

Conferencia de Desarme

15 de septiembre de 2017

Español

Original: inglés

Nota verbal de fecha 14 de septiembre de 2017 dirigida al Secretario General de la Conferencia de Desarme por la Misión Permanente de la República Federal de Alemania

La Misión Permanente de la República Federal de Alemania ante la Conferencia de Desarme saluda atentamente a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y tiene el honor de transmitir al Secretario General de la Conferencia de Desarme dos cartas dirigidas a los Estados miembros de la Conferencia de Desarme, a las que acompañan documentos resumidos que reflejan los debates celebrados en el seno del Grupo de Trabajo oficioso sobre “el camino a seguir” en relación con los temas 1 y 2 de la agenda, centrados básicamente en la prohibición de la producción de materiales fisibles para armas nucleares y otros artefactos explosivos nucleares, y con el tema 4 de la agenda, sobre 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, preparados en nuestra calidad de cofacilitadores de los debates respectivos, para su inclusión en el informe final de la Conferencia de Desarme.

La Misión Permanente de la República Federal de Alemania ante la Conferencia de Desarme aprovecha la oportunidad para reiterar a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra las seguridades de su consideración más distinguida.



Carta 1

Ginebra, 26 de junio de 2017

Grupo de Trabajo sobre “el camino a seguir”: temas 1 y 2, Cesación de la carrera de armamentos nucleares y desarme nuclear y Prevención de la guerra nuclear, incluidas todas las cuestiones conexas, centrados básicamente en la prohibición de la producción de materiales fisibles para armas nucleares y otros artefactos explosivos nucleares

Tras el acuerdo de la Conferencia sobre el calendario del Grupo de Trabajo sobre el “camino a seguir”, establecido mediante el documento CD/2090, la Conferencia de Desarme celebró los días 20, 22 y 23 de junio en Ginebra una serie de reuniones oficiosas de composición abierta sobre los temas 1 y 2 de la agenda, centrándose en general en la prohibición de la producción de materiales fisibles para armas nucleares y otros artefactos explosivos nucleares.

Es un gran honor para mí haber sido invitado a actuar, en calidad de amigo de la Presidencia, como cofacilitador de estas reuniones.

Sírvase encontrar en el documento adjunto mis notas de los debates que tuvieron lugar sobre este tema. De conformidad con lo acordado, las pondré a disposición de los miembros de la Conferencia de Desarme.

(Firmado) Michael **Biontino**
Embajador, Representante Permanente
de la República Federal de Alemania

Introducción

Tras el acuerdo de la Conferencia sobre el calendario del Grupo de Trabajo sobre el “camino a seguir”, establecido mediante el documento CD/2090, la Conferencia de Desarme celebró los días 20, 22 y 23 de junio en Ginebra una serie de reuniones oficiosas de composición abierta sobre los temas 1 y 2 del programa, centrándose en general en la prohibición de la producción de materiales fisibles para armas nucleares y otros artefactos explosivos nucleares.

Las reuniones fueron cofacilitadas por el Excmo. Sr. Htin Lynn, Embajador ante Suiza y Representante Permanente de Myanmar ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra, y por el Excmo. Sr. Michael Biontino, Embajador y Representante Permanente de Alemania ante la Conferencia de Desarme, en calidad de amigo de la Presidencia del Grupo de Trabajo sobre el “camino a seguir”. El debate se ciñó a la estructura propuesta por el cofacilitador en su carta de 12 de junio de 2017. A continuación, se resumen los principales puntos de debate de las reuniones.

Durante las reuniones celebradas los días 20 y 22 de junio tuvo lugar un debate general y un examen específico de las cuestiones relativas al alcance y los objetivos, las definiciones, la verificación y los acuerdos jurídicos e institucionales de cara a un “Tratado de prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares”.

Durante la reunión del 23 de octubre, el Grupo de Trabajo, en línea con su mandato, examinó los cuatro puntos del párrafo dispositivo 1 del documento CD/2090:

- Hacer un balance de los progresos realizados con respecto a todos los temas de la agenda de la Conferencia que figuran en el documento CD/2085;
- Determinar las cuestiones que deben ser objeto de una labor sustantiva en virtud de la agenda, teniendo en cuenta los esfuerzos y las prioridades de la comunidad internacional;
- Determinar los puntos de convergencia con respecto a un programa de trabajo con un mandato de negociación;
- Estudiar el camino a seguir.

Al abordar estos puntos, el Grupo de Trabajo examinó lo que se había hecho hasta ahora y lo que la Conferencia podía hacer en el futuro en relación con la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares y otros artefactos explosivos nucleares.

Alcance y objetivos de un tratado

Las delegaciones afirmaron que un futuro tratado debía establecer una prohibición vinculante, no discriminatoria, multilateral y efectivamente verificable sobre la producción de material fisible para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares.

Se señaló que el tratado y su régimen de verificación podían contribuir a proporcionar y afianzar una base práctica para los futuros esfuerzos de desarme, sobre todo porque reducciones futuras de las armas nucleares podrían basarse en la congelación de la futura producción de material fisible con fines prohibidos. De esta manera, el tratado contribuiría a aplicar al desarme nuclear el enfoque gradual o un enfoque por módulos.

Algunas delegaciones consideraron que la inclusión de las existencias de material fisible producidas antes de la entrada en vigor del tratado era clave para las repercusiones de un futuro tratado en materia de desarme y no proliferación.

Muchas delegaciones destacaron la interrelación existente entre el alcance, las definiciones y el régimen de verificación de un futuro tratado.

El Informe Shannon y el mandato que figura en él seguían constituyendo la base de las negociaciones para muchas delegaciones. Otras abogaron por un nuevo mandato para las negociaciones, ya que la llamada “ambigüedad constructiva” del Informe Shannon ya no constituiría una base sostenible para las negociaciones. Esto se relacionaba principalmente con la cuestión de si el Informe Shannon, y el mandato que figuraba en él, incluía o excluía las existencias de material fisible producidas antes de la entrada en vigor del tratado.

Hubo acuerdo general en que un futuro tratado debía ser jurídicamente vinculante, no discriminatorio, multilateral e internacional y efectivamente verificable para ser creíble. Se planteó la cuestión de la no discriminación, ya que se señaló que cualquier tratado futuro podría tener un impacto diferente en los Estados en función de sus capacidades y su estatus.

Se señaló que el alcance de un futuro tratado debería definirse antes del inicio de las negociaciones. Otras delegaciones opinaron que el alcance de una futura prohibición se determinaría durante las negociaciones.

Las delegaciones observaron que un futuro tratado no debía socavar la estabilidad estratégica y proporcionar una seguridad sin menoscabo para todos.

Se defendió que un tratado debería formularse en términos de actividades prohibidas en lugar de actividades autorizadas.

Se subrayó que un tratado no debía obstaculizar el uso y el desarrollo pacíficos y civiles de la energía nuclear, al tiempo que se garantizaba que no se desviarían materiales fisibles para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares.

Hubo acuerdo general en que un tratado no debía obstaculizar el uso de material fisible con fines no proscritos, como era el caso de la propulsión naval y actividades similares, pero se debería prohibir la utilización de material designado desviándolo de esos fines.

Definiciones del tratado

Las delegaciones observaron la fuerte interrelación entre las definiciones, la verificación y los arreglos jurídicos e institucionales del tratado.

Se reconoció que existía una fuerte interrelación entre el uso de definiciones amplias o restrictivas, la verificabilidad del tratado y los costos del régimen de verificación resultantes de estas decisiones.

Las delegaciones sugirieron diferentes definiciones de “material fisible” para un futuro tratado, como se señaló en el Grupo de Expertos Gubernamentales (A/70/81). Algunas delegaciones prefirieron el concepto, propio de las salvaguardias del OIEA, de material fisible especial, como se indica en el artículo XX de su Estatuto. Otras delegaciones prefirieron una definición específica del tratado. Otras delegaciones más observaron que el concepto, propio de las salvaguardias del OIEA, de material de uso directo no irradiado podría servir de punto de partida para los debates. Algunas delegaciones prefirieron la definición de “material fisible” como material apto para la fabricación de armas. Otros Estados prefirieron una composición isotópica específica, que se determinaría durante las negociaciones atendiendo al alcance y los requisitos en materia de verificación del tratado.

Algunas delegaciones estuvieron abiertas a la posibilidad de considerar la inclusión del neptunio-237 y el americio-241, mientras que otras opinaron que estos materiales no eran (todavía) pertinentes y, por lo tanto, no deberían ser objeto de un futuro tratado.

Se examinó la definición de “instalaciones de producción de material fisible” y algunas delegaciones expresaron su preferencia por utilizar una de las siguientes definiciones. Algunas delegaciones prefirieron incluir todas las instalaciones de enriquecimiento y reprocesamiento, mientras que otras opinaron que también deberían incluirse reactores generadores de plutonio. Algunas delegaciones expresaron la opinión de que deberían incluirse todas las instalaciones capaces de producir material fisible, independientemente de la escala. Algunas delegaciones prefirieron una definición de

instalaciones de producción que contuvieran solo instalaciones de enriquecimiento y reprocesamiento que produzcan al menos una cantidad mínima de material fisible, a fin de hacer viables los procesos de verificación. Otras delegaciones señalaron asimismo la necesidad de incluir instalaciones de pequeña escala y cerradas a fin de eliminar posibles lagunas y evitar la desviación. Algunas delegaciones expresaron la necesidad de cubrir todo el ciclo del combustible.

Se señaló que la definición de instalaciones de producción se guiaría por la definición acordada durante las negociaciones sobre la producción de material fisible.

Verificación

Las delegaciones examinaron varias opciones en materia de verificación del tratado. Algunas delegaciones expresaron su preferencia por un enfoque específico centrado en las instalaciones de enriquecimiento y reprocesamiento, y en instalaciones concretas en etapas posteriores de la cadena de producción que procesen o manipulen materiales fisibles. Otras consideraron que un enfoque integral que abarcara todo el ciclo del combustible nuclear sería el más adecuado para el tratado. También se consideró un enfoque híbrido que se concentraba en elementos clave del ciclo del combustible nuclear.

Se señaló que debían considerarse los costos del régimen de verificación para evitar gastos innecesarios por la duplicación de las estructuras existentes.

Algunas delegaciones plantearon preocupaciones de seguridad respecto del desvío de información sensible o comercial a través del régimen de verificación. Se sugirió que un enfoque denominado de “caja negra” podría aliviar los riesgos.

Se abordó el desarrollo de un instrumental de verificación. Algunas delegaciones se refirieron a los actuales métodos e instrumentos de los foros multilaterales o bilaterales pertinentes, sobre todo el OIEA y, posiblemente, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y la Secretaría Técnica Provisional de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares. Otras opinaron que el instrumental de verificación debía desarrollarse específicamente a los efectos del tratado y debía ser independiente de las organizaciones existentes, sin excluir la posibilidad de celebrar acuerdos de cooperación para aprovechar la experiencia de las organizaciones existentes.

Algunas delegaciones observaron que debía proporcionarse una declaración apropiada de material fisible, dependiendo del alcance y las definiciones del tratado. Otras delegaciones opinaron que las declaraciones iniciales también podrían servir de punto de partida para la verificación una vez que el tratado entrara en vigor. También se consideró la posibilidad de ofrecer declaraciones con carácter voluntario como medida de fomento de la confianza.

Algunas delegaciones señalaron la necesidad de contar con una contabilidad exhaustiva de la producción de materiales fisibles. En este contexto, se señaló que los programas nacionales diferían considerablemente en cuanto a su estructura (por ejemplo, en si existe una división clara de la producción de material fisible para fines militares y civiles) lo que podría tener repercusiones en la contabilidad, declaración y verificación de los materiales.

Algunas delegaciones plantearon la cuestión de la definición de materiales en exceso o no declarados, y señalaron la necesidad de verificar estos materiales. Otras opinaron que podrían surgir problemas con la verificación de estos materiales, ya que en cualquier ciclo nuclear existían cantidades diversas de material entre las diferentes etapas. Se señaló que estas cuestiones podrían resolverse por ser de carácter técnico. Se sugirió que el Organismo Internacional de Energía Atómica podría proporcionar aclaraciones adicionales sobre los aspectos técnicos.

Varias delegaciones que se mostraron a favor de la inclusión de existencias de material fisible producidas antes de la entrada en vigor del tratado opinaron que los obstáculos técnicos planteados por algunas delegaciones no eran insuperables, pero tenían

un carácter meramente político. Otros cuestionaron la viabilidad técnica de la verificación de las actuales existencias.

La mayoría de las delegaciones estuvo de acuerdo en que un sistema de verificación debería permitir resultados globales y creíbles de una manera efectiva en cuanto a los costos. Se expresaron opiniones diferentes sobre la distribución de los costos entre los Estados partes. Algunas delegaciones propusieron que los costos fueran compartidos por todos los Estados partes. Otros opinaron que la carga de las nuevas medidas de verificación debía ser asumida por los países sujetos a ellas. Se señaló que deberían ser posibles las contribuciones voluntarias.

Acuerdos legales e institucionales

Muchas delegaciones expresaron su apoyo a una estructura tripartita, con una secretaría, un consejo ejecutivo y un órgano rector (como una Conferencia de los Estados Partes). Otras delegaciones apoyaron el establecimiento de un órgano independiente de toma de decisiones y de examen de conformidad con los objetivos y el propósito del tratado.

Muchas delegaciones propusieron el establecimiento de una organización independiente del tratado, para albergar a la secretaría y apoyar la aplicación del tratado. Otras delegaciones consideraron que el OIEA podría servir de organización del tratado, ser sede de la secretaría del mismo o desempeñar otras funciones importantes para el tratado. Se señaló que las diferencias de composición entre el OIEA y el tratado podrían dar lugar a complicaciones, por lo que deberían evitarse. Otros se refirieron al mandato específico que emanaría de un futuro tratado.

Se expresaron opiniones divergentes sobre el papel del OIEA en relación con un tratado. Algunas delegaciones se refirieron a los conocimientos especializados y la experiencia del Organismo y subrayaron la necesidad de evitar la duplicación de esfuerzos, mientras que otras señalaron el mandato específico y los conocimientos especializados necesarios para la verificación de un tratado que prohíba la producción de material fisible para armas nucleares y otros artefactos explosivos nucleares.

Algunas delegaciones sostuvieron que debería incluirse en el tratado un mecanismo de consulta y aclaración, a fin de realizar un primer esfuerzo para aclarar y resolver las preocupaciones acerca de posibles incumplimientos.

Hubo opiniones divergentes sobre la cuestión de la remisión en casos de incumplimiento. Algunas delegaciones señalaron que el Consejo de Seguridad no sería adecuado para tratar casos de incumplimiento por parte de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y que, por lo tanto, esos casos deberían remitirse a la Asamblea General. Otros opinaron que los casos de incumplimiento debían remitirse al Consejo de Seguridad, mientras que algunas delegaciones expresaron su preferencia por un mecanismo de cumplimiento específico.

Muchas delegaciones alegaron que el tratado debía contener disposiciones de retirada. Algunas delegaciones hicieron hincapié en que esto solo debería permitirse en circunstancias extremas, como a resultas de acontecimientos extraordinarios o sobre la base de preocupaciones de seguridad nacional. Se alegó que debía identificarse un período de retirada durante el cual el Estado parte seguiría estando vinculado por las disposiciones del tratado. Otras delegaciones sostuvieron que autorizar la retirada del tratado pondría en peligro su eficacia y tendría efectos negativos sobre la integridad del tratado y la seguridad internacional.

Las delegaciones examinaron la entrada en vigor del tratado y se identificaron dos modelos: un enfoque cuantitativo (basado en un número simple y no calificado de Estados que debían ratificar el tratado) para garantizar que ningún Estado pudiera bloquear la entrada en vigor del mismo, o un enfoque cualitativo (basado en la ratificación por los Estados que tengan especial relevancia para el tratado), para garantizar que se cumplen los objetivos y propósito del tratado, ya que todos los Estados pertinentes están obligados por el tratado. En este contexto, se hicieron referencias a los desafíos que surgieron a partir de

la entrada en vigor del modelo empleado para el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.

En cuanto a la duración del tratado, se expresaron opiniones divergentes. Muchas delegaciones expresaron su preferencia por que el tratado fuera ilimitado en su validez para garantizar su irreversibilidad y credibilidad de conformidad con los objetivos y el propósito del tratado. Otras delegaciones sugirieron que el tratado debería tener una duración limitada, sin excluir la posibilidad de prolongar su duración tras el examen y una decisión por consenso.

Algunas delegaciones opinaron que las decisiones de enmendar el tratado deberían tomarse por consenso, mientras que otras señalaron que esto dependía de las negociaciones concretas del tratado.

Muchas delegaciones opinaron que el tratado debía ser lo suficientemente flexible como para tener en cuenta los cambios y desarrollos tecnológicos futuros.

El camino a seguir

Durante estos debates se tuvieron debidamente en cuenta tanto las cuestiones políticas generales como los elementos técnicos esenciales de dicho tratado. Quedó claro que estos elementos, si bien de carácter técnico, son a la vez altamente políticos y están estrechamente interrelacionados y son interdependientes. Por lo tanto, parecía apropiado un enfoque integrado.

También quedó claro que, debido a las limitaciones de tiempo, el Grupo de Trabajo solo pudo llevar a cabo un primer debate y que se requeriría un examen de hondo calado para explorar en qué punto podrían converger las posiciones.

En general, se puede concluir que las delegaciones que participaron en los debates consideraron que estos eran útiles para comprender mejor las diferentes posiciones de las delegaciones y para promover la agenda sobre desarme y no proliferación de la Conferencia de Desarme en lo relativo a las armas nucleares.

Hubo acuerdo general en que, en el camino hacia un mundo sin armas nucleares, deberían llevarse a cabo en la Conferencia de Desarme lo antes posible negociaciones sobre un tratado. Se hizo hincapié en que la Conferencia de Desarme era el foro más apropiado debido a su papel histórico, la regla del consenso, la necesidad de tener en cuenta preocupaciones esenciales de seguridad y la presencia de todos los interesados pertinentes. Se añadió que las negociaciones debían formar parte de un programa de trabajo equilibrado y amplio.

Muchas delegaciones señalaron que ya había llegado el momento de iniciar las negociaciones en la Conferencia de Desarme. Estas delegaciones subrayaron que durante las negociaciones podrían abordarse opiniones divergentes y, por lo tanto, no deberían ser un obstáculo para el inicio de las negociaciones.

Hubo un entendimiento amplio del hecho de que el Informe Shannon de 1995 (CD/1299), y el mandato que figuraban en él, seguía siendo válido como punto de partida para las negociaciones. Sin embargo, se señaló también que el Mandato Shannon había sobrepasado su pertinencia como base de las tareas sustantivas sobre un tratado que prohíbe la producción de material fisible para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares. Por lo tanto, se defendió que debía considerarse la creación de un nuevo mandato de negociación.

Muchas delegaciones tomaron nota del informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre los elementos de un tratado por el que se prohíbe la producción de material fisible para armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (A/70/81) y acogieron con beneplácito el carácter técnico y exhaustivo de las tareas del Grupo de Expertos Gubernamentales e indicaron que el informe podría servir de importante instrumento de referencia para la Conferencia de Desarme, enriqueciendo el debate de la Conferencia sobre un tratado. Otras delegaciones pusieron en duda el valor del informe y argumentaron que las conclusiones y recomendaciones que contenía no eran suficientes

para lograr un avance en la Conferencia de Desarme. Se señaló que la composición del Grupo de Expertos Gubernamentales no reflejaba las opiniones de todas las partes interesadas pertinentes.

Muchas delegaciones acogieron con beneplácito el establecimiento del grupo preparatorio de alto nivel de expertos sobre un tratado de prohibición de la producción de material fisible, establecido por la resolución 71/259 de la Asamblea General para examinar y hacer recomendaciones sobre elementos sustanciales de un futuro tratado no discriminatorio, multilateral e internacional y efectivamente verificable que prohíba la producción de material fisible para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares. Estas delegaciones expresaron la esperanza de que la labor del grupo preparatorio de expertos contribuyera aún más lograr avances en la Conferencia de Desarme y al desarrollo de puntos de convergencia y dejaría de lado las divergencias en relación con un futuro tratado. No obstante, también se señaló que el grupo preparatorio de alto nivel de expertos sobre un tratado de prohibición de la producción de material fisible no gozaba de apoyo consensuado, ya que su mandato se basaba en el Informe Shannon, socavaba el papel central de la Conferencia de Desarme, no abordaba las preocupaciones de seguridad subyacentes y, con su composición limitada, no incluía a todos los Estados poseedores de armas nucleares ni a todos los Estados no poseedores de armas nucleares pertinentes.

Hubo acuerdo general en que los debates mantenidos como parte del Grupo de Trabajo sobre el “camino a seguir” (CD/2090) eran útiles y deberían continuar y aprovecharse. Se pidió que se celebraran más debates profundos y técnicos para salvar las divergencias sobre un “Tratado de prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares” en la Conferencia de Desarme, a falta de consenso sobre el inicio de las negociaciones.

Carta 2

Ginebra, 6 de julio de 2017

Grupo de Trabajo sobre el “camino a seguir”: tema 4 de la agenda, 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

Tras el acuerdo de la Conferencia sobre el calendario del Grupo de Trabajo sobre el “camino a seguir”, establecido mediante el documento CD/2090, la Conferencia de Desarme celebró los días 28, 29 y 30 de junio en Ginebra una serie de reuniones oficiosas de composición abierta sobre el tema 4 de la agenda, 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.

Constituye para mí un gran honor el que se me haya solicitado que, en calidad de amigo de la Presidencia, actúe como cofacilitador de estas reuniones.

Sírvase encontrar en el documento adjunto mis notas de los debates que tuvieron lugar sobre este tema. De conformidad con lo acordado, las pondré a disposición de los miembros de la Conferencia de Desarme.

(Firmado) Michael **Biontino**
Embajador, Representante Permanente
de la República Federal Alemana

Grupo de Trabajo sobre el “camino a seguir”: tema 4 de la agenda, 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

Introducción

Tras el acuerdo de la Conferencia sobre el calendario del Grupo de Trabajo sobre el “camino a seguir”, establecido mediante el documento CD/2090, la Conferencia de Desarme celebró los días 28, 29 y 30 de junio en Ginebra una serie de reuniones oficiosas de composición abierta sobre el tema 4 de la agenda, 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.

Las reuniones fueron cofacilitadas por el Excmo. Sr. Htin Lynn, Embajador ante Suiza y Representante Permanente de Myanmar ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra, y por el Excmo. Sr. Michael Biontino, Embajador y Representante Permanente de Alemania ante la Conferencia de Desarme, en calidad de amigo de la Presidencia del Grupo de Trabajo sobre el “camino a seguir”. El debate se ciñó a la estructura propuesta por el cofacilitador en su carta de 20 de junio de 2017. A continuación se resumen los principales puntos de debate de las reuniones.

Durante las reuniones de los días 28 y 29 de junio, se celebró un intercambio general de opiniones y se expuso un panorama general de las garantías de seguridad negativas existentes, y se determinaron las cuestiones que planteaba el trabajo sustantivo, teniendo en cuenta los esfuerzos y las prioridades de la comunidad internacional, en particular los pros y contras de iniciar negociaciones internacionales en torno a un acuerdo universal sobre garantías de seguridad negativas.

Durante la reunión del 30 de junio, se pasó a examinar las cuestiones relativas a puntos de convergencia para un programa de trabajo con mandato de negociación, teniendo a la vista las decisiones anteriores de la Conferencia de Desarme, así como los principales elementos de un posible instrumento internacional sobre garantías de seguridad negativas y cómo llevar a cabo los debates o las negociaciones.

Intercambio general de opiniones y panorama general de las actuales garantías de seguridad

Muchas delegaciones señalaron que la única seguridad absoluta en materia de garantías de seguridad negativas era la eliminación total de las armas nucleares y subrayaron que el objetivo de lograr garantías de seguridad negativas no era, por consiguiente, un fin en sí mismo sino un paso intermedio hacia la eliminación total de las armas nucleares. Muchos subrayaron en este contexto que la necesidad de una seguridad igual y sin menoscabo para todos era una preocupación importante.

Muchas delegaciones opinaron que las garantías existentes no eran satisfactorias debido a su naturaleza no vinculante, a su falta de universalidad, al hecho de que estuvieran abiertas a la libre interpretación y a los diversos requisitos asociados a ellas. Por el contrario, se señaló que las garantías existentes eran creíbles y eficaces, y se añadió que las preocupaciones sobre reservas y condiciones no estaban justificadas.

Existía una opinión ampliamente compartida de que un instrumento jurídicamente vinculante debía ser no discriminatorio, universal, irrevocable, creíble e inequívoco. Muchas delegaciones señalaron que ese instrumento debería ser incondicional, mientras que otras señalaron que las garantías de seguridad negativas deberían ser uno de los beneficios que los Estados no poseedores de armas nucleares podían obtener al ser parte en el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP).

Algunas delegaciones señalaron que las garantías de seguridad negativas no debían vincularse a ningún tratado específico existente y que no existía ninguna relación entre las garantías de seguridad negativas y el TNP, ya que este no incluía disposiciones sobre garantías de seguridad negativas. Otras delegaciones declararon que consideraban que la adhesión al TNP y su cumplimiento eran una condición previa para las garantías de seguridad negativas, lo que planteaba la cuestión de los mecanismos disponibles para examinar ese “cumplimiento”.

Algunas delegaciones defendieron que las garantías de seguridad negativas efectivas contribuirían a los esfuerzos de no proliferación, ya que desincentivarían el desarrollo de armas nucleares por algunos Estados.

Los Estados poseedores de armas nucleares tomaron nota de las promesas unilaterales formuladas en las resoluciones 255 (1968) y 984 (1995) del Consejo de Seguridad, sus compromisos asumidos a través de los respectivos Protocolos de los Tratados de Zonas Libres de Armas Nucleares existentes y las garantías otorgadas en sus respectivas doctrinas nacionales de seguridad que, en conjunto, brindaban suficientes garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares que son partes en el TNP y cumplían plenamente sus obligaciones en virtud del Tratado. Se hizo referencia a las declaraciones unilaterales formuladas en la Conferencia de Desarme tras la Conferencia de Examen del TNP de 1995.

Algunas delegaciones observaron que mediante la aprobación de las resoluciones 255 (1968) y 984 (1995) del Consejo de Seguridad, el documento final consensuado del primer período extraordinario de sesiones dedicado al desarme y el Plan de Acción de 2010 del TNP, y aceptando las garantías de seguridad negativas como tema de la agenda de la Conferencia de Desarme, los Estados poseedores de armas nucleares ya habían reconocido sus obligaciones “globales” con las garantías de seguridad negativas.

Algunos sostuvieron que la falta de progresos en la conclusión de un instrumento internacional jurídicamente vinculante constituía un riesgo para la credibilidad y la pertinencia del régimen de no proliferación.

Los Estados poseedores de armas nucleares señalaron que solo considerarían el empleo de armas nucleares en circunstancias extremas, únicamente para defender los intereses vitales del país, y de sus aliados y socios, de conformidad con sus respectivas doctrinas militares.

Los Estados poseedores de armas nucleares también argumentaron que no utilizarían armas nucleares contra ningún país que no estuviera en posesión de armas nucleares, a menos que sus intereses vitales estuvieran en juego o que ellos (o sus aliados) fueran invadidos o atacados por un Estado no poseedor de armas nucleares en alianza con otro Estado que sí las posea.

Un Estado poseedor de armas nucleares señaló, al explicar su doctrina nacional, que las reservas a las garantías de seguridad debían considerarse en el contexto de las circunstancias generales y que esas reservas eran importantes para evitar cualquier agresión de otros Estados.

Muchas delegaciones también tomaron nota de los instrumentos actuales sobre garantías de seguridad negativas, que incluyen las resoluciones 255 (1968) y 984 (1995) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas; las declaraciones unilaterales de los Estados poseedores de armas nucleares; los resultados de las conferencias de examen del TNP; y los tratados que establecen zonas libres de armas nucleares y sus protocolos.

Se celebraron amplias deliberaciones sobre la cuestión de las zonas libres de armas nucleares, en las que muchas delegaciones acogieron con beneplácito el establecimiento de dichas zonas. Los Estados poseedores de armas nucleares también expresaron su apoyo al establecimiento de esas zonas, y expusieron en detalle los compromisos que habían contraído hasta el momento, en particular mediante la firma de los protocolos de esas zonas. Por lo tanto, se han otorgado garantías a más de 100 Estados pertenecientes a estas regiones. Algunos Estados poseedores de armas nucleares también expresaron su intención de ampliar sus seguridades firmando y ratificando el Protocolo al Tratado de Bangkok, que

establece una zona libre de armas nucleares en el Asia Sudoriental. Añadieron que los compromisos contraídos en virtud de las zonas libres de armas nucleares constituirían garantías jurídicamente vinculantes.

Sin embargo, se hizo hincapié en que el intento de limitar las garantías de seguridad negativas solo a las zonas libres de armas nucleares reduciría esta obligación “global” a una dimensión “regional”. A este respecto, un Estado poseedor de armas nucleares propuso ampliar el alcance de las garantías de seguridad negativas más allá de las zonas libres de armas nucleares.

En cuanto a la falta de uniformidad de las garantías de seguridad negativas entre las distintas zonas libres de armas nucleares, se señaló que los tratados relativos a esas zonas y los respectivos protocolos reflejaban los caracteres regionales específicos, por lo que no se podía esperar que fueran uniformes.

Varias delegaciones, entre ellas las de Estados poseedores de armas nucleares, apoyaron el establecimiento urgente de una zona libre de armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en el Oriente Medio. Se señaló que tal zona solo podía establecerse mediante un diálogo directo y sustantivo, basado en el consenso, entre todos los Estados de la región y teniendo en cuenta los intereses de seguridad de todas las partes de la región.

Pros y contras del inicio de negociaciones internacionales en torno a un acuerdo universal sobre garantías de seguridad negativas y a la búsqueda de puntos de convergencia en relación con un programa de trabajo

Varias delegaciones, incluyendo algunas de los Estados poseedores de armas nucleares, reconocieron a la Conferencia de Desarme como el foro más apropiado dotado del mandato necesario y el potencial de hacer avanzar las tareas sobre la cuestión de las garantías de seguridad negativas.

Hubo acuerdo general en que las garantías de seguridad negativas representaban un paso intermedio hacia el desarme nuclear.

Se planteó la cuestión de que la Conferencia debía considerar “quién debería proporcionar garantías a quién”. Se mencionaron dos enfoques de esta cuestión. O bien el otorgamiento de garantías por parte de los Estados poseedores de armas nucleares a los Estados no poseedores de armas nucleares, o un enfoque que incluya garantías proporcionadas por todos a todos.

Se señaló que, para llegar a un acuerdo mundial sobre garantías de seguridad negativas, los debates también deberían centrarse en una definición de lo que comúnmente se entiende que constituía una “amenaza de uso de armas nucleares”. Se observó que, si bien el artículo 2, párrafo 4, de la Carta de las Naciones Unidas prohibía la amenaza o el uso de la fuerza, existía una falta de acuerdo y comprensión sobre el significado de este término. Además, se propuso también definir el significado de “alianza” en el contexto de las garantías de seguridad negativas.

Algunas delegaciones expresaron la opinión de que las garantías de seguridad negativas también podrían negociarse en el contexto del TNP. Sin embargo, se puntualizó y también se declaró que la negociación de garantías de seguridad negativas en el contexto del TNP sería problemática, ya que algunos Estados no eran partes en el TNP.

Al hacer referencia a su documento de trabajo contenido en el documento CD/1816, se hizo hincapié en la necesidad de contar con un marco multilateral acordado que aunara a todos los Estados poseedores de armas nucleares para examinar medidas tendentes a la reducción del papel de las armas nucleares en sus respectivas doctrinas y políticas de seguridad. En este contexto, otros señalaron que las doctrinas militares no podían ser objeto de negociaciones internacionales. También se señaló que los debates sobre las garantías de seguridad negativas deberían iniciarse entre los Estados que abrazan doctrinas de disuasión nuclear.

Además, se señaló que también debían tenerse en cuenta los debates sobre los principios del derecho internacional humanitario y que el empleo de armas nucleares era contrario a los principios de paz y seguridad.

Principales elementos de un posible instrumento internacional sobre garantías de seguridad negativas

En cuanto a los elementos de un futuro tratado sobre garantías de seguridad negativas, algunas delegaciones señalaron que debería abarcar tanto el empleo como la amenaza del empleo.

Se señaló que un instrumento jurídicamente vinculante no representaría un desafío técnico y que sería necesariamente un tratado simple y conciso. Otra delegación señaló que ese instrumento debería ser claro, creíble, no discriminatorio e inequívoco y responder a las preocupaciones de todas las partes.

En cuanto a las obligaciones jurídicas, se señaló que un futuro tratado debía contener una promesa de todos los Estados poseedores de armas nucleares de no emplear o amenazar con emplear armas nucleares.

Se señaló que la credibilidad de las garantías de seguridad negativas depende de las medidas que se puedan adoptar para promover la transparencia, permitir la verificación y abordar el incumplimiento y que, en materia de transparencia, los Estados poseedores de armas nucleares deberían aumentar su transparencia sobre sus propias capacidades en materia de armas nucleares, el papel de estas armas en sus posicionamientos de defensa—incluidos los umbrales de utilización y el estado operacional— y la aplicación de acuerdos sobre control de armamentos a fin de fomentar la confianza tanto entre los Estados poseedores de armas nucleares como entre los que no las poseen. En cuanto a la verificación, se mencionó que era también fundamental que los Estados no poseedores de armas nucleares demostrasen el cumplimiento continuo de sus obligaciones de no proliferación mediante una verificación sólida. Asegurar el cumplimiento fue considerado otro elemento importante de un futuro tratado sobre garantías de seguridad negativas. Se señaló que cualquier régimen de verificación adoptado como parte de las garantías de seguridad negativas debería incluir procesos para resolver controversias, incluidas consultas con las partes interesadas, y que los juicios sobre cumplimiento deberían formar parte de un proceso político, pero sobre la base de hechos identificados mediante informes de verificación. En caso de incumplimiento, serían necesarias sanciones creíbles para ayudar a que los Estados vuelvan a una situación de observancia.

En cuanto a abordar la cuestión del incumplimiento, se señaló que, habida cuenta de la composición de los Estados poseedores de armas nucleares, el Consejo de Seguridad no debería implicarse en este asunto, mientras que otros consideraban que ese órgano tenía un papel que desempeñar.

Se señaló que un futuro tratado sobre garantías de seguridad negativas debería tener un plazo limitado para reflejar el enfoque gradual y reconocer así que, en algún momento en el futuro, no habría distinción entre Estados poseedores y no poseedores de armas nucleares, mientras que la mayoría de las delegaciones se mostraron a favor de una duración ilimitada de un tratado.

El camino a seguir

No hubo objeciones a la idea de utilizar las garantías de seguridad negativas como parte de un programa de trabajo de la Conferencia de Desarme. Las delegaciones también señalaron en ese contexto que las garantías de seguridad negativas jurídicamente vinculantes constituían el tema más viable para las negociaciones en la agenda de la Conferencia de Desarme.

Algunas delegaciones mencionaron que la cuestión de las garantías de seguridad negativas era un tema maduro que estaba listo para ser negociado, sobre todo teniendo en

cuenta el entendimiento de que un ataque nuclear contra un Estado que no poseía una capacidad de respuesta similar era inaceptable.

Algunas delegaciones señalaron que la Conferencia de Desarme debía comenzar a trabajar en un mandato lo antes posible y se debía modernizar el mandato relativo a las garantías de seguridad negativas en la Conferencia de Desarme como parte del programa de trabajo.

Además, se propuso que la Conferencia de Desarme pudiera considerar la posibilidad de juntar una panorámica general de las garantías de seguridad negativas existentes, tratar de identificar una lista de elementos comunes estipulados en ellas y demostrar su interrelación, que puede considerarse el mínimo común denominador en las negociaciones de un futuro tratado multilateral.

Se mencionó que la negociación de un régimen políticamente vinculante en la Conferencia de Desarme podría romper el estancamiento y que, por lo tanto, podría sopesarse la posibilidad de aplicar flexibilidad en un régimen políticamente vinculante en vez de recibir garantías incondicionales y jurídicamente vinculantes.

Las delegaciones expresaron su apoyo al establecimiento de un Comité Especial en la Conferencia de Desarme para identificar los principales elementos de un futuro tratado sobre garantías de seguridad negativas.
