentes conceptos como la disuasión nuclear, la destrucción mutua garantizada y la lógica de la estabilidad nuclear estratégica, y que los 20 años transcurridos desde el final de la guerra fría no se hayan aprovechado para reducir la función y el estatus de las armas nucleares. Esta falta de adaptación a las nuevas realidades no ha sido solo una oportunidad desaprovechada, sino también un grave error de cálculo; se la considera uno de los principales factores de proliferación, como lo demuestran la situación en Asia y los riesgos de proliferación en el Oriente Medio. A la luz del claro vínculo que existe entre, por una parte, la retención de las armas nucleares por algunos Estados y su dependencia de ellas y, por otra, la nueva proliferación de estas armas, cabe concluir que los esfuerzos en pro del desarme nuclear y la no proliferación solo darán resultado si se realizan de forma conjunta.

8. De la mera existencia de las armas nucleares se deriva un riesgo permanente, de consecuencias devastadoras para todo el planeta. Por consiguiente, la mayoría de los Estados no poseedores de armas nucleares consideran que el hecho de que se siga dependiendo de las armas nucleares y de la disuasión nuclear es algo contrario a la idea, cada vez más compartida, de que el mundo está interconectado y de que la seguridad colectiva entre los Estados es un objetivo necesario y factible. Resulta por lo tanto cada vez más difícil de aceptar que unos pocos Estados sigan abordando esa amenaza a la existencia de la humanidad en su conjunto como una cuestión de seguridad nacional, en detrimento de los intereses de seguridad de la amplia mayoría de los Estados. Esto queda demostrado aún más si cabe por el hecho de que más de 100 Estados han concluido acuerdos regionales jurídicamente vinculantes que proscriben las armas nucleares en sus respectivas regiones. Las armas nucleares, y la amenaza universal que representan, simbolizan un sistema mundial que, por lo general, se percibe como injusto, y las razones que se esgrimen para seguir manteniéndolas o para evitar replantearse por completo la función que desempeñan se consideran irresponsables o anacrónicas, cuando no ambas cosas a la vez.

9. En conclusión, parece que existen opiniones divergentes sobre la medida en que el desarme nuclear constituye realmente una prioridad urgente para la comunidad internacional. Los Estados poseedores de armas nucleares tal vez consideren que el desarme nuclear es un objetivo a largo plazo que, como mucho, se podrá alcanzar a través de la adopción de medidas graduales en el actual entorno mundial. Por otra parte, los Estados no poseedores de armas nucleares que no participan en acuerdos de "intercambio nuclear" o de "paraguas nucleares", creen que las armas nucleares son sumamente peligrosas en sí mismas, opinan que es anacrónico mantenerlas y depender de ellas, y consideran el desarme un elemento esencial en la prevención de la proliferación de las armas nucleares. Por consiguiente, el desarme nuclear debería perseguirse de forma mucho más urgente y centrada.

10. **Recomendación para el Grupo de trabajo de composición abierta.** Austria considera que el Grupo de trabajo de composición abierta debería abordar estas diferencias conceptuales y buscar la manera de definir una posición común. Asimismo, el Grupo debería estudiar todas las maneras posibles de poner de relieve el objetivo incondicional y la prioridad urgente que constituyen el desarme nuclear y el establecimiento y mantenimiento de un mundo sin armas nucleares.

III. Desarme nuclear: obligaciones y compromisos

11. Una de las divergencias de opinión fundamentales entre los Estados que poseen armas nucleares y los que no las poseen guarda relación con la calidad y el estatus de las obligaciones y los compromisos en materia de desarme nuclear y el establecimiento y mantenimiento de un mundo sin armas nucleares.

12. Los Estados poseedores de armas nucleares contemplan estas armas principalmente desde una perspectiva de seguridad nacional. Por consiguiente, consideran que las decisiones sobre las armas nucleares son exclusivamente una prerrogativa nacional. Los Estados poseedores de armas nucleares que son partes en el TNP distinguen claramente entre las obligaciones de no proliferación, que son jurídicamente vinculantes y cuya puesta en práctica está bien detallada, entre otras cosas mediante las salvaguardias del OIEA y la participación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por una parte, y los compromisos en materia de desarme nuclear dimanantes del TNP, por otra. El artículo VI del TNP sigue siendo la "única" obligación jurídicamente vinculante en materia de desarme nuclear multilateral. Esta obligación, que data del período de la guerra fría, está formulada de manera tan imprecisa que "celebrar negociaciones de buena fe" se presta a muchas interpretaciones. Además, el vínculo entre el "desarme nuclear" y "un tratado de desarme general y completo" también puede interpretarse en el sentido de que el desarme nuclear solo se podrá conseguir en un entorno de seguridad mundial distante y futuro, algo así como la culminación de las relaciones internacionales.

13. La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1996 constituyó una interpretación reforzada y ampliada de la obligación del desarme nuclear con arreglo al derecho internacional. Subrayó que "existe la obligación de emprender de buena fe y de concluir negociaciones que desemboquen en el desarme nuclear […]". Esta obligación es universal, por lo que trasciende la cuestión de la universalidad del TNP. No obstante, en la opinión consultiva queda margen para la interpretación de lo que constituye "emprender de buena fe negociaciones sobre desarme nuclear" en términos concretos. Si bien las opiniones consultivas revisten mucha autoridad, no son, sin embargo, vinculantes para los Estados.

14. Los Estados poseedores de armas nucleares que son partes en el TNP consideran los numerosos compromisos acordados por consenso en las Conferencias de las Partes encargadas del examen del TNP como "no vinculantes" y "políticos". Por consiguiente, el cumplimiento de estos compromisos ha sido selectivo y en parte inexistente. Mientras que las obligaciones de no proliferación dimanantes del TNP fueron elaboradas para crear un sólido conjunto de normas que permitieran medir con eficacia el incumplimiento, la obligación que figura en el artículo VI no ha evolucionado en la misma medida y su aplicación "solo" se mide en función de un conjunto de instrumentos políticos no vinculantes. De esta manera se marca una clara distinción entre la proliferación, que es una cuestión de cumplimiento, y el desarme nuclear, con el que nos estamos refiriendo a la aplicación de compromisos políticos. Se podría concluir que los Estados poseedores de armas nucleares que son partes en el TNP solo han aceptado estos compromisos de desarme nuclear en las Conferencias de Examen porque, desde su punto de vista, no llegan a ser jurídicamente vinculantes.

15. No existen disposiciones jurídicamente vinculantes en materia de desarme nuclear, equiparables al artículo VI del TNP, para los Estados poseedores de armas nucleares que no son partes en el TNP. No obstante, a lo largo del tiempo se han formulado muchas declaraciones y propuestas a favor del desarme nuclear que ponen de manifiesto la existencia de un compromiso político favorable a ese objetivo.

16. Los Estados no poseedores de armas nucleares consideran, sin embargo, que las obligaciones y los compromisos en materia de desarme nuclear dimanantes del TNP,

incluidos los diversos resultados de las anteriores Conferencias de las Partes encargadas del examen del TNP, constituyen un mayor desarrollo y aplicación de la obligación dimanante del artículo VI. Estos Estados ven un estrecho vínculo conceptual entre su consentimiento a estar vinculados por las disposiciones sobre no proliferación y la aplicación de los resultados acordados. Así sucede, en particular, con el acuerdo para la prórroga indefinida del TNP en 1995. Este acuerdo se alcanzó a condición de que se adoptaran ciertas medidas de desarme nuclear que se considera que no se han cumplido o, al menos, no de manera satisfactoria. La opinión generalizada entre los Estados no poseedores de armas nucleares es que el conjunto de iniciativas y resultados acordados en materia de desarme nuclear con arreglo al TNP no son simplemente declaraciones de intenciones "de bajo perfil" *[soft]* o "políticas", sino que constituyen poco menos que elementos jurídicamente vinculantes de un acuerdo que no se ha respetado. En consecuencia, ahora hay quienes ponen en cuestión lo acertado del acuerdo de prórroga indefinida alcanzado en 1995.

17. En conclusión, existen algunas diferencias conceptuales bien definidas respecto de la calidad y el estatus de las obligaciones y los compromisos en materia de desarme nuclear (en el marco del TNP). En el pasado se tendió a diluir estas diferencias, e incluso las opiniones encontradas, mediante una redacción de compromiso que dejaba a ambas partes la libertad de aferrarse a sus propias interpretaciones. No obstante, es posible que el discurso sobre el desarme nuclear basado en el TNP esté llegando a una fase en la que estas contradicciones ya no puedan seguir conciliándose de tal modo.

18. **Recomendación para el Grupo de trabajo de composición abierta.** Austria considera que el Grupo de trabajo de composición abierta debería abordar de manera abierta y sincera estas diferencias conceptuales respecto de la calidad y el estatus de las obligaciones y los compromisos en materia de desarme nuclear, y estudiar maneras de reducir la evidente divergencia de percepciones sobre el estatus de las obligaciones en materia de no proliferación y los compromisos de desarme nuclear.

IV. ¿Qué se considera desarme nuclear y cuáles son las cotas de referencia que permitan determinar la existencia de progresos creíbles?

19. En los debates sobre desarme nuclear celebrados en el marco del TNP también se observan marcadas diferencias de opinión entre los Estados poseedores de armas nucleares que son partes en el TNP y muchos Estados no poseedores de armas nucleares respecto de la medida en que se aplican los compromisos y las obligaciones de desarme nuclear. Los Estados poseedores de armas nucleares, para demostrar que aplican el artículo VI, señalan las medidas que han adoptado al respecto, que van desde medidas técnicas, como la elaboración de un glosario sobre términos nucleares, hasta la reducción de sus arsenales o la conclusión de acuerdos bilaterales de reducción de armamento. Al mismo tiempo, son duramente criticados por los Estados no poseedores de armas nucleares, que consideran que no avanzan en el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones.

20. Los Estados poseedores de armas nucleares que son partes en el TNP, al aplicar el TNP, abordan el desarme nuclear como una serie (más o menos modesta) de medidas graduales, como se indica en la sección II del presente documento de trabajo. Sin embargo, estas medidas deberían llevarse a la práctica de una forma coherente con su deseo de mantener su estabilidad estratégica nuclear y su continua dependencia de las armas nucleares hasta que se den las condiciones que permitan el desarme nuclear. Los Estados poseedores de armas nucleares aducen que no existe contradicción entre su deseo de mantener la estabilidad estratégica nuclear y su apoyo manifiesto al desarme nuclear y al objetivo del logro de un mundo sin armas nucleares. Por consiguiente, el hecho de que siga

dependiendo de las armas nucleares en las doctrinas militares y el mantenimiento, la modernización y las inversiones a largo plazo en armamento nuclear y en la infraestructura que le es propia son, según su argumentación, compatibles con sus compromisos y obligaciones en materia de desarme.

21. La mayoría de los Estados no poseedores de armas nucleares reconoce que el desarme nuclear efectivo es técnicamente complejo y requerirá tiempo, así como una serie de medidas interconectadas. Sin embargo, para que estos Estados considerasen que los progresos en materia de desarme nuclear son creíbles, los Estados poseedores de armas nucleares deberían realizar cambios claramente perceptibles en sus políticas y dirigirse de manera inequívoca hacia el desarme nuclear y hacia un mundo sin armas nucleares. Estos cambios no se han producido. En general, se considera muy contradictorio con las obligaciones y los compromisos convenidos en materia de desarme que los Estados poseedores de armas nucleares mantengan su dependencia de estas armas hasta un futuro distante e impreciso. Por ello, muchos Estados no poseedores de armas nucleares dudan de que la retórica sobre el desarme nuclear utilizada por los Estados poseedores vaya a traducirse en hechos en un futuro próximo, y creen más bien que se trata de un enfoque sistemático con el que se trata de preservar el *status quo* nuclear durante el mayor tiempo posible. Muchos Estados no poseedores de armas nucleares aprecian una contradicción similar entre las declaraciones políticas a favor del desarme nuclear formuladas por algunos Estados poseedores que no son partes en el TNP, y sus políticas, doctrinas y medidas de refuerzo del potencial militar.

22. Estas diferentes opiniones y expectativas sobre el cumplimiento de los compromisos y las obligaciones en materia de desarme nuclear dificultan sobremanera que se alcance un entendimiento común sobre el grado de avance que se está consiguiendo. Las conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento de la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del TNP y las 22 medidas sobre desarme nuclear constituyen un nuevo instrumento útil para que la comunidad del TNP pueda medir los progresos realizados. En este contexto, es preciso destacar la importantísima contribución de la sociedad civil. Se han preparado diversos informes detallados sobre la aplicación del Plan de Acción que podrían resultar de gran ayuda para los Estados a la hora de evaluar su cumplimiento de los compromisos y las obligaciones en materia de desarme previstos en el TNP. Para muchos Estados no poseedores de armas nucleares, los principales indicadores de progreso y de la existencia de una dirección clara hacia el desarme nuclear, tanto para los Estados poseedores de armas nucleares que son partes en el TNP como para los que no lo son, serían:

- La modificación de las doctrinas con miras a reducir la función de las armas nucleares;
- Los cambios respecto del estado de disponibilidad operacional y de alerta;
- Las decisiones adoptadas por los Estados poseedores de armas nucleares acerca de los recursos destinados a esas armas y a su infraestructura, así como a la modernización de su armamento nuclear y a las inversiones a largo plazo en armas nucleares;
- El nivel de transparencia;
- Los progresos realizados con miras a la entrada en vigor del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (TPCE); y
- La situación en los mecanismos de desarme, especialmente en la Conferencia de Desarme.

23. En conclusión, y habida cuenta de las diferencias anteriormente mencionadas, es probable que durante la preparación y la celebración de la Conferencia de Examen de 2015,

la comunidad del TNP adopte interpretaciones divergentes respecto del nivel de aplicación de estos compromisos y medidas. Por consiguiente, es importante abordar estas diferencias conceptuales y tratar de alcanzar un entendimiento común acerca de lo que constituyen progresos creíbles en materia de desarme nuclear y la manera de evaluarlos. Si bien no existen obligaciones jurídicamente vinculantes que incumban a los Estados poseedores de armas nucleares que no son partes en el TNP, sería importante diseñar con ellos modalidades de seguimiento que permitieran evaluar su declarado apoyo al desarme nuclear y a un mundo sin armas nucleares.

24. **Recomendación para el Grupo de trabajo de composición abierta.** Austria considera que el Grupo de trabajo de composición abierta debería abordar y tratar de tantear las posibilidades de llegar a un consenso sobre cómo acercar las diferentes opiniones y expectativas respecto de qué constituyen progresos creíbles en materia de desarme nuclear. Podría tratar de definir criterios para determinar qué medidas específicas y qué nivel de aplicación de las mismas constituirían progresos concretos y reflejar en su informe la diversidad de opiniones sobre esta cuestión.

V. Conclusión

25. El régimen multilateral de desarme y no proliferación nuclear se encuentra en una encrucijada. Hay diversos factores que ejercen presiones tectónicas sobre el edificio levantado sobre el TNP, una construcción en la que se han materializado los esfuerzos con los que la comunidad internacional, en los últimos cuatro decenios, ha enfrentado los retos planteados por la era de las armas nucleares. La universalidad del TNP parece algo cada vez más lejano, los esfuerzos por controlar la proliferación de armas nucleares afrontan graves obstáculos y no parece que la aspiración mundial de lograr un mundo sin armas nucleares vaya a hacerse realidad en un futuro próximo. Además, algunos de los principales parámetros de la era nuclear, a saber, que solo unos pocos Estados poseían armas nucleares y disponían de los conocimientos y la capacidad tecnológica necesarios para ello, están perdiendo rápidamente su validez. La barrera tecnológica sigue existiendo, pero disminuye día a día. Cada vez hay más Estados, y posiblemente agentes no estatales, en situación de alcanzar o de cruzar *de facto* la línea que separa a los Estados en términos de capacidad militar nuclear. La decisión de hacerlo será, crecientemente, una decisión más política que tecnológica. No deben subestimarse las consecuencias de esta tendencia, que implica un aumento exponencial del riesgo de proliferación de armas nucleares y, por ende, del riesgo de que alguien las utilice en algún lugar del mundo. Un enfoque basado exclusivamente en la no proliferación, por importante que sea, está en última instancia condenado al fracaso. A medida que el umbral tecnológico desciende y aumenta el interés en la tecnología nuclear, el único enfoque viable a largo plazo es construir barreras políticas y jurídicas creíbles contra las propias armas nucleares.

26. Por consiguiente, es preciso imprimir un mayor carácter de urgencia a los esfuerzos encaminados al desarme nuclear, puesto que se trata de una carrera contra el reloj. O bien el régimen mundial se mantiene, e incluso se refuerza, y se pone fin a la proliferación de armas nucleares, o bien la legitimidad del TNP y de todo el régimen podría verse socavada, lo que podría traducirse a su vez en una creciente proliferación de actores tratando de desarrollar armas nucleares.

27. Para resolver este grave problema, los enfoques selectivos en el futuro no funcionarán. Las armas nucleares y el riesgo que plantean deben abordarse en su integridad. Evitar los debates y restar importancia a diferencias conceptuales de calado no resulta muy prometedor si se quiere avanzar. El Grupo de trabajo de composición abierta podría servir de foro para la celebración de deliberaciones abiertas y sinceras. No se resolverán las

diferencias de opinión existentes, pero se podrán dar los primeros pasos hacia el logro de posiciones comunes.