



Creando las Condiciones y Construyendo el Marco de Un Mundo Libre de Armas Nucleares

Iniciativa de las Potencias Medianas
Documento Informativo para el
Foro del Marco de Berlín

Febrero 21-22, 2013

Dr. John Burroughs

Director Ejecutivo, Lawyers Committee on Nuclear Policy, Nueva York
Oficina de la ONU de la Asociación Internacional de Abogados
Opuestos a las Armas Nucleares

**La Iniciativa de las Potencias Medianas es la única responsable de este
documento.**

Iniciativa de las Potencias Medianas
866 UN Plaza, Suite 4050
Nueva York, NY 10017, EEUU

Creando las Condiciones y Construyendo el Marco de un Mundo Libre de Armas Nucleares

RESUMEN EJECUTIVO

La Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 2010 declaró que “todos los Estados necesitan realizar esfuerzos especiales para establecer el marco necesario para alcanzar y mantener un mundo libre de armas nucleares”. El Foro del Marco, convocado por la Iniciativa de Potencias Medianas (MPI) se centra en la implementación de esa declaración. Utiliza como base la exitosa serie de seis reuniones del MPI del Foro del Artículo VI, que contribuyó a las deliberaciones de la Conferencia de Examen del TNP de 2010 sobre una agenda completa para el desarme nuclear. Desde su establecimiento en 1998, MPI, una coalición de ocho de las más importantes organizaciones de la sociedad civil especializadas en cuestiones de desarme nuclear, ha trabajado estrechamente con alrededor de 30 países clave que son Potencias Medianas. Este documento para la reunión de Berlín del Foro del Marco considera, en primer lugar, la cuestión de las condiciones para lograr un mundo libre de armas nucleares, y en segundo lugar, cuestiones de estrategia y proceso, así como el diseño relativo a la construcción del marco de tal mundo.

Creando las Condiciones de un Mundo Libre de Armas Nucleares

En la resolución 1887 de 2009, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolvió “crear las condiciones para un mundo libre de armas nucleares”. Esto plantea la pregunta crucial: ¿cuáles condiciones, si es que las hay, deben ser creadas?

Los puntos de vista de los gobiernos divergen. La gama incluye desde una afirmación de que las condiciones ya existen; el énfasis en la implementación de medidas en la agenda del TNP; a la identificación de los prerequisites políticos, tales como la resolución de las tensiones políticas y el fortalecimiento de mecanismos colectivos de seguridad. Los puntos de vista se dividen en dos categorías principales. Una es que algunos consideran que hay algunas condiciones como las medidas relativas a las armas nucleares, tales como el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares; un tratado de materiales fisionables; reducciones de las armas nucleares de Estados Unidos y Rusia, y el Protocolo Adicional, que deben ser implementados antes de proceder a la eliminación. Otros rechazan la noción de condiciones de todo tipo y mantienen que un enfoque total de eliminación puede abordarse ahora. Una segunda categoría es que los Cinco Permanentes mantienen que las condiciones generales de seguridad deben prevalecer antes de la eliminación. Asimismo, Rusia y China insisten además en restricciones o prohibiciones de defensas contra misiles; ataques no nucleares y sistemas con base en el espacio, y otras capacidades militares.

Este enfoque de paso a paso sugiere que la negociación cautelosa y prudente y la implementación de medidas puede acrecentar la confianza y lograr que los Estados se involucren gradualmente en un proceso de desarme nuclear verificable e irreversible. Sin embargo, subestima los riesgos de la continua dependencia en las armas nucleares y las presiones que fomentan la proliferación que son producto de esa dependencia. Más aún, el enfoque ha sido utilizado desde hace ya medio siglo; sin embargo, el problema básico de la dependencia en las armas nucleares sigue afligiendo al mundo. Actualmente, el enfoque se enfrenta con serias dificultades.

En opinión de la Iniciativa de las Potencias Medianas, el enfoque completo del desarme nuclear, que involucra al menos un proceso preparatorio, debería perseguirse, por lo tanto, dedicándose desde ahora a trabajar paralelamente en medidas de la agenda, lo que estimularía avances en esas medidas. La prevención de una mayor proliferación sería fortalecido por un enfoque completo. En términos generales, hay un entorno global favorable. El mundo está experimentando un período de cooperación relativa entre las principales potencias militares y además los países del Sur, el Movimiento de los No Alineados y las Potencias Medianas del Norte están reclamando más un papel en la gobernabilidad global. Además, las exigencias de una conciencia global se están escuchando crecientemente; se tolera cada vez menos la dependencia de algunos Estados en las armas cuyo uso es inhumano palpablemente y también contrario a la ley que gobierna la conducta de la guerra.

En relación a la afirmación de que el desarme nuclear es posible solamente en condiciones de seguridad general, tales condiciones pueden considerarse más bien como algo que lo facilitaría, en vez de ser algo absoluto, y son examinadas posteriormente bajo los encabezados de la seguridad estratégica, y la seguridad cooperativa y común. Éstas se deben distinguir de los criterios para alcanzar y mantener un mundo libre de armas nucleares: verificación, irreversibilidad, transparencia, universalidad, obligatoriedad legal, y gobernabilidad eficaz. Los criterios no necesitan cumplirse únicamente en futuros acuerdos; se está logrando progreso en su cumplimiento o se puede lograr ahora.

Verificación: Existen muchos instrumentos para vigilar y verificar eficazmente, especialmente con respecto a las ojivas declaradas, los sistemas vectores, los materiales fisionables y las instalaciones pertinentes, así como los ensayos nucleares. Sigue siendo el caso, sin embargo, que obtener la confianza en que los arsenales se hayan reducido y eliminado y que un régimen de cero verdadero se haya establecido será un reto, debido principalmente a la posibilidad de ojivas escondidas, y el almacenamiento de materiales fisionable o la capacidad de producirlos. Una implicación es que las medidas de transparencia necesitan ser implementadas a partir de ahora.

Irreversibilidad: El objetivo es lograr que las medidas de control de armas, y la eliminación de armas nucleares no sean una farsa sino que sean efectivas a fin de que los artículos sujetos al control de armas y desarme no puedan ser empleados para el rearme. El principio de la irreversibilidad ha sido aplicado a la eliminación de materiales fisionables provenientes del desmantelamiento de ojivas, y a los sistemas vectores, cuya destrucción ha sido verificada bajo acuerdos entre Estados

Unidos y la Unión Soviética/Rusia. Este principio no se ha aplicado aún de una manera verificable en relación al desmantelamiento de ojivas. La modernización de las infraestructuras de armas nucleares con el propósito, declarado o tácito, de posibilitar el aumento de fuerzas nucleares, elude el principio de la irreversibilidad, y refuerza a los proponentes institucionales de la dependencia continua en las armas nucleares. Además, no hay tal cosa, en términos tecnológicos, como un estado de cero absolutamente irreversible. El grado de dificultad para regenerar o crear arsenales nucleares dependerá en gran parte no sólo de la infraestructura residual de armas nucleares, sino también de la infraestructura de la energía nuclear civil de un país, en particular las instalaciones de enriquecimiento de uranio y de reprocesamiento de plutonio que son controladas o controlables a nivel nacional.

Transparencia: Falta mucho por hacer para lograr la transparencia relativa a las ojivas, los materiales fisionables y los sistemas vectores. Un nuevo proceso que podría ayudar a remediar esta falta podrían ser consultas de los Cinco Permanentes sobre transparencia y otras cuestiones en las que los P5 han considerado propuestas sobre un formato estándar de informes del TNP. Es encomiable que el grupo de gobiernos de la Iniciativa de No Proliferación y Desarme haya desarrollado un borrador de formato estándar para presentar informes, que ha entregado a los Estados del TNP que poseen armas nucleares.

Universalidad y obligatoriedad bajo la ley. Hasta octubre de 2012, el número de Estados con acuerdos vinculantes del Protocolo Adicional con la Organización Internacional de Energía Atómica ha aumentado a 119; sin embargo, en un número de países importantes tales acuerdos no han entrado en vigor. Ciento cincuenta y ocho Estados han ratificado el CTBT, pero actualmente está lejos de entrar en vigor debido a los ocho países del Anexo II que no lo han hecho. Aunque hay una adhesión casi universal al TNP, los pocos Estados que no son miembros poseen arsenales nucleares, lo que plantea en crudos términos el problema de la universalidad. La participación de India y Pakistán en el régimen de no proliferación/desarme tendrá que provenir de otros medios, en particular, tratados en que las mismas obligaciones básicas sean aplicables a todos los Estados. La participación de la República Democrática de Corea e Israel en el TNP depende del éxito de los procesos regionales.

Gobernabilidad eficaz. Durante décadas y con respecto a la gran mayoría de los países del mundo, hay un buen récord de acatamiento del TNP y de los acuerdos de salvaguardas y cooperación con el OIEA. Sin embargo, el OIEA y el Consejo de Seguridad han demostrado ser incapaces hasta ahora de inducir u obligar a cumplir las normas de no proliferación en varios casos. El deficiente desempeño con respecto a esos casos no sólo ha fracasado en abordar los actuales problemas de proliferación o proliferación potencial, sino que también engendra escepticismo respecto a las perspectivas de avanzar hacia un régimen de cero en el que el cumplimiento pueda ser vigilado, inducido, y aplicado, según sea necesario. Una posible manera de mejorar la respuesta a las situaciones de proliferación podría ser que los Estados parte del TNP establezcan mecanismos de deliberación y acción colectivos.

Seguridad estratégica: Si la “seguridad estratégica” significa la preservación de la disuasión nuclear - como ha sido practicado desde la Segunda Guerra Mundial - siempre y cuando las armas sean eliminadas globalmente, ésta es completamente inaceptable. Las armas nucleares pueden marginalizarse como instrumentos de política nacional aún cuando sigan siendo poseídas, a través de cambios en doctrinas, despliegues, estados de alerta y número. Es cierto que las capacidades estratégicas, tanto nucleares como no nucleares, deben manejarse eficazmente en un proceso de desarme. Las restricciones en las defensas contra misiles, sistemas basados en el espacio y sistemas de ataque no nucleares, facilitarían el desarme nuclear y éste las estimularía. Actualmente, el desarrollo y despliegue de defensas contra misiles y otros sistemas estratégicos, combinados con las persistentes preocupaciones de Rusia respecto a la expansión de la OTAN, así como las operaciones y actividades de Estados Unidos y la OTAN en el Medio Oriente y la periferia de Rusia, están socavando las perspectivas de lograr reducciones adicionales de armas nucleares de Estados Unidos y Rusia. Por parte de EEUU y la OTAN, se debe plantear la pregunta: ¿los supuestos beneficios de desplegar defensas contra misiles, desarrollar sistemas de ataque no nucleares, y conservar las opciones de sistemas basados en el espacio merecen el costo de las perspectivas de desarme nuclear?

Seguridad cooperativa y común: Los conceptos de seguridad común y seguridad cooperativa se usan como punto de partida para la percepción clave que surge de los dilemas de la “disuasión nuclear”, de que la seguridad de un Estado, no importa cual sean los medios de defensa que tiene a su disposición, puede depender crucialmente de la seguridad de un adversario. El desarme nuclear se apoya en el enfoque de la seguridad que no se basa en el cálculo del equilibrio de poder, sino en el reconocimiento de la necesidad de la seguridad común, la aceptación de la norma de no agresión; el cumplimiento del derecho internacional humanitario y las obligaciones de desarme; la dependencia en las normas del derecho internacional humanitario y las obligaciones de desarme; la dependencia en los métodos de la prevención y la resolución de conflictos; y el fortalecimiento del Estado de derecho y de las instituciones en que se fundamentó, incluyendo las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional. A nivel regional y global es conveniente reforzar o establecer medios para proveer una alternativa de seguridad a la que supuesta o realmente proporciona la dependencia en las armas nucleares. Uno de esos medios es la creación de nuevas zonas libres de armas nucleares, en especial en Asia Nororiental, el Medio Oriente, y el Ártico. La diplomacia regional preventiva, como la que se practicó durante la Guerra Fría en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, es importante por el bien de la paz y la seguridad general y para facilitar el desarme regional y global.

Construyendo un Marco para un Mundo Libre de Armas Nucleares

Proceso y estrategia: La opinión de la MPI es que ha llegado el momento de crear un proceso que esté expresamente dedicado a establecer un mundo libre de armas nucleares, un proceso que por lo menos pueda emprender una labor preparatoria. En ausencia del actual apoyo de los Estados que poseen armas nucleares, las Potencias Medianas tienen varias opciones. El lanzamiento de un proceso que conduzca a negociaciones sobre desarme nuclear completo podría ser uno de los

objetivos de la Conferencia de Examen del TNP de 2015, un ámbito en el que los Estados que no poseen armas nucleares tienen un poder de negociación significativo.

La Asamblea General siempre tiene el poder de establecer un proceso que conduzca a negociaciones multilaterales sobre desarme nuclear. En 2012, la Asamblea General tomó al menos un paso inicial para ejercer su poder adoptando una resolución, patrocinada por Austria, México y Noruega, para establecer “un grupo de composición abierta para elaborar propuestas con el objetivo de adelantar negociaciones multilaterales sobre desarme nuclear para alcanzar y mantener un mundo libre de armas nucleares”. El grupo de trabajo podría tomar decisiones por voto, y podría iniciar, probablemente sujeto a una decisión de la Asamblea General adicional, un proceso de negociación o deliberación libre de la rígida regla de unanimidad que aplica la Conferencia de Desarme.

La Asamblea General también decidió, a través de una resolución patrocinada por Indonesia, convocar una reunión de alto nivel como sesión plenaria de la Asamblea, el 26 de septiembre de 2013, para contribuir a alcanzar la meta del desarme nuclear. La reunión dará la oportunidad de aumentar el perfil del emprendimiento del desarme y posiblemente de lanzar un proceso nuevo, una oportunidad que deberían aprovechar las Potencias Medianas, así como los parlamentarios, alcaldes y grupos de la sociedad civil.

Las Potencias Medianas también podrían tomar medidas de acción independientes sin el apoyo o la participación inmediatos de los Estados poseedores de armas nucleares. Las zonas libres de armas nucleares podrían intensificar la cooperación interregional y emprender acción política conjunta. Las Potencias Medianas podrían emprender estudios y deliberaciones sobre la arquitectura de un mundo libre de armas nucleares. Podrían promover la adopción nacional de medidas de no cooperación con las armas nucleares, tales como una política de desinversión en los productores de ojivas y los sistemas vectores asociados; una prohibición de la participación de ciudadanos en la manufactura de ojivas y sistemas vectores; y una obligación de procesar a las personas vinculadas al uso de armas nucleares. También podrían apoyar la propuesta de México de enmendar el Estatuto de Roma para que se haga explícito que el uso de armas nucleares constituye un crimen de guerra. Más ambicioso aún, las Potencias Medianas podrían iniciar negociaciones fuera de los contextos de la ONU y el TNP sobre un tratado que prohíba categóricamente el uso y la posesión de armas nucleares.

El problema subyacente es uno de voluntad política. Pese a los desafíos que implica crear un proceso dedicado expresamente al establecimiento de un mundo libre de armas nucleares, tal proceso es mucho más capaz de atraer la atención de la opinión pública global, e involucrarla, que un enfoque de paso a paso, una dimensión crucial para un desarme exitoso.

Alternativas relacionadas a la Arquitectura de un Mundo Libre de Armas Nucleares: Tres tipos del marco jurídico para un mundo libre de armas nucleares ameritan examen: 1) una Convención de Armas Nucleares; 2) un acuerdo marco sobre desarme nuclear; y 3) un marco de instrumentos. Una convención probablemente incorporaría o vincularía los instrumentos existentes. Un acuerdo marco podría

proponer las obligaciones de no uso de armas nucleares y un calendario para su eliminación, así como hacer posible la obligación de emprender negociaciones adicionales en tales cuestiones como verificación; cumplimiento; y control y eliminación de materiales fisionables. Un marco de instrumentos uniría los acuerdos e instituciones existentes así como aquellos que serán creados. Éste tiene una afinidad con el enfoque de paso a paso y no implica necesariamente la dependencia en un acuerdo global multilateral.

Otro grupo de alternativas se relaciona con las instituciones que se necesitan para la gobernabilidad de un mundo libre de armas nucleares. Las instituciones necesitarán llevar a cabo una gama de tareas, entre otras, la vigilancia y la verificación; la prevención de conflictos; la resolución de disputas y la gestión de crisis; incentivos para el cumplimiento y el cumplimiento en sí; la educación para el desarme con el fin de garantizar el compromiso público y político con el paso del tiempo; y asistencia a los Estados para su implementación. Una interrogante es si se necesita crear una entidad de verificación del desarme nuclear y, de ser así, la naturaleza de su relación con las agencias y arreglos existentes.

Con respecto a la resolución de conflictos y los incentivos para el cumplimiento y el cumplimiento en sí, una agencia de desarme nuclear y su órgano rector podría emplear un número de técnicas, incluyendo la mediación; la remisión a la Corte Internacional de Justicia; la retirada de privilegios y asistencia; y la imposición de sanciones económicas. Se necesita desarrollar nuevos medios de prevención de conflictos y la gestión pacífica de crisis que sean más robustos. En cuanto al posible uso de la fuerza para exigir cumplimiento, el Consejo de Seguridad es usualmente propuesto para considerar y autorizar dicha acción. Sin embargo, el Consejo de Seguridad podría necesitar una reforma para ser más representativo y limitar el ejercicio del veto si es que ha de ser aceptado cómo el órgano máximo para asegurar el cumplimiento para lograr un mundo libre de armas nucleares.

El informe completo en inglés está disponible en: www.middlepowers.org

#