

CONFERENCIA DE DESARME

CD/1804
25 de octubre de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

**NOTA VERBAL DE FECHA 14 DE SEPTIEMBRE DE 2006 DIRIGIDA
A LA SECRETARÍA DE LA CONFERENCIA DE DESARME POR LA
MISIÓN PERMANENTE DE LA REPÚBLICA DEL SENEGAL, POR
LA QUE SE TRANSMITE EL RESUMEN DEL SEMINARIO
ORGANIZADO POR EL UNIDIR SOBRE LAS GARANTÍAS
NEGATIVAS DE SEGURIDAD, CELEBRADO EN GINEBRA EL 8 DE
AGOSTO DE 2006**

La Misión Permanente de la República del Senegal ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra saluda atentamente a la Secretaría de la Conferencia de Desarme y tiene el honor de solicitarle que se distribuya como documento de la Conferencia de Desarme el resumen adjunto preparado por el UNIDIR tras el seminario celebrado en Ginebra el 8 de agosto de 2006 sobre las garantías negativas de seguridad.

La Misión Permanente de la República del Senegal aprovecha la oportunidad para reiterar a la Secretaría de la Conferencia de Desarme el testimonio de su alta consideración.

GARANTÍAS NEGATIVAS DE SEGURIDAD

Seminario celebrado en el Palacio de las Naciones, Ginebra, el 8 de agosto de 2006

Por iniciativa del Presidente de la Conferencia de Desarme, el Embajador Ousmane Camara, Representante Permanente del Senegal, el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) celebró un seminario sobre las garantías negativas de seguridad, en el Palacio de las Naciones, el 8 de agosto de 2006.

El seminario se celebró mientras la Conferencia de Desarme examinaba el tema 4 de la agenda -"Acuerdos internacionales eficaces que den garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares contra el uso o la amenaza del uso de esas armas"- con objeto de contribuir a la labor de la Conferencia y a aportar conocimientos especializados al debate.

Presidió el seminario el Dr. Patrick McCarthy, Coordinador de las redes del Foro de Ginebra. El Embajador Ousmane Camara, Representante Permanente del Senegal y Presidente de la Conferencia de Desarme, pronunció el discurso de apertura. La exposición del profesor Jozef Goldblat, colaborador científico principal del UNIDIR, se titulaba: "¿Garantías negativas de seguridad o prohibición mundial del empleo de armas nucleares?". El Sr. John King, Director del Foro Empresarial Humanitario, expuso su opinión en la presentación, "¿Incumbe a la Conferencia de Desarme negociar un tratado sobre las garantías negativas de seguridad?". El Dr. Sola Ogunbanwo, Asesor Experto Principal sobre la Zona Libre de Armas Nucleares de África, clausuró el seminario con una presentación sobre las garantías negativas de seguridad desde el punto de vista de un experto africano.

El debate que siguió a las presentaciones se centró en varias cuestiones: las garantías negativas de seguridad como un paso hacia el desarme nuclear; el foro idóneo para proseguir el debate sobre las garantías negativas de seguridad; las formas de proseguir el debate sobre las garantías negativas de seguridad en la Conferencia de Desarme, y la posible contribución de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y los artículos pertinentes a la concesión de garantías negativas de seguridad en los tratados sobre las zonas libres de armas nucleares.

Algunos participantes consideraron que las garantías negativas de seguridad eran un primer paso y una medida provisional necesaria en el proceso conducente al desarme nuclear y la eliminación total de las armas nucleares. Sin embargo, hubo discrepancias sobre la oportunidad de tratar de concluir un instrumento jurídico internacional sobre las garantías negativas de seguridad y sobre la forma de llevarlo adelante. También se deliberó en torno al tipo de foro en que deberían examinarse las garantías negativas de seguridad. Se propusieron varios foros: la Conferencia de Desarme, el Tratado sobre la no proliferación (TNP) o una conferencia especialmente dedicada al desarme nuclear. La opción entre la Conferencia de Desarme y el TNP como foro de negociación de las garantías negativas de seguridad dependía de las opiniones divergentes sobre la situación de los Estados que no son partes en el TNP, en el marco de los futuros acuerdos sobre estas garantías.

Se siguió debatiendo sobre los posibles enfoques para las deliberaciones futuras sobre las garantías negativas de seguridad en la Conferencia de Desarme y, en particular, se planteó la posibilidad de establecer un comité especial facultado para negociar las garantías negativas de seguridad.

Los participantes señalaron que, si bien las garantías negativas de seguridad habían formado parte del régimen de no proliferación y desarme establecido por el TNP, esas clases de garantías estaban sujetas a condiciones, su carácter era diferente y no siempre habían sido jurídicamente vinculantes. Las resoluciones 255 (1968) y 984 (1995) del Consejo de Seguridad contenían ambas garantías de seguridad. Sin embargo, algunos consideraban que esas resoluciones no representaban un instrumento jurídico y que su contenido era limitado. Por último, algunos oradores señalaron que aunque las zonas libres de armas nucleares eran una forma de mejorar las garantías negativas de seguridad a nivel regional, abarcaban por definición sólo un número limitado de países, y no todos los Estados poseedores de armas nucleares habían ratificado los diferentes tratados sobre las zonas libres de armas nucleares.

Se adjuntan dos presentaciones.

Anexo I

¿GARANTÍAS NEGATIVAS DE SEGURIDAD O PROHIBICIÓN MUNDIAL DEL EMPLEO DE ARMAS NUCLEARES?

Sr. Jozef Goldblat

(Notas)

Gracias por haberme invitado a hablar sobre las garantías negativas de seguridad, tema al que me he dedicado durante muchos años.

En la terminología del desarme, por garantías negativas de seguridad se entiende las obligaciones de los Estados poseedores de armas nucleares de no emplear ni amenazar con emplear armas nucleares contra los Estados que no las poseen.

Las garantías negativas de seguridad son un eslabón de la cadena de medidas que integran el régimen de no proliferación. Pero es el eslabón más débil del régimen, que ni siquiera se menciona en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP). La conferencia de los Estados no poseedores de armas nucleares, celebrada en agosto de 1968 por iniciativa del Pakistán (inmediatamente después de la firma del TNP), examinó la cuestión de las garantías negativas de seguridad sin llegar a ningún acuerdo. Veinticinco años después, justo antes de la Conferencia de las Partes encargada del examen y la prórroga del TNP, de 1995, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó una resolución sobre las garantías negativas de seguridad. En esta resolución 984, se tomaba nota de las declaraciones pertinentes formuladas por los Estados poseedores de armas nucleares en la Conferencia de Desarme. Sin embargo, una resolución no se considera jurídicamente vinculante.

Además, que es lo más importante, las garantías que dan las Potencias nucleares están sujetas a condiciones. Los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y Rusia dejaron claro que sus garantías quedarían sin efecto en caso de un ataque contra ellos o sus aliados, perpetrado o sostenido en asociación o alianza con un Estado poseedor de armas nucleares. En otras palabras, las cuatro Potencias se valdrían de las armas nucleares, si deciden que se cumplen las condiciones para su empleo, establecidas por ellos.

Paradójicamente, al estipular el desarme nuclear, entendido generalmente como la eliminación de las armas nucleares, el TNP omite referirse a la renuncia a emplearlas que, lógicamente, debería preceder a la eliminación.

También figuran garantías de no emplear las armas nucleares en los protocolos de los tratados de las zonas libres de armas nucleares. Sin embargo, están sujetas a las mismas condiciones que las garantías dadas a las Partes en el TNP de conformidad con la resolución 984. Algunas Partes en el TNP no han firmado esos protocolos. Otras los han firmado pero no ratificado. Otras han formulado incluso declaraciones de entendimiento para dejar constancia de las condiciones en que cumplirán el compromiso de no utilización de las armas nucleares.

Las garantías negativas de seguridad fueron concebidas como un incentivo para que los Estados no poseedores de armas nucleares renunciasen a la aspiración de poseer armas nucleares

y se adhiriesen al TNP. Actualmente, no quedan países reacios a incorporarse al TNP, con excepción de la India, el Pakistán e Israel, a los que no ofrece ningún atractivo, además de Corea del Norte que probablemente necesite otros incentivos diferentes de las garantías negativas de seguridad para reincorporarse al TNP. Por consiguiente, se necesita un enfoque más amplio de la seguridad nuclear.

Considerando el abrumador potencial de destrucción de las armas nucleares y las consecuencias incontrolables de su empleo, propongo que la prohibición de su empleo pase a ser una norma del derecho internacional. Las negociaciones de la Conferencia de Desarme, deberían conducir a la conclusión de un tratado multilateral que incluyera el compromiso de las Partes de nunca emplear ni amenazar con emplear un arma nuclear contra ningún otro Estado.

Según la doctrina de las represalias bélicas, el empleo de un arma nuclear en represalia por el empleo de esas armas no se consideraría incumplimiento de la prohibición. Pero los efectos de la represalia tendrían que ser proporcionales a los del empleo inicial.

La propuesta de un tratado por el que cada Estado se comprometiera a renunciar al empleo de las armas nucleares en primer lugar podría estar abierto a la firma de todos los Estados, sean o no Partes en el TNP, neutrales o alineados militarmente. Sin embargo, el tratado debería entrar en vigor sólo una vez que todos los Estados que tienen actividades nucleares importantes y no están sujetos a las salvaguardias nucleares amplias aplicadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica hayan depositado los respectivos instrumentos de ratificación. Esa categoría de Estados incluiría a China, Francia, Rusia, el Reino Unido, los Estados Unidos, la India, el Pakistán e Israel, países que tienen actividades nucleares importantes y no están sujetos a salvaguardias nucleares amplias.

El derecho a retirarse del tratado debería estar estrictamente limitado, si no completamente prohibido. No se deberían admitir las reservas.

Sin duda, la prohibición mundial del empleo de armas nucleares reduciría el riesgo de guerra nuclear. También disminuiría la fuerza política de las amenazas explícitas o implícitas de iniciar dicha guerra. Tendría que declararse nula la doctrina de la disuasión nuclear, que consiste en amenazar con un ataque nuclear en respuesta a un ataque no nuclear.

De ahí que, la prohibición mundial de usar armas nucleares constituiría un importante paso hacia la solución del dilema nuclear. Sólo reduciendo el número de ojivas nucleares no se disipará el sentimiento de angustia provocado por esta amenaza.

Anexo II

¿INCUMBE A LA CONFERENCIA DE DESARME NEGOCIAR UN TRATADO SOBRE LAS GARANTÍAS NEGATIVAS DE SEGURIDAD?

Sr. John H. King

(Temas de debate)

1. Las opiniones expresadas son personales, fruto de largos años de experiencia en el seguimiento y estudio de estas cuestiones.
2. Propongo debatir sobre lo siguiente. ¿Incumbe a la Conferencia de Desarme negociar un tratado mundial y jurídicamente vinculante sobre las garantías negativas de seguridad?
3. Respuesta breve. No, pero no por las razones que se suelen oír. Creo que hay que tener presentes otras consideraciones.
4. Razones:
 - a) La Conferencia de Desarme ha tratado de negociar un tratado sobre las garantías negativas de seguridad sin resultados durante más de 20 años. Salvo en 1998, después de 1994 no hubo un comité especial de negociación al respecto. Esto apunta a la existencia de un problema que es preciso abordar, desde el punto de vista del procedimiento (el denominado problema de vinculación de la Conferencia de Desarme) y del fondo (la situación de las propias garantías negativas de seguridad).
 - b) Hay argumentos poderosos favorables a la negociación del tratado sobre las garantías negativas de seguridad en el contexto del TNP o como parte de los tratados sobre las zonas libres de armas nucleares. Esta última opción ya ha tenido cierta aceptación, lo que indica que se trata de foros que plantean menos problemas. Incluso los Estados Unidos han ratificado los protocolos sobre las garantías negativas de seguridad del Tratado de Tlatelolco y han firmado, pero no ratificado, los protocolos correspondientes del Tratado sobre la zona desnuclearizada del Pacífico Sur y de Pelindaba.
 - c) El concepto de garantías negativas de seguridad está cambiando en el clima surgido a raíz de la guerra fría, caracterizado por un nuevo entorno internacional de seguridad. A pesar de que siguen siendo válidas en el contexto del TNP, están perdiendo importancia en relación con otros conceptos y necesidades en materia de seguridad cuya prioridad aumenta. La Conferencia de Desarme se debería concentrar en esas cuestiones más prioritarias puesto que mejorarán efectivamente la situación de más países en materia de seguridad.
 - d) La propia naturaleza de las garantías negativas de seguridad dificulta más la forma de encararlas en el contexto de un tratado. Estas garantías son una declaración sobre el control de armamentos más que un control de armamentos efectivo. Por otro lado, su vigilancia, y más aún su verificación, es difícil, si no imposible. Puesto que

dependen de la fiabilidad del concepto más difícil de aprehender, a saber, la intuición.

- e) Hay que ser realista y preguntarse si un Estado poseedor de armas nucleares que haga frente a un ataque devastador y en gran escala, por cualquier medio, contra su territorio y sienta que pelagra su existencia, seguirá respetando un compromiso jurídicamente vinculante de garantías negativas de seguridad. [Cita de Acheson] Personalmente, lo dudo.
 - f) Francamente, el papel cambiante de las garantías negativas de seguridad en la nueva situación internacional de seguridad, no ha sido examinado a fondo ni siquiera por los académicos, de manera de abordar la cuestión de la necesidad de esas garantías y la forma que deberían adoptar. No haber procedido a un nuevo análisis, disuade a muchos del propósito de negociar un tratado sobre una cuestión que quizás haya cambiado radicalmente en el entorno de seguridad actual.
 - g) El carácter efímero de las garantías negativas de seguridad, aunque sean jurídicamente vinculantes, produce una sensación general de desconcierto e incomodidad. Si bien ninguna medida de control de armamentos ni de desarme es eficaz o verificable en un 100%, las garantías negativas de seguridad ofrecen en el mejor de los casos un sentimiento de seguridad real mínimo, sobre todo por estar sujetas a condiciones. Por esa razón los Estados no poseedores de armas nucleares siempre piden "más", sea cual fuere la forma que adopten las garantías negativas de seguridad. Me temo que ni siquiera un tratado de alcance mundial y jurídicamente vinculante baste para disipar las preocupaciones en materia de seguridad. De ahí que el valor de las garantías negativas de seguridad es mínimo en comparación con otras formas más concretas, de control de armamentos.
 - h) En consecuencia, es imposible negociar las garantías negativas de seguridad por separado. Sólo tienen sentido si se las vincula con otras medidas más concretas de control de armamentos que, de ser verdaderamente eficaces, pueden hacer innecesarias las garantías negativas.
5. Para sugerir una alternativa de las garantías, permítaseme ensayar algunas nuevas ideas:
- a) En el actual contexto internacional de seguridad ¿por qué la Conferencia de Desarme sigue centrándose en las garantías negativas de seguridad? En el marco de estas garantías, el problema real hoy en día es la proliferación de las armas de destrucción en masa respecto tanto de los Estados como de agentes no estatales, que indudablemente NO darán garantías negativas de seguridad. Debido a la proliferación, las garantías negativas de seguridad que un Estado da a otro Estado carecen prácticamente de sentido aunque sean jurídicamente vinculantes.
 - b) He aquí una idea mejor. En lugar de las garantías negativas de seguridad, ¿por qué no considerar la posibilidad de concluir un tratado sobre garantías de no proliferación?

- c) Si bien representaría una duplicación del TNP, pero no todos los miembros de la Conferencia de Desarme son Estados Partes en el TNP. De hecho, convendría aplicar las garantías de no proliferación a algunos Estados no partes en el TNP. En cuanto al TNP, las garantías de no proliferación reafirmarían y consolidarían, las obligaciones de todos los Estados que sean Partes en el TNP, poseedores o no de armas nucleares.
- d) A diferencia de las garantías negativas de seguridad, que algunos Estados dan a otros Estados, las garantías de no proliferación serían verdaderamente no discriminatorias. Todos los Estados darían por igual garantías de no proliferación a la comunidad internacional, lo cual es importante desde el punto de vista político.
- e) Las garantías de no proliferación se pueden controlar y verificar más fácilmente que las garantías negativas de seguridad. Ya conocemos el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, y en ese contexto, los Estados con capacidad en materia de tecnología nuclear, que son aproximadamente la cuarta parte de los Estados del mundo. Las garantías de no proliferación también pueden abarcar la tecnología de las armas químicas y biológicas, y contribuirían asimismo a reforzar los tratados correspondientes.
- f) La negociación de un tratado sobre las garantías de no proliferación quizás implique asimismo un "gran acuerdo" sobre las garantías negativas de seguridad, que podrían incluirse de manera apropiada. Consideradas conjuntamente con las garantías de no proliferación, las garantías negativas de seguridad crean un nuevo contexto, con más sentido, y responderían mejor a las actuales necesidades de seguridad.

6. Conclusión. Me limito a lanzar una nueva idea. Ésta como otras siempre suscitará desacuerdos. Se requiere tiempo para que ideas como ésta se asimilen y cristalicen. Pero es necesario empezar de alguna forma y no limitarse a descartar esas ideas sin más. La Conferencia de Desarme podría extraer conclusiones útiles si examinase este y otros conceptos nuevos, y los modificase de manera de aumentar las ventajas que aportan a la seguridad.
