
Conferencia de Desarme

26 de agosto de 2013

Español

Original: inglés

Nota verbal de fecha 19 de agosto de 2013 dirigida al Secretario General de la Conferencia de Desarme por la Misión Permanente de Irlanda, por la que se transmite el texto de un documento oficioso titulado "Trabajos de la Conferencia de Desarme: obstáculos y dirección futura", de fecha 19 de agosto de 2013

La Misión Permanente de Irlanda ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra saluda atentamente al Secretario General de la Conferencia de Desarme y tiene el honor de adjuntar un documento oficioso titulado "Trabajos de la Conferencia de Desarme: obstáculos y dirección futura", de fecha 19 de agosto de 2013.

La Misión Permanente de Irlanda agradecería que el documento oficioso fuera publicado como documento oficial de la Conferencia de Desarme y distribuido a todos los Estados miembros y observadores de la Conferencia.

Documento oficioso

Trabajos de la Conferencia de Desarme: obstáculos y dirección futura

Introducción

1. Con la aprobación por consenso del documento CD/1956/Rev.1, el 16 de agosto de 2013, la Conferencia de Desarme estableció un grupo de trabajo oficioso con el mandato de "elaborar un programa de trabajo sustancial y evolutivo".
2. El grupo de trabajo oficioso comenzará ahora a estudiar, de conformidad con su mandato, la forma de llegar a un consenso básico sobre un programa de trabajo que, después de muchos años, permita a la Conferencia comenzar su labor sustantiva.
3. Ante el comienzo de esos debates en el grupo de trabajo oficioso, tal vez sea conveniente exponer informalmente algunas cuestiones más generales que quizás no necesiten una decisión inmediata, pero que, sin duda, también deben estudiarse para fortalecer la eficacia de la Conferencia. Estas cuestiones forman parte del mosaico de factores entrelazados que tal vez sea necesario evaluar para hacer avanzar la Conferencia a un lugar en el que atienda las expectativas de la comunidad internacional como único órgano multilateral de negociación sobre desarme.
4. La Conferencia de Desarme y sus foros predecesores han existido desde hace más de 50 años. Los instrumentos jurídicos negociados en esos foros y en la Conferencia han fortalecido el desarme multilateral y el control de armamentos, y han contribuido a la paz y la seguridad internacionales. Las posibilidades de que la Conferencia haga más contribuciones importantes son reales, pero cada vez existen más dudas al respecto a causa de la situación de estancamiento que ha existido en la Conferencia durante muchos años.
5. La Conferencia no ha podido iniciar las negociaciones sobre ninguno de los importantes temas de su agenda desde hace bastante más de un decenio, a pesar de los esfuerzos realizados por los sucesivos presidentes y miembros de la Conferencia de Desarme en ese período. El documento CD/1956/Rev.1 es una señal clara y alentadora de la firme voluntad de la Conferencia de buscar una solución al punto muerto existente en relación con el fondo de un programa de trabajo. Por otra parte, será necesario estudiar sin cesar si los métodos de trabajo empleados actualmente por la Conferencia son los más adecuados para lograr resultados en forma de nuevos instrumentos jurídicamente vinculantes.
6. La estructura prevista en el documento final del décimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, el primero dedicado al desarme, estableció una clara división de tareas entre los diversos foros y órganos. El Comité de Desarme, como se conocía entonces a esta Conferencia, es el órgano de negociación al que se refirió la Asamblea General en el primer período extraordinario de sesiones dedicado al desarme. Desde su primera reunión, en 1979, el Comité y posteriormente la Conferencia han hecho importantes contribuciones a la paz y la seguridad internacionales mediante la negociación de instrumentos multilaterales de desarme jurídicamente vinculantes. Esa notable lista de logros no ha sido alterada desde la conclusión de las negociaciones sobre el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares en 1996.
7. El artículo 27 del reglamento de la Conferencia dispone que la Conferencia, al aprobar su agenda al comienzo de cada año, "tendrá en cuenta las recomendaciones que le

haga la Asamblea General, las propuestas que presenten los Estados miembros de la Conferencia y las decisiones de la Conferencia". La Asamblea General, en su resolución sobre el informe anual de la Conferencia en 2012 (resolución 67/72), exhortó a la Conferencia a "seguir intensificando las consultas y estudiando las posibilidades para superar el punto muerto actual, que ha durado ya bastante más de un decenio, mediante la aprobación y ejecución de un programa de trabajo equilibrado y exhaustivo lo antes posible". En su resolución 66/66, titulada "Revitalización de la labor de la Conferencia de Desarme y promoción de las negociaciones multilaterales de desarme", la Asamblea General exhortó a los Estados a que "intensifiquen los esfuerzos encaminados a crear un entorno propicio para las negociaciones multilaterales de desarme".

8. En el discurso que pronunció ante la Conferencia el 18 de junio de 2013, el Secretario General de la Conferencia, Sr. Tokayev, hizo una serie de propuestas a los miembros. Una de esas propuestas fue el establecimiento de un grupo de trabajo oficioso con el mandato de elaborar un programa de trabajo, ahora creado en virtud de la decisión CD/1956/Rev.1. El Sr. Tokayev también sugirió instituir un órgano subsidiario para examinar y formular propuestas sobre la forma de mejorar los métodos de trabajo de la Conferencia. Además, sugirió que los miembros estudiaran la designación de un coordinador especial para examinar y formular propuestas sobre la ampliación de la composición de la Conferencia y sobre la función que podría desempeñar la sociedad civil en su labor.

9. En el presente documento se exponen algunas reflexiones que podrían ser de interés para los miembros en el contexto de las propuestas formuladas por el Sr. Tokayev.

Métodos de trabajo

Presidentes

10. Hasta la fecha, la carga de alcanzar un acuerdo sobre un programa de trabajo ha recaído, en general, en los presidentes, que, a su vez, tienen relativamente poco tiempo para celebrar consultas con los miembros. Claramente, el documento CD/1956/Rev.1 introduce una nueva dimensión en ese proceso. Según el sistema vigente, los presidentes segundo y cuarto de cada año solo disponen de 28 días para celebrar consultas y redactar propuestas. ¿Debería examinarse si un número más reducido de presidencias durante cada período de sesiones anual podría permitir a cada Presidente disponer de más tiempo para celebrar consultas en los períodos en que la Conferencia no está reunida? ¿Debería examinarse, por ejemplo, si sería más eficiente contar con cuatro presidentes en cada año civil, cada uno de ellos por un período de seis semanas, lo cual permitiría que cada Presidente tuviera tiempo para celebrar consultas entre las tres partes del período de sesiones anual?

11. La falta, en la práctica, de iniciativas de los miembros parece contradecir el objetivo actualmente previsto de un programa de trabajo que permanece en vigor durante más de una presidencia. La propuesta del Sr. Tokayev de disponer de un programa de trabajo "sustancial y evolutivo", en la que se basa el documento CD/1956/Rev.1, requiere un enfoque más colaborativo y colectivo de los miembros de la Conferencia para asistir y apoyar al Presidente a preparar un proyecto de programa de trabajo.

Programa de trabajo

12. El artículo 27 del reglamento dispone que la Conferencia, al aprobar su agenda al comienzo de cada año, "tendrá en cuenta las recomendaciones que le haga la Asamblea General, las propuestas que presenten los Estados miembros de la Conferencia y las decisiones de la Conferencia". Tal como han propuesto varias delegaciones en los últimos años, la Conferencia podría estudiar con más detenimiento las recomendaciones de la

Asamblea General para evaluar si la Conferencia las ha tenido en cuenta. El artículo 28 del reglamento establece que un programa de trabajo determinado al comienzo del período de sesiones anual de la Conferencia "incluira un programa de actividades para ese período de sesiones, habida cuenta asimismo de las recomendaciones, propuestas y decisiones" mencionadas en el artículo 27. A su vez, el artículo 29 dispone que "el Presidente de la Conferencia redactará, con ayuda del Secretario General, la agenda provisional y el programa de trabajo y los someterá a la Conferencia para que esta los examine y apruebe".

Consenso

13. En un proceso de evaluación, ¿debería estudiar la Conferencia cómo se aplica la regla del consenso y si esa aplicación es conveniente y apropiada para lograr los resultados de la Conferencia? Esto podría entrañar, como afirmó el Sr. Tokayev ante la Conferencia el 18 de junio de 2013, el examen de "los mejores medios y arbitrios para utilizar la regla del consenso de manera que no ponga en peligro los intereses de seguridad ni obstaculice el avance de la Conferencia", y "el fortalecimiento de la voluntad política mediante consultas al más alto nivel político de los Estados miembros".

Composición

14. En el primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme se habló de una "composición limitada" del órgano de negociación previsto, por razones de "conveniencia". También se dispuso revisar periódicamente la composición. Desde la decisión de admitir a cinco nuevos miembros en 1999 no se ha adoptado ninguna decisión más de ampliar la composición de la Conferencia. Como se ha señalado en muchas ocasiones en la Conferencia, hay Estados que han expresado desde hace más de 30 años su interés en participar como miembros de la Conferencia pero aún no han sido admitidos como miembros.

15. El artículo 3 del reglamento dispone que "todos los Estados miembros de la Conferencia participarán en sus trabajos en condiciones de plena igualdad como Estados independientes, de conformidad con el principio de soberana igualdad consagrado en la Carta de las Naciones Unidas". La realidad actual es que la composición de la Conferencia no está abierta a todos los Estados que deseen adherirse y muchos Estados no miembros de la Conferencia han expresado sistemáticamente su deseo de ser miembros de pleno derecho.

16. Los instrumentos que ha negociado la Conferencia, por su carácter multilateral, afectan la seguridad de todos los Estados. ¿Puede aún afirmarse que sigue siendo conveniente que el órgano encargado de negociar instrumentos que pueden afectar a los ciudadanos de todos los Estados tenga una composición limitada? Cabe señalar que los miembros de la Conferencia han expresado diversos puntos de vista sobre la cuestión de la ampliación de su composición. El artículo 2 del reglamento establece que "la composición de la Conferencia se examinará a intervalos regulares". ¿Es ahora oportuno llegar a un acuerdo sobre el nombramiento de un coordinador especial para que reúna las opiniones de los miembros con carácter prioritario?

Sociedad civil

17. La negociación de instrumentos multilaterales jurídicamente vinculantes es, y seguirá siendo, responsabilidad de los Estados. Sin embargo, la aportación de ideas para el contenido y la promoción de esos instrumentos no tienen por qué ser la tarea exclusiva de los representantes de los Estados. En la esfera del desarme, el mundo académico y la sociedad civil han aportado un notable acervo de conocimientos en las últimas décadas. Como han señalado muchas delegaciones, ese acervo de conocimientos ha desempeñado un papel importante en las políticas y posiciones adoptadas por los Estados. ¿Debería

estudiarse ahora con más detalle la manera en que la Conferencia podría aprovechar efectivamente ese acervo de conocimientos y esa experiencia?

18. La Asamblea General, en sucesivas resoluciones sobre el informe anual de la Conferencia, ha acogido con satisfacción la colaboración constante entre la sociedad civil y la Conferencia. Algunos miembros de la Conferencia de Desarme han promovido con frecuencia una mayor colaboración entre la Conferencia y la sociedad civil. Teniendo en cuenta ese considerable apoyo, la Conferencia podría estudiar la manera de aumentar aún más esa colaboración.

Preguntas

19. La búsqueda del consenso sobre un programa de trabajo se ha convertido, sin duda desde la adopción del documento CD/1864, en un punto muerto indefinido. El establecimiento del grupo de trabajo oficioso mediante la decisión CD/1956/Rev.1 brinda la oportunidad de cambiar esa dinámica. Hasta la fecha, la realidad es que, desde el punto de vista procedimental, a) en la situación actual, el consenso en la Conferencia de Desarme sobre un programa de trabajo, especialmente en el marco de un mandato de negociación sobre un tratado que prohíba la producción de material fisible para la fabricación de armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares (de conformidad con el mandato Shannon) ha resultado difícil de alcanzar; y b) a falta de un acuerdo sobre un mandato para iniciar las negociaciones sobre esa cuestión, la Conferencia ha sido incapaz de aprobar las modalidades para hacer progresos sustanciales sobre las demás cuestiones fundamentales señaladas en el documento CD/1864 (desarme nuclear; prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre; acuerdos internacionales eficaces que den garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares contra el empleo o la amenaza del empleo de esas armas).

20. Algo tiene que cambiar para poder desbloquear la situación que ha paralizado la Conferencia de Desarme. Por definición, ese desbloqueo tiene que ocurrir en cuanto al "fondo", cuestión que el grupo de trabajo oficioso ahora establecido podría abordar, y/o en cuanto a los procesos/procedimientos de la Conferencia de Desarme que podrían dar lugar a un acuerdo sobre un programa de trabajo y su aplicación.

21. Así pues, hay una serie de preguntas que se pueden plantear, aunque en este momento no sean sino preguntas. Se trata de preguntas hipotéticas planteadas en el contexto claro de que las negociaciones de un órgano multilateral de desarme requieren seguramente, y esta parece ser una opinión muy extendida en la Conferencia, mandatos para dar forma a dichas negociaciones:

22. Sin perjuicio, en modo alguno, de las opiniones firmemente arraigadas en la Conferencia sobre las cuatro cuestiones fundamentales ni de la labor que realice el nuevo grupo de trabajo oficioso establecido por el documento CD/1956/Rev.1, ¿se debe hacer mayor hincapié en un marco para abordar su agenda reflejando de forma más sustancial lo dispuesto en el artículo 27 del reglamento? Esto podría entrañar, entre otras cosas, el tratamiento por la Conferencia de los temas actuales de la agenda teniendo en cuenta "las recomendaciones que le haga la Asamblea General, las propuestas que presenten los Estados miembros de la Conferencia y las decisiones de la Conferencia".

23. Así pues, una vez aprobada la agenda del período de sesiones anual de conformidad con el artículo 27, ¿debería la Conferencia determinar su programa de trabajo para el período de sesiones anual, incluyendo "un programa de actividades para ese período de sesiones", de conformidad con el artículo 28, para tener asimismo en cuenta con más detalle "las recomendaciones, propuestas y decisiones a que se hace referencia en el artículo 27"?

24. Al elaborar un programa de trabajo, con un programa de actividades, para el período de sesiones anual, ¿debería la Conferencia utilizar un lenguaje que permita la elasticidad, en

lugar de la precisión, en cuanto a la forma de abordar los temas y a la evolución de su tratamiento durante un período de sesiones?

25. El artículo 30 establece, con amplitud de miras, que "todo Estado miembro de la Conferencia tendrá derecho a plantear en sesión plenaria cualquier tema que guarde relación con la labor de la Conferencia y exponer sus opiniones sobre cualquier tema que, a su juicio, requiera atención". Nada parece impedir plantear en sesión plenaria propuestas detalladas, sobre el fondo o sobre el proceso o procedimiento, o proyectos de mandato, sobre cualquier tema de la agenda si el programa de trabajo engloba la totalidad de la agenda acordada en virtud del artículo 27.

26. ¿Debe un programa de trabajo acordado incluir *ab initio* un mandato sobre al menos uno (o más) temas fundamentales? Es una pregunta. ¿Podría ser que los mandatos surjan a medida que los debates sobre las propuestas planteadas por los miembros de la Conferencia surjan y evolucionen, tanto en cuanto al fondo como en cuanto al procedimiento? ¿Evitar los mandatos *ab initio* impediría, en la práctica, celebrar negociaciones sustantivas sobre las cuestiones fundamentales?

27. ¿Debería la Conferencia establecer cuanto antes un órgano subsidiario en virtud del artículo 23 del reglamento para examinar y formular propuestas sobre la forma de mejorar los métodos de trabajo de la Conferencia? Los argumentos a favor de esta posibilidad parecen convincentes, aunque solo sea como respuesta a la pregunta: "¿Cómo podemos evitar que el estancamiento de los últimos años vuelva a ocurrir?"

28. La cuestión de la ampliación de la composición de la Conferencia sigue siendo de una urgencia real. ¿Sería de interés, en este momento, establecer un coordinador especial para examinar la cuestión y formular propuestas? Entre tanto, ¿cómo podemos conseguir que los Estados Miembros de las Naciones Unidas que no son miembros de la Conferencia, pero que desean participar más activamente en sus trabajos, realicen aportes más sustanciales? ¿Debería el Presidente informar a los observadores de manera más sistemática? ¿Cómo podemos mejorar la participación de la sociedad civil?

Conclusión

29. En sucesivas resoluciones sobre el informe anual de la Conferencia, la Asamblea General ha definido la Conferencia como el "único foro multilateral de negociación sobre desarme de la comunidad internacional", con "un papel principal en la negociación sustantiva sobre las cuestiones prioritarias de desarme". La falta de negociación en la Conferencia sobre cualquier cuestión de desarme en los últimos años ha hecho que, en muchos casos, los debates se hayan trasladado a otros foros.

30. ¿Sigue siendo necesario que exista un foro central de negociación sobre desarme? La opinión abrumadoramente mayoritaria en el sistema de las Naciones Unidas es que sí. Sin lugar a dudas, para que la Conferencia de Desarme funcione será necesario contar con ideas innovadoras y, ciertamente, no permitir que lo mejor sea enemigo de lo bueno en la labor por salir de una parálisis que es indigna de un órgano creado como único foro multilateral de negociación sobre desarme de la comunidad internacional.

19 de agosto de 2013