

Conferencia de Desarme

24 de agosto de 2015

Español

Original: inglés

Pakistán

Documento de trabajo

Elementos de un tratado sobre material fisible

Consideraciones generales

1. Las posiciones de principio del Pakistán acerca de un tratado sobre material fisible se basan en las consideraciones que figuran a continuación.
2. **En primer lugar**, y ante todo, el tratado debería proporcionar una seguridad igual y sin menoscabo a todos los Estados. Como se reconoció en el documento final del primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al desarme nuclear, celebrado en 1978, en la adopción de medidas de desarme se debería tener presente el derecho de cada Estado a la seguridad y en cada etapa el objetivo debería ser el mantenimiento de la seguridad sin menoscabo al nivel más bajo posible de armamentos y fuerzas militares. Un tratado que pasara por alto o menoscabase la seguridad de algún Estado sería inservible y no puede ser negociado.
3. **En segundo lugar**, el tratado debería contribuir realmente al logro del objetivo del desarme nuclear y no limitarse a ser un instrumento de no proliferación.
4. **En tercer lugar**, además de prohibir la producción futura, el tratado debería también abarcar la producción pasada o existencias de material fisible, con objeto de corregir las asimetrías con respecto a las reservas de material fisible a nivel regional y mundial.
5. **En cuarto lugar**, el tratado no debería hacer distinción ni entre los diferentes Estados poseedores de armas nucleares, ni entre estos y los Estados no poseedores de armas nucleares. Todos los Estados partes deberían asumir las mismas obligaciones, sin que se concediera ningún tipo de trato preferencial a una categoría concreta de Estados.
6. **En quinto lugar**, para que sea eficaz, el tratado debería carecer de cualquier laguna e incluir todos los tipos y fuentes de material fisible que puedan utilizarse en armas nucleares.
7. **En sexto lugar**, para que goce de credibilidad, el tratado debería establecer un sólido mecanismo de verificación, que fuese encomendado a un órgano, representativo e independiente, creado en virtud de dicho tratado.
8. **En séptimo lugar**, el tratado debería promover la estabilidad regional y mundial y fomentar la confianza entre los Estados partes.



9. **En octavo lugar**, el tratado no debería afectar al derecho inalienable de cualquier Estado a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos. Sin embargo, debería incluir medidas efectivas de verificación para evitar todo uso indebido de la tecnología y el material nuclear destinados a fines pacíficos o su desviación hacia fines prohibidos.

10. **Por último**, el tratado debería ser negociado en la Conferencia de Desarme, que es el único foro multilateral para la negociación de las cuestiones relativas al desarme. La Conferencia de Desarme aplica estrictamente el principio de consenso por el cual se permite que cada Estado miembro salvaguarde sus intereses vitales en materia de seguridad. Un tratado que se negocie fuera del seno de este órgano carecerá de legitimidad y hará que los países no lo asuman como propio. Lo mismo sucede con cualquier "seudoprogreso" logrado mediante procesos divisorios liderados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en los que no estén incluidas todas las partes interesadas, como un grupo de expertos gubernamentales o cualquiera de sus variantes.

11. Las posiciones generales expuestas anteriormente por el Pakistán y las que figuran a continuación, en las consideraciones sobre los diferentes elementos sustantivos del tratado sobre material fisible, tienen por principal objeto enriquecer los debates oficiosos celebrados en la Conferencia de Desarme, sin perjuicio de la posición nacional que el Pakistán pueda adoptar durante las negociaciones de un futuro tratado de este tipo.

Ámbito de aplicación (la cuestión de las existencias)

12. Los más fervientes partidarios del tratado de cesación de la producción de material fisible (TCPMF) son aquellos Estados que tienen almacenadas miles de toneladas de material fisible utilizable en armas nucleares, cantidad que supera con creces sus necesidades, y que ya han declarado una moratoria unilateral sobre nueva producción. Para esos Estados, un tratado que excluyera convenientemente las existencias de material fisible no conllevaría costo alguno. Por ello, no es de extrañar que esos Estados cuenten también con el firme apoyo de aquellos aliados que se benefician de la disuasión ampliada que brinda su paraguas nuclear.

13. Ahora bien, para el Pakistán la cuestión de las existencias es un aspecto que afecta directamente a su seguridad nacional. La asimetría en las existencias de material fisible en la región de que forma parte el Pakistán se ve agravada por las exoneraciones y excepciones de carácter discriminatorio, así como por los acuerdos bilaterales de cooperación nuclear. Todo ello deja al Pakistán sin margen para la flexibilidad o la ambigüedad y hace que se vea obligado a oponerse al inicio de las negociaciones de un TCPMF sobre la base del mandato Shannon.

14. Aparte del Pakistán, hay más Estados que creen que un tratado que en la práctica hiciera caso omiso de las existencias carecería de utilidad para el desarme nuclear y no lograría detener la proliferación vertical ni la modernización de las armas nucleares.

15. Durante los debates oficiosos que se celebraron a este respecto en junio de 2014, el Pakistán presentó una propuesta detallada sobre la forma de gestionar las existencias y la producción futura de las diferentes categorías de material fisible. El Pakistán ha seguido perfeccionando y precisando dicha propuesta en los términos que se describen a continuación.

16. Para responder a la primera pregunta que figura en el plan de trabajo del Coordinador, a saber, **cómo gestionar el material fisible que se produzca después de la entrada en vigor del tratado, en particular para uso civil y usos militares no prohibidos**, el Pakistán opina que ese material debería producirse únicamente dentro

del estricto marco de verificación del tratado, que controle dicho material *de la cuna a la sepultura*, de forma que no se desvíe hacia fines prohibidos, como la fabricación de armas nucleares, ni se mantenga en reserva para ese mismo propósito.

17. En cuanto a la segunda pregunta, esto es, **cómo gestionar las existencias de material fisible, en particular el producido: i) para armas nucleares; ii) en exceso de lo requerido para armas nucleares; iii) para usos militares no prohibidos; y iv) para uso civil**, a continuación se detalla la opinión del Pakistán.

18. En lo que respecta a las **existencias de material fisible producido para armas nucleares**, este material puede subdividirse a su vez en tres categorías.

19. **En primer lugar**, el material fisible presente en las ojivas nucleares desplegadas o en los componentes de ojivas almacenadas. El Pakistán propone que este material fisible utilizado en armas no pueda ser incluido en el ámbito de aplicación del tratado sobre material fisible.

20. **En segundo lugar**, el material fisible que aún no ha sido utilizado para la producción de armas. En esta categoría se incluiría el material fisible que se ha reservado para nuevas ojivas o para la reposición y renovación de ojivas existentes o que se ha designado como reserva estratégica para su utilización en el futuro en caso de que se dieran circunstancias imprevistas. También estaría incluido el material fisible —uranio muy enriquecido, plutonio y otros materiales definidos en el tratado— que se hubiera producido históricamente en instalaciones no sometidas a salvaguardias, militares o de cualquier otra índole, y que no hubiera sido designado como material para uso civil o para usos militares no prohibidos. Ese material fisible no utilizado en armas debería reducirse mediante aminoraciones mutuas y equilibradas a nivel regional o mundial de forma que se corrigieran las asimetrías existentes y, al mismo tiempo, se tuviera presente la necesidad de proporcionar a todos la misma seguridad.

21. En la **tercera** categoría de material asignado a armas nucleares se incluye el material fisible retirado de ojivas desmanteladas o pendientes de desmantelamiento, incluido el material que ya se encuentra en los vertederos de desechos. Este tipo de material también debería estar incluido en el marco de verificación del tratado con arreglo al principio de irreversibilidad para evitar que se volviera a utilizar en armas. Se permitiría su transferencia hacia usos civiles verificados y usos militares no prohibidos.

22. En cuanto a las **existencias de material fisible producido en exceso de lo requerido para armas nucleares, para usos militares no prohibidos y para uso civil**. Esas existencias de material fisible, por ejemplo para propulsión naval, también deberían incluirse en el marco estricto de verificación del tratado para que no fueran desviadas hacia fines prohibidos, como la fabricación de armas nucleares.

23. El objetivo es impedir que se utilice cualquier tipo o categoría de existencias de material fisible para la producción de armas nucleares. Solo un tratado de esas características promoverá verdaderamente el desarme nuclear, detendrá la proliferación vertical y contribuirá a la seguridad y la estabilidad regionales y mundiales.

24. Hay otra categoría de existencias de material fisible que todavía no ha sido tenida en cuenta: las existencias de material fisible de las que no se tiene constancia. Todos los Estados poseedores de armas nucleares deberían, por tanto, asumir la responsabilidad de facilitar un registro verificable de todas esas existencias como parte de un futuro tratado sobre material fisible.

25. Para facilitar la consulta, en el anexo del presente documento de trabajo figura un cuadro en el que se resume la propuesta del Pakistán sobre cómo gestionar la producción pasada y futura de material fisible.

Definiciones

26. En lo que respecta a la definición de **material fisible**, el Pakistán opina que esta debería abarcar todo el material fisible que pueda utilizarse para la fabricación de armas nucleares. Además del uranio enriquecido y el plutonio separado, debería incluir también el neptunio y el americio, así como cualquier otro material que pueda ser utilizado para la fabricación de armas nucleares, como el plutonio de calidad apropiada para reactores. La composición isotópica exacta se puede determinar durante las negociaciones. Como lo importante es que no haya ninguna laguna, el Pakistán prefiere el concepto de "material fisible especial" que figura en las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y que se define en el artículo 20 de su Estatuto.

27. La producción y el uso del material fisible definido en el tratado deberían prohibirse para fines relacionados con las armas nucleares y solo deberían permitirse para fines civiles pacíficos o para actividades militares no prohibidas bajo una estricta verificación.

28. En cuanto a la definición de **producción de material fisible**, esta debería abarcar cualquier proceso conocido mediante el cual se pueda producir el material fisible definido en el tratado. La definición no debería limitarse únicamente al enriquecimiento y al reprocesamiento, sino que debería incluir, por ejemplo, la producción de uranio-233 a partir de torio-232 en reactores.

29. Asimismo, la definición de **instalaciones de producción de material fisible** no debería limitarse únicamente a las centrales de enriquecimiento y reprocesamiento. Cualquier instalación en la que se pueda producir el material fisible definido en el tratado ha de ser debidamente declarada como tal y quedar sujeta al régimen de no proliferación.

30. Este tipo de enfoque no solo eliminaría cualquier tipo de laguna, sino que además tendría un carácter no discriminatorio al imponer las mismas obligaciones a todos los Estados.

Verificación

31. Se están barajando tres opciones: un **enfoque específico** centrado en las instalaciones de enriquecimiento y reprocesamiento y en otras instalaciones que procesen o manipulen material fisible en etapas posteriores de la cadena de producción, un **enfoque integral** que abarque todo el ciclo del combustible nuclear y un **enfoque híbrido** centrado en elementos clave del ciclo del combustible nuclear.

32. El Pakistán opina que, para que sea eficaz y goce de credibilidad, el tratado debería establecer un sólido mecanismo de verificación supervisado por un órgano de tratado independiente que fuera capaz de detectar cualquier incumplimiento de manera oportuna, sin ningún tipo de discriminación entre los Estados.

33. El Pakistán está a favor del denominado "enfoque integral", en virtud del cual estarían sujetos a verificación todos los materiales e instalaciones nucleares a lo largo de todo el ciclo del combustible nuclear, sin limitarse únicamente a las instalaciones de producción como las centrales de enriquecimiento y reprocesamiento.

34. No existe ningún obstáculo técnico insuperable ni ningún requisito financiero descomunal que impida a los Estados miembros de la Conferencia de Desarme adoptar el enfoque integral. No deberíamos dejarnos distraer ni inducir a error por argumentos interesados basados en pretextos técnicos y financieros. La elección entre el enfoque específico, el enfoque integral o el enfoque híbrido no es más que una decisión política y debería considerarse como tal.

35. En la sección titulada "Ámbito de aplicación" ya se ha expuesto que el Pakistán es partidario de que el marco de verificación del tratado abarque toda la producción pasada (esto es, las existencias de material fisible) y el material fisible producido, para fines permitidos, con posterioridad a la entrada en vigor del tratado, con el objeto de que no sean desviados hacia fines prohibidos.

36. En función de las disposiciones acordadas en el tratado, su régimen de verificación debería permitir que se comprobara también la reducción de las existencias de material fisible pactada por los Estados partes en el plano regional o mundial.

37. El sistema de verificación debería brindar la posibilidad de detectar de forma oportuna cualquier desviación o incumplimiento. Asimismo, debería ofrecer garantías fidedignas de la ausencia de actividades no declaradas o clandestinas relacionadas con la producción de material fisible para fines prohibidos, incluidas las existencias de las que no se tenga constancia.

38. También deberían verificarse la suspensión y el desmantelamiento de instalaciones como las centrales de enriquecimiento y reprocesamiento, así como de reactores de producción de plutonio, en caso de que dichas instalaciones no hayan sido reconvertidas para uso civil o para fines no prohibidos.

39. La mayoría de las obligaciones de verificación que impondría el tratado serían aplicables tanto a las Potencias nucleares contempladas en el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares como a los Estados poseedores de armas nucleares no signatarios del TNP. En el caso de los Estados no poseedores de armas nucleares que son signatarios del TNP, el Acuerdo de Salvaguardias Amplias del OIEA y el Protocolo Adicional ya proporcionan el nivel de garantías deseado.

40. Las tareas de verificación con arreglo al tratado deberían ser llevadas a cabo por un órgano independiente y especializado (un órgano creado en virtud del propio tratado) sin excluir el uso de recursos del OIEA. La responsabilidad de verificar y vigilar la aplicación del tratado no puede ser encomendada exclusivamente al OIEA. Aparte de los problemas que podrían derivarse de las diferencias entre la composición del OIEA y los Estados partes en el tratado, los órganos y procedimientos de adopción de decisiones del OIEA no son lo suficientemente inclusivos como para desempeñar eficazmente la función de vigilancia. El órgano creado en virtud del tratado sobre material fisible precisaría de un órgano ejecutivo en el que estuvieran representadas con carácter permanente todas las principales partes interesadas.

Cuestiones jurídicas e institucionales

41. **¿Qué entidad sería la más indicada para llevar a cabo la verificación necesaria?** Las tareas de verificación con arreglo al tratado deberían ser llevadas a cabo por un órgano independiente y especializado (un órgano creado en virtud del propio tratado) sin excluir el uso de recursos del OIEA. La responsabilidad de verificar y vigilar la aplicación del tratado no puede ser encomendada exclusivamente al OIEA. Aparte de los problemas que podrían derivarse de las diferencias entre la composición del OIEA y los Estados partes en el tratado, los órganos y procedimientos

de adopción de decisiones del OIEA no son lo suficientemente inclusivos como para desempeñar eficazmente la función de vigilancia.

42. **Mecanismo de gobernanza y adopción de decisiones.** En el marco del tratado se debería establecer un órgano de tratado con una secretaría que contara con el personal suficiente, una conferencia de los Estados partes que se reuniera una vez al año y un consejo ejecutivo en el que estuvieran representados con carácter permanente todas las principales partes interesadas, que se reuniera periódicamente y que adoptara todas las decisiones por consenso. En conjunto conformarían el mecanismo de gobernanza y adopción de decisiones del tratado.

43. **¿Qué hacer en caso de incumplimiento?** El órgano creado en virtud del tratado debería tratar en primer lugar de ocuparse él mismo de los casos de incumplimiento mediante consultas y aclaraciones, así como con ayuda de medios técnicos. Aquellos casos que no pudieran resolverse adecuadamente podrían ser remitidos a la Asamblea General de las Naciones Unidas de un modo que no fuera discriminatorio. La remisión al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no sería una opción viable porque este no podría ocuparse de los casos de incumplimiento por parte de un miembro permanente con derecho a veto, categoría en la que, en el caso del tratado sobre material fisible, estarían incluidos la mayoría de los productores de material fisible.

44. **Disposiciones relativas a la introducción de modificaciones para reflejar, entre otras cosas, los avances tecnológicos.** En el caso de un tratado que hubiera sido negociado y aprobado siguiendo la norma del consenso, sus modificaciones también deberían acordarse exclusivamente por consenso entre todos los Estados partes.

45. **Requisitos para la entrada en vigor del tratado.** Para que el tratado entrara en vigor, debería requerirse como mínimo su ratificación por todos los Estados productores del material fisible definido en el tratado.

46. **Período de vigencia del tratado.** El tratado debe tener un período de vigencia limitado, con la posibilidad de que sea prorrogado por consenso. De esta forma, antes de que expirara el período inicial se podría realizar un riguroso examen de su aplicación, su eficacia, su contribución al desarme nuclear, etc.

47. **Disposiciones relativas a la retirada del tratado.** Como en todos los tratados que afectan a los intereses de seguridad nacional, los Estados partes deben tener la posibilidad de retirarse del tratado sobre material fisible, previa presentación de la notificación correspondiente, por motivos de seguridad nacional. Ahora bien, a cualquier Estado que se retire del tratado se le podrá seguir exigiendo que rinda cuentas de toda violación o incumplimiento del tratado que se hubiera producido cuando todavía era parte en él.

Conclusión

48. El Pakistán mantiene su determinación de seguir realizando aportaciones constructivas a la agenda de la Conferencia de Desarme. El Pakistán está dispuesto a sumarse a las negociaciones de la Conferencia de Desarme sobre el desarme nuclear, las garantías de seguridad negativas y la prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre, así como sobre cualquier otra cuestión que no menoscabe la seguridad del país. El Pakistán también está dispuesto a aunar esfuerzos para alcanzar un nuevo acuerdo con miras a fijar una base (o un mandato) aceptable para entablar las negociaciones de un tratado sobre material fisible en la Conferencia de Desarme. Ese nuevo mandato debería atender la petición legítima expresada por la inmensa mayoría de los miembros de la Conferencia de Desarme de negociar un tratado que promueva verdaderamente el desarme nuclear y contribuya a la estabilidad y la

seguridad regionales e internacionales. El mandato Shannon no cumple esas condiciones.

49. En ausencia de consenso en torno al inicio de negociaciones sobre cualquier tema de la agenda de la Conferencia de Desarme, la Conferencia debería decantarse por la segunda mejor opción, a saber, celebrar debates sustantivos al respecto en la Conferencia de Desarme. Como han puesto de manifiesto los debates oficiosos celebrados en el marco del programa de actividades, los debates en la Conferencia de Desarme son sumamente útiles para comprender las diversas perspectivas y preocupaciones respecto de cualquier tema de la agenda y para plantear nuevas ideas. Un enfoque inclusivo y participativo en forma de debates en la Conferencia de Desarme puede contribuir significativamente al avance de diversos temas de la agenda, así como a sentar las bases de ulteriores negociaciones en los casos en que exista consenso en torno a su inicio.

50. Es preciso tener en cuenta que no se podrá lograr ningún progreso en lo relativo al TCPMF y a las demás cuestiones de que se ocupa la Conferencia de Desarme ni modificando el formato o el foro, ni imponiendo soluciones que excluyan la posición de partes interesadas fundamentales. La única forma de lograr un auténtico avance será haciendo gala de una genuina voluntad política con la que dar respuesta a las preocupaciones de seguridad expresadas por los Estados que se oponen al inicio de las negociaciones de un tratado que en la práctica haga caso omiso de la cuestión de las existencias.

Gestión de la producción pasada y futura de material fisible

Núm.	Categoría de material fisible	Descripción	Acción aplicable en virtud del tratado sobre material fisible	
			Existencias	Producción futura
1.	Asignado a armas nucleares			
1.1	Material fisible utilizado en armas	Presente en ojivas desplegadas o en componentes de ojivas almacenadas	No aplicable. Se examinará en el marco de las negociaciones de una convención sobre las armas nucleares	Prohibida su producción
1.2	Material fisible no utilizado en armas	Reservado para armas o como reserva estratégica, incluido el material fisible producido en instalaciones no sometidas a salvaguardias, y sin haber sido designado para uso civil o para usos militares no prohibidos	Reducciones mutuas y equilibradas a nivel regional o mundial	Prohibida su producción
1.3	Material de ojivas retiradas o pendientes de ser desmanteladas, incluido el material de esta índole que ya se encuentra en vertederos de desechos	Sujeto a acuerdos unilaterales o bilaterales de reducción	Sometido a verificación para asegurar su irreversibilidad y su no desviación	Prohibida su producción
2.	No asignado a armas nucleares			
2.1	Material en exceso de lo requerido para armas nucleares	Declarado voluntariamente como excedente de lo requerido para armas	Sometido a verificación para asegurar su no desviación y su uso exclusivo para fines no prohibidos	Prohibida su producción

Núm.	Categoría de material fisible	Descripción	Acción aplicable en virtud del tratado sobre material fisible	
			Existencias	Producción futura
2.2	Material para usos militares no prohibidos	Propulsión naval, etc.	Sometido a verificación para asegurar su no desviación y su uso exclusivo para fines no prohibidos	Permitida su producción pero sujeta a verificación para asegurar su no desviación y su uso exclusivo para fines no prohibidos
2.3	Material para uso civil	Fines pacíficos, como las aplicaciones energéticas y no energéticas		