

Conferencia de Desarme

30 de junio de 2011

Español

Original: español/inglés

Carta de fecha 27 de junio de 2011 dirigida al Secretario General de la Conferencia de Desarme por el Representante Permanente de Colombia, por la que se transmite el documento titulado "Reflexión sobre el diagnóstico y el fortalecimiento de la Conferencia de Desarme" como una contribución de Colombia, en su capacidad nacional, sobre la manera en que registró el ejercicio de reflexión realizado sobre este tema en el marco de la Conferencia los días 9 y 14 de junio de 2011

De manera atenta me permito remitir el documento anexo titulado "Reflexión sobre el diagnóstico y el fortalecimiento de la Conferencia de Desarme". El mismo es una contribución de Colombia, en su capacidad nacional, sobre la manera en que registró el ejercicio de reflexión realizado sobre este tema en el marco de la CD los días 9 y 14 de junio de 2011.

El objetivo es consignar, de una manera esquemática y ordenada, la diferente gama de ideas expresadas durante la reflexión, así como preservar un ejercicio que se estima valioso y de utilidad para el robustecimiento de la Conferencia.

Agradecería al Sr. Secretario General dar las instrucciones pertinentes a la Secretaría de la Conferencia de Desarme para que dicho escrito se tramite como un documento oficial de la CD y sea circulado a los Estados Miembros antes de la Reunión Informal que se tendrá con la Junta Asesora del Secretario General. Una traducción no oficial al inglés del documento está también disponible.

(Firmado): Alicia **Arango Olmos**
Embajadora
Representante Permanente

Reflexión sobre el diagnóstico y el fortalecimiento de la Conferencia de Desarme

Nota introductoria

1. Colombia presenta el siguiente documento, en su capacidad nacional, en el que se muestran las percepciones sobre la coyuntura que atraviesa la Conferencia de Desarme (CD) y las ideas ventiladas al interior del organismo sobre las posibles acciones que podrían contribuir a su fortalecimiento. Este documento recopila las diferentes perspectivas que fueron discutidas dentro de la Conferencia en las reuniones informales de reflexión que tuvieron lugar los días 9 y 14 de junio de 2011. Estos encuentros tuvieron en cuenta la reunión informal entre la CD y la Junta Asesora del Secretario General de las Naciones Unidas en materia de Desarme a celebrarse a finales de junio, así como a la Reunión de la Asamblea General de seguimiento a la Reunión de Alto Nivel sobre la revitalización del trabajo de la Conferencia de Desarme y la promoción de las negociaciones multilaterales de desarme del próximo 27 de julio.
2. Se subraya que este documento es un aporte nacional sobre la manera en que Colombia registró el debate. No intenta ser un resumen absoluto, fijo o integral de todas las posiciones. No se pretende comprometer la posición de la Conferencia o suplantar la voz de los demás Estados Miembros. Hubo varias voces que no participaron en el debate y cuyas opiniones sobre estos temas no necesariamente se reflejan en las ideas presentadas en este texto. Igualmente, se aclara que puede haber otras visiones y sugerencias adicionales a las aquí consignadas.
3. El objetivo es registrar, de una manera esquemática y ordenada, la diferente gama de ideas expresadas durante la reflexión. Igualmente, pretende preservar un ejercicio que se estima valioso, que se espera sea de utilidad a los diferentes actores y que contribuya al robustecimiento de la Conferencia de Desarme y al objetivo del desarme y la no proliferación. Como cualquier proceso de reflexión las posiciones y propuestas evolucionan y el debate debe continuar.

Diagnóstico de la coyuntura de la Conferencia de Desarme

4. En primer lugar es importante resaltar que, a pesar de las diferencias, hay coincidencias en algunos puntos comunes: el compromiso con el desarme nuclear y la no proliferación, el reconocimiento de la importancia del multilateralismo en materia de desarme, el deseo de tener una Conferencia de Desarme fortalecida y cumpliendo su papel de único foro de negociación en la materia, y la frustración compartida, en diferentes niveles, por la actual situación de nuestro organismo.
5. Sin embargo, existe una gran diversidad en cuanto a las lecturas que se hacen sobre la actual situación de la Conferencia, los diagnósticos sobre las causas que la originan y los cursos de acción que se podrían tomar para fortalecer el organismo.
6. En cuanto a las lecturas sobre la actual situación de la Conferencia, la percepción de una inmensa mayoría de miembros es que el organismo se encuentra en una situación de estancamiento y parálisis que le ha impedido dar cumplimiento a su mandato, ocupándose sólo de una tarea deliberativa que no es su trabajo ni su fin. Desde esta perspectiva, el anquilosamiento de la CD es injustificado e insostenible. Hacen eco de la preocupación que la Comunidad Internacional ha manifestado en diversas oportunidades ante la inoperatividad, ineficiencia e improductividad del organismo. Un grupo de países incluso

va más allá y cuestionan la verdadera relevancia de la Conferencia o incluso su propia existencia por su fracaso político y moral.

7. De otra parte, es interesante constatar que otro grupo de países opinan lo contrario. Si bien entienden y comparten en cierto grado la desilusión con la Conferencia, no estiman que la CD haya fracasado o esté fracasando. Su lectura de la coyuntura es más optimista. Algunos plantean que estas situaciones de aletargamiento son naturales en los organismos y foros multilaterales. Incluso algunos son de la idea que cualquier actividad, así sea sólo deliberativa, debe considerarse parte del proceso negociador, el cual requiere de paciencia. Por ende, desestiman el argumento de que la CD no esté cumpliendo su mandato o que los trabajos de la Conferencia deban medirse sólo en términos de productos.

8. Se resalta esta idea acerca de las percepciones sobre la coyuntura de la Conferencia, porque es indudable que el primer paso que se debe dar es reconocer la situación en la que se encuentra la CD. Si no se realiza una evaluación sobre la coyuntura no se generará la necesidad de tomar las medidas a las que haya lugar para lograr un avance.

9. De otra parte, existen múltiples diagnósticos sobre las causas que originan la situación presente de la Conferencia. Generalmente, se han categorizado estas variables en la dicotomía entre los problemas procedimentales y los problemas políticos. En la presentación preparada por UNIDIR para apoyar las reflexiones¹, sobresale su planteamiento de explicar estas variables desde factores externos o internos a la Conferencia, estos últimos que van más allá de las simples cuestiones de procedimiento. Ambas aproximaciones constatan la naturaleza pluricausal de la coyuntura de la CD.

10. Es importante detenerse en este punto. Porque del diagnóstico adecuado que se haga del problema, si se considera que existe uno, dependerán las soluciones. Para poder recetar una solución se debe empezar por identificar las causas que generan una situación en particular. En este punto, las posiciones son diversas.

11. La mayoría de los Estados Miembros reconocen en los procedimientos el problema central de la Conferencia. Entienden que los asuntos procedimentales inhiben la capacidad de la CD para lograr consensos y de esta manera impiden avanzar a la Conferencia en el cumplimiento de su mandato.

12. Es importante aclarar que los asuntos procedimentales no se centran exclusivamente en la regla del consenso sino en otras formas de trabajo que, desde la consideración de un importante número de delegaciones, también afectan a la fluidez de las actividades de la Conferencia.

13. Sobre el tema del consenso se resalta que las diferentes expresiones indican que no hay una oposición de principio contra este concepto. La regla del consenso está presente en otros foros multilaterales y es elemento central de un proceso negociador. Sin embargo, la gran mayoría considera que ha habido un abuso en su utilización dentro de la CD y que debe darse un manejo responsable del mismo por parte de todos los países. El consenso no debe usarse como veto por ningún país o países. Igualmente, algunos recuerdan la importancia de no confundir su naturaleza: el consenso debe entenderse como la ausencia de objeciones y no como unanimidad en las opiniones.

14. Sin embargo, también fueron mencionados especialmente otros dos elementos de la forma de trabajo de la CD que también afectan su funcionamiento: el programa de trabajo y la figura del Presidente.

15. En relación con el programa de trabajo, durante la sesión de 2011 se han sostenido, a la fecha, media docena de reuniones centradas en este tema. Las posiciones sobre este

¹ Ver anexo I: The CD: Assessing the causes of its lack of productivity. UNIDIR, junio de 2011.

particular son bien conocidas y varían desde un apego inmodificable a lo establecido en el programa de trabajo alcanzado en 2009, documento CD/1864, que incluía un mandato negociador en materia del FMCT, pasando por visiones que consideran oportuno dar el mismo grado de profundidad a los mandatos sobre los temas clave de la agenda, hasta aquellas voces que proponen un programa de trabajo como simple cronograma, tal como lo establece las reglas de procedimiento. Sin embargo, se resaltan tres áreas de debate que es importante tener en cuenta para entender las dificultades para alcanzar un programa de trabajo: la discusión sobre la madurez o prioridad en los temas, la naturaleza propia de un programa de trabajo y la metodología usada para conseguir el programa de trabajo².

16. En cuanto a la figura del Presidente, algunas delegaciones critican el actual sistema de rotación y la corta duración de las Presidencias. Se considera que esto resta posibilidad en la acción, dificulta la continuidad en los trabajos y limita la capacidad facilitadora del Presidente de turno.

17. Sin embargo, de otra parte, se reconoce otro conjunto de países que difieren de esta interpretación. Desde su visión, las reglas de procedimiento no presentan ninguna dificultad, dando como ejemplo otros órganos internacionales que trabajan bajo modalidades similares, incluida la regla del consenso. Esta perspectiva enfatiza en los problemas políticos externos como la dificultad más grande que enfrenta la Conferencia. En esta medida, se requiere paciencia y estar alerta para identificar cambios favorables en esas condiciones externas, que no son responsabilidad de la Conferencia sino de los Estados clave³ a nivel global o regional.

18. Es cierto que un gran número de países reconoce la existencia de elementos exógenos que configuran el escenario internacional al que se enfrenta la Conferencia de Desarme, que no trabaja en un vacío alejado de la realidad mundial. En especial, se entienden las condiciones de seguridad global y regional, las legítimas consideraciones de seguridad nacional y la persistencia de doctrinas de seguridad basadas en la disuasión nuclear. Pero, para un conjunto de países estos factores no son una justificación para la coyuntura de la CD. Hay ejemplos de otros períodos difíciles en el contexto internacional que no han impedido el avance en el organismo. La paciencia y actitud pasiva no resulta una opción desde esta perspectiva ya que todos los Estados Miembros, iguales, sin clasificación de importancia, deben contribuir al fortalecimiento de la CD y al cumplimiento de su mandato negociador.

19. Podría identificarse una tercera aproximación, basada en la perspectiva propuesta en la presentación de UNIDIR acerca de los problemas internos no necesariamente relacionados con las reglas de procedimiento. Se hace referencia al problema de prioridades y de sustancia que, como se mencionaba anteriormente, se refleja necesariamente en las dificultades para alcanzar el programa de trabajo.

20. Si bien casi la totalidad de los Estados Miembros están de acuerdo con la necesidad de iniciar negociaciones de un Tratado para la Prohibición de la Producción de Material Fisionable —FMCT— y lo establecen como una prioridad, se presentan divergencias sobre la sustancia del mandato que debe darse para iniciar este proceso, fundamentalmente por el tema de las existencias. Pero incluso para la mayoría de países que comparten esta divergencia, esto no puede ser razón para prejuzgar un proceso negociador o para impedir su inicio.

² Para mayor información sobre las dificultades en la adopción de un Programa de Trabajo remitirse al registro de las plenarias en las que se ha discutido este tema y a las declaraciones finales de las Presidencias de la sesión de 2011 sobre este particular.

³ El concepto de actor clave también genera gran debate, pues es rechazado por países que consideran que en el ámbito del desarme y más en un proceso negociador todos los actores que participan son iguales.

21. No se puede tampoco dejar de mencionar que la mayoría de los Estados enfatizan en que la prioridad y objetivo último de estos procesos debe ser el desarme nuclear general, completo e irreversible, y que esfuerzos como el de un FMCT debe apuntar en esta dirección.

22. Igualmente, no hay que olvidar que otras voces también se alzan para sugerir que existen otros temas prioritarios y que están en grado de madurez similares al FMCT, como puede ser las Garantías Negativas de Seguridad —NSA— o la Prevención de la Carrera Armamentista en el Espacio Ultraterrestre —PAROS. Sin olvidar por supuesto, que unos pocos países rechazan de plano esta opinión pues consideran que sólo el FMCT está listo para negociar.

23. Independientemente de lo anterior, para casi la totalidad de países las divergencias en la prioridad o la sustancia no pueden ser excusa para impedir un proceso negociador, en el que todos los Estados tienen la capacidad de defender sus intereses nacionales y necesidades de seguridad.

24. Cabe mencionar otros elementos que fueron presentados por UNIDIR como causas que también podrían explicar la situación actual de la CD pero no fueron referidos en las reflexiones. Los mismos merecen también la consideración posterior de los miembros y se lista a continuación: la actualización de la agenda, el uso excesivo de los grupos regionales, el eslabonamiento de los temas claves de la agenda, la poca representación de Estados Miembros de Naciones Unidas y la poca interacción con la Sociedad Civil.

Posibles cursos de acción para el fortalecimiento de la Conferencia de Desarme

25. Antes de ahondar en los posibles cursos de acción para el fortalecimiento de la Conferencia de Desarme, de acuerdo con las diferentes perspectivas de sus miembros, es importante referirse a los escenarios en los cuáles estos se pueden adelantar. Se parte de la provocadora pregunta que presentaba UNIDIR⁴ sobre la capacidad que tiene la CD para encontrar soluciones por sí misma.

26. En este punto, las posiciones se dividen en dos. De una parte, un conjunto de países estima que la discusión sobre el fortalecimiento de la Conferencia de Desarme y cualquier decisión sobre la misma solo puede darse dentro de la misma Conferencia. La CD como única dueña de su destino. Posición que se enraíza en la consideración de algunos países de que la CD tiene un carácter independiente frente al sistema de las Naciones Unidas o la Asamblea General.

27. Por otro lado, la posición de otro conjunto de países que estima que la discusión sobre la Conferencia de Desarme y las decisiones sobre la misma deben darse por fuera del organismo, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

28. La diferencia en las posiciones se entrecruza sobre la concepción de los países sobre la capacidad de la Conferencia de Desarme de autorreformarse. Algunos países manifiestan que los mismos problemas que han llevado a la CD a la parálisis le impiden la autocrítica y la autorreforma. Por el contrario, otros miembros creen firmemente en la capacidad de la CD de autorrepararse.

29. Es importante señalar que la mayoría de países apoyan la convocatoria de un Cuarto Período de Sesiones Extraordinario en materia de Desarme —SSOD IV, por sus siglas en inglés—, como una manera para hacer los ajustes requeridos no sólo en la Conferencia de

⁴ Véase el anexo II: La Conferencia de Desarme: Evaluación del alcance de una autorreforma, junio de 2011.

Desarme sino también en la maquinaria multilateral en materia de desarme, que desde esta perspectiva también presenta fallas. Algunos son escépticos frente a esta iniciativa, teniendo en cuenta los resultados de los anteriores períodos extraordinarios de sesiones o el tiempo requerido para que se concrete la convocatoria del IV período y la necesidad urgente de tomar medidas.

30. Independientemente del escenario, algunas delegaciones han ventilado al interior de la Conferencia opciones concretas para fortalecer el organismo. Cabe destacar que son proposiciones informales que no han sido debatidas y que requieren un mayor análisis y discusión.

31. En primer lugar, está la idea de reflexionar sobre la necesidad de racionalizar los recursos destinados a la Conferencia con el ánimo de hacer un uso más eficiente de los mismos, algunos planteando vincular la asignación de recursos a los resultados de la CD. Esta propuesta es rechazada por las delegaciones que están en desacuerdo con medir los trabajos de la Conferencia en términos de productividad y que estiman que la Conferencia debe seguir trabajando y debatiendo los temas de su agenda.

32. Vinculada a la anterior está la idea de racionalizar las reuniones de la Conferencia en cada sesión anual. Una de las formas de hacerlo sería supeditar los encuentros de la CD a la aprobación del programa de trabajo, con el ánimo de sostener reuniones solo cuando sea necesario y cuando se esté realizando un trabajo de verdad sustantivo. La forma de estimar la necesidad de las reuniones podría ser la adopción de un mecanismo de evaluación periódica que permita la actualización de posiciones sobre los temas de la agenda e identificar las posibilidades para iniciar procesos. Al igual que la anterior propuesta, esta idea no es factible para aquellos que estiman que la CD debe mantenerse activa.

33. Otra de las sugerencias mencionadas es la de nombrar un Coordinador Especial sobre la eficiencia y métodos de trabajo de la CD que analice los procedimientos de la Conferencia y haga recomendaciones a sus miembros. Aunque algunos expresaron su escepticismo sobre la capacidad de que este ejercicio permita avanzar hacia reformas sustantivas.

34. Igualmente, está la propuesta de crear un grupo de expertos científicos que examine aspectos técnicos de un posible FMCT, que permita crear confianza y contribuya al inicio de un proceso negociador. Iniciativa que va en la misma línea de la sugerencia hecha por el Secretario General de las Naciones Unidas en su última declaración ante la Conferencia, de establecer un proceso informal de generación de confianza.

35. Asimismo, algunos consideran necesario que la Conferencia tenga una mayor apertura hacia la sociedad civil, con el ánimo de que haya una mayor interacción y que el organismo se beneficie de sus contribuciones, tal como ocurre en otros foros multilaterales.

36. En la misma línea se encuentra la consideración compartida por una gran mayoría sobre la importancia de la ampliación de la membresía de la Conferencia de Desarme. La universalización del foro respondería al principio de igualdad de todos los Estados y al derecho de participar en las deliberaciones del tema del desarme que tiene repercusiones sobre todos los países del globo. Igualmente, la CD podría beneficiarse de los aportes de los Estados que han participado en otros escenarios multilaterales de desarme y el foro en sí mismo se vería fortalecido. La necesidad de la ampliación no es compartida por todos, más por una razón de principio que por una consideración de eficiencia: dado el momento que vive la CD, iniciar una discusión sobre este tema sería desviar la atención del organismo de los temas centrales de su agenda.

37. Las anteriores serían respuestas al interior de la Conferencia de Desarme; sin embargo, se proponen acciones por fuera del organismo.

38. La primera de ellas se basa en una de las conclusiones de la Reunión de Alto Nivel sobre la revitalización del trabajo de la Conferencia de Desarme y la promoción de las negociaciones multilaterales de desarme convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas el 24 de septiembre de 2010: la creación de un grupo de personalidades políticas al margen de la Conferencia de Desarme que hagan propuestas sobre el organismo. Esta idea es vista con prevención por algunos miembros pues no hay claridad sobre su alcance o la capacidad de un grupo de expertos para pronunciarse sobre un organismo especializado; otros lo ven como otro más de los insumos que podrían aportar al debate.

39. Igualmente, algunas delegaciones hicieron referencia a la posibilidad de realizar otra Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General para la revitalización de la Conferencia y la maquinaria de desarme.

40. Por último, dentro de los cursos de acción se encuentra la sugerencia de identificar procesos por fuera de la CD que se ocupen de sus temas, en particular del inicio de negociaciones de un FMCT, iniciativa que algunos países ya han hecho manifiesta. En particular, varios miembros han manifestado la posibilidad de llevar este proceso a decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se parte de la base que el injustificado e insalvable estancamiento de la Conferencia de Desarme no debe ser impedimento para avanzar en un objetivo que es común. Para algunos es también una posición de principio: el mecanismo no puede ser más importante que el fin.

41. Esta idea genera la mayor polémica. Desde la perspectiva de algunos países sería un detrimento de la Conferencia de Desarme y de la institucionalidad misma del desarme multilateral. Unos pocos la consideran innecesaria, teniendo en cuenta la lectura optimista que hacen de la actual situación de la Conferencia. Aunque algunos países pueden compartir la posición de principios, cuestionan la naturaleza y el escenario de un proceso por fuera de la Conferencia. Igualmente, se generan dudas sobre la pertinencia de un proceso externo a la CD en el que no participarían actores que se consideran claves para lograr un FMCT realmente eficaz. Incluso algunos cuestionan el tipo de resultado de un proceso que no contara con la aceptación de todos, teniendo en cuenta las diferencias sobre la sustancia y alcance de un FMCT, el cual podría acomodarse solo a unas expectativas en particular.

42. Finalmente, estas consideraciones estuvieron cruzadas por un elemento mencionado por muchas delegaciones: la voluntad política. Cualquier proceso o acción destinados a fortalecer a la Conferencia de Desarme y a avanzar en el objetivo compartido del desarme nuclear y la no proliferación necesariamente debe estar acompañado de la voluntad firme de todos los actores involucrados. Este debería ser un compromiso compartido.

Anexo I

[Original: inglés]

Presidencia colombiana

Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) – Documento de debate I

La Conferencia de Desarme: Evaluación de las causas de su improductividad¹

Introducción

1. ¿Se ha quedado obsoleta la Conferencia de Desarme (CD)? Si no es así, ¿con qué aceite se debería engrasar su maquinaria? Antes de iniciar esta reflexión, es necesario plantearse la siguiente pregunta: ¿son los problemas de la CD una cuestión meramente sintomática o se trata de problemas más amplios arraigados en circunstancias de seguridad internacional más complejas, frente a las cuales los delegados de la Conferencia no pueden hacer prácticamente nada? A pesar de que, en la actualidad, el entorno de negociación es más complicado que el vivido en el período predominantemente bipolar durante el que se obtuvieron la mayoría de los éxitos pasados de la CD, ¿hay algún modo en que los delegados puedan volver a poner en marcha los oxidados engranajes de la Conferencia²? ¿Es posible establecer unos mecanismos que sean más propensos a dar los resultados esperados por la mayoría de los Estados, y que, al mismo tiempo, tengan en cuenta los intereses legítimos de otros Estados en materia de seguridad nacional, sin que por ello deban quedar prisioneros de dichos intereses?

2. Se tiende a culpar de la situación actual a una falta de "voluntad política". Sin embargo, el problema es que la voluntad política existente ejerce su influencia en direcciones opuestas con igual fuerza —"una receta infalible para quedarse atascado en el mismo sitio"³. Los mecanismos multilaterales, especialmente los que tienen que ver con asuntos tan fundamentales como las negociaciones de desarme, deberían diseñarse para funcionar en cualquier circunstancia, aun cuando su funcionamiento no esté completamente aislado del contexto general de la seguridad. El presente documento se centra no obstante en varios procesos internos de la CD en los que, independientemente de cuáles sean las influencias externas que afecten a la labor de la Conferencia, convendría introducir mejoras.

¹ Este documento debe leerse conjuntamente con otro posterior titulado "La Conferencia de Desarme: evaluación del alcance de una autorreforma".

² Véase también John H. King, "transforming the CD", abril de 2011, un documento de la actual serie de debates sobre la CD del UNIDIR y el Foro de Ginebra.

³ P. Lewis, "If it's broke – fix it. What to do about the UN disarmament machinery", observaciones formuladas ante la Primera Comisión de la Asamblea General el 18 de octubre de 2006. El texto puede consultarse en www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com06/statements/UNIDIRoct18.doc.

Prioridades – jerarquía

3. Como ya sabemos, el problema de la CD para conciliar las diferencias de parecer en cuanto a sus **prioridades** se ha vuelto crónico. Es algo que viene manifestándose desde 1998 (con la salvedad de un acuerdo inconcluso en mayo de 2009) en la incapacidad de la Conferencia para adoptar (con el consenso requerido) su **programa de trabajo**. En 2009, **se llegó a un acuerdo** sobre las prioridades: incluso llegó a establecerse una jerarquía para el tratamiento de las cuestiones. Se fijaron mandatos para las cuatro cuestiones fundamentales. Se negociaría un tratado (de cesación de la producción) de material fisible (T(CP)MF), y las otras tres cuestiones fundamentales serían objeto de "debates sustantivos" (prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre, garantías negativas de seguridad) o de un "intercambio de opiniones" (desarme nuclear). El acuerdo sobre estos tres últimos mandatos del programa de trabajo, manifiestamente menos importantes, se alcanzó sin perjuicio de la posibilidad de entablar negociaciones sobre ellos, ni de su eventual resultado (es decir, si dicho resultado habría de tener carácter vinculante y naturaleza jurídica, en la forma de un T(CP)MF, por ejemplo). Otras tres cuestiones se encomendarían a unos coordinadores especiales que recabarían opiniones sobre la manera apropiada de abordarlas. Los siete mandatos estaban incluidos en un único paquete.

4. Sin embargo, un miembro cambió de opinión respecto del mandato referido al T(CP)MF, provocando el derrumbe de ese mandato y, por consiguiente, del resto del paquete. Luego, ese mismo miembro pasó a rechazar completamente la idea de un mandato para negociar un T(CP)MF. En la práctica, y debido a la desafortunada manera en que la CD interpreta la regla del consenso, esto significa que un Estado miembro, en lugar de defender sus intereses en el marco de una negociación, ha conseguido por sí solo impedir el inicio de esa negociación. Es de suponer que la Asamblea General de las Naciones Unidas no preveía que la regla del consenso se utilizara con estos fines cuando, durante su primer período extraordinario de sesiones dedicado al desarme, en 1978, decidió que la CD sería el "único foro multilateral de negociación".

Consenso/votación

5. Los órganos que, como la CD, no recurren a la votación se privan del cauce habitual para resolver un bloqueo, como el que en este caso impide desde hace tanto tiempo un acuerdo sobre las prioridades de la Conferencia. Esto no quiere decir que el *objetivo* de adoptar decisiones por consenso constituya un error de principio. Hay motivos sólidos para preferir las decisiones por consenso, incluso cuando en última instancia se podría recurrir a una votación. Aun cuando existe la posibilidad de votar (como en el caso del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y la Convención sobre las armas convencionales), las presiones políticas para no recurrir a ese mecanismo suelen ser enormes. Con todo, cuando un órgano de negociación como la CD lleva bastante más de diez años sumido en la incapacidad de cumplir su cometido, es comprensible que, ante la falta de un mecanismo de votación, los miembros que se sienten frustrados busquen soluciones externas⁴.

6. Para volver a inyectar confianza en los procesos de esta institución destinados a la elaboración de tratados, es indispensable revisar la manera en que la CD aplica la regla del consenso. En los órganos que no recurren a las votaciones y que adoptan sus decisiones únicamente por consenso, cualquier miembro puede optar por bloquear cualquier decisión con la que no esté de acuerdo. Normalmente, todo miembro ejercerá este derecho con gran cautela, sabedor de que cuando sea él quien tenga interés en que se decida algo, podrían ser

⁴ Véase "Getting the Conference on Disarmament back to substantive work: food for thought", UNIDIR, 2009, www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act433.pdf, párr. 31.

otros quienes se opongan a la decisión promovida por él. Sin embargo, la regla del consenso se ha convertido en la CD en una herramienta un tanto roma. Los miembros deberían tener la voluntad de replantearse el significado de "consenso", o de llegar a un entendimiento para restringir la aplicación de la regla del consenso en ciertas situaciones preestablecidas.

7. Si se diera al término "consenso" su significado habitual de "acuerdo general" alcanzado tras un proceso dedicado a resolver con diligencia las objeciones minoritarias, a la CD le resultaría más sencillo abandonar la noción de veto que ha terminado asociándose a la regla del consenso. Como señaló el Sr. Magnus Hellgren en nuestro primer seminario de esta serie, la doctrina que se ha ido desarrollando en la CD es que la regla del consenso/veto resulta necesaria para disipar los temores de las principales potencias de que, de otro modo, se acabarían viendo obligadas a hacer concesiones respecto de los intereses de su seguridad nacional. Pero, en palabras del profesor Goldblat, "la adopción de procedimientos sin posibilidad de veto no entraña riesgo alguno para la seguridad nacional, pues ninguna conferencia u organización puede imponer obligaciones convencionales a un Estado soberano a través de una votación"⁵. Sea cual sea el tratado negociado por la CD, los Estados son soberanos para decidir si lo aceptan o no.

8. Desde esta perspectiva, queda claro que esta regla de funcionamiento de la CD se está malinterpretando y aplicando incorrectamente. Si la Conferencia no está dispuesta a hacer frente a esta realidad ¿lo estaría a alcanzar un entendimiento oficioso sobre la aplicación de la regla del consenso en determinadas circunstancias? Tales ocasiones serían las relacionadas sobre todo con asuntos de procedimiento referentes a la ejecución de un programa de trabajo acordado (por ejemplo, el nombramiento de coordinadores y de presidentes de órganos subsidiarios) o incluso la adopción de un programa de trabajo simplificado (del cual se habla más adelante). Sin embargo, habrá quien considere que cualquier intervención sobre la regla del consenso, aunque sea por la vía de un entendimiento oficioso, constituye un primer paso hacia una modificación de lo que para muchos, a pesar de las dificultades de la CD, sigue siendo un precepto sagrado, aunque malinterpretado.

9. No por ello deben evitarse los intentos de interpretar —que no modificar— las reglas, al menos en lo que respecta a las decisiones sobre el inicio de una negociación. Tratar el programa de trabajo como una "decisión administrativa y de procedimiento", como sugirió la Comisión Blix⁶, es una opción que merece ser estudiada con detenimiento. Sin embargo, mientras los programas de trabajo estén "cargados" de mandatos, como sucede ahora, no será posible tratar su aprobación como una mera cuestión de procedimiento.

Divergencias sobre cuestiones de fondo

10. Además de la persistente incapacidad de la CD para determinar cuáles son sus prioridades, y de la desafortunada aplicación que hace de la regla del consenso como si fuera un derecho de veto concedido a cada miembro, ningún análisis del actual bloqueo de la Conferencia estaría completo si no tuviera en cuenta las importantes cuestiones de fondo que están en juego. Por ejemplo, existe un desacuerdo fundamental sobre el tratamiento de las existencias actuales de material fisible en el mandato de negociación del T(CP)MF. Este problema ha constituido un obstáculo tenaz a la redacción de un mandato acordado que

⁵ Jozef Goldblat, "The Conference on Disarmament at the Crossroads: To Revitalize or Dissolve?", *Nonproliferation Review*, vol. 7, N° 2, 2000, págs. 106 y 107.

⁶ "Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms", Comisión sobre Armas de Destrucción en Masa, 2006, recomendación 58, pág. 180.

permita iniciar las negociaciones sobre el T(CP)MF. No se ha producido ningún acercamiento entre los miembros que quieren que dicho tratado abarque las existencias actuales de material fisible y quienes desean lo contrario.

11. A pesar de que se propusieron diversas ideas para lograr un terreno de entendimiento si las negociaciones llegaban a entablarse, los desacuerdos sobre el mandato han impedido hasta la fecha que la Conferencia debata de manera sostenida la cuestión del material fisible. Dada la fuerte oposición que suscita la alusión explícita en el mandato a las existencias actuales, parece que la única manera de que la CD pueda ocuparse de este asunto es que lo haga en el marco de un mandato inocuo donde la cuestión de las existencias figure únicamente en términos generales. Por ejemplo, el mandato podría indicar a los miembros que entablen "negociaciones sobre el material fisible", durante las cuales los miembros defenderán sus respectivas posiciones y, si es posible, harán concesiones al respecto. Un ejemplo de formulación un tanto general y abierta es la que se utilizó en el mandato aprobado en 1998 para las garantías negativas de seguridad, con arreglo al cual la CD convino en celebrar "negociaciones a fin de llegar a un acuerdo 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". No obstante, conviene señalar que este tipo de mandato tal vez sirva únicamente para postergar el estancamiento hasta el momento de la propia negociación.

12. Sin olvidar que solo estamos hablando de un mandato de negociación, y no de la firma de un tratado, debemos preguntarnos por qué quienes tienen posturas divergentes no están dispuestos a dirimir sus diferencias en una negociación. En otras palabras ¿por qué son reacios a acordar un programa de trabajo y a dejar que sea su capacidad de negociación la que se encargue luego de que su postura quede reflejada en el texto final? Como dijo el Secretario General de las Naciones Unidas, "un acuerdo previo sobre el alcance o el resultado no debe ser una condición previa para las conversaciones —o una excusa para evitarlas—, sino más bien un tema de las negociaciones mismas"⁷. ¿Cómo se convence a los miembros que impiden el comienzo de las negociaciones de que esas negociaciones no resultan perjudiciales para sus posiciones? Después de todo, ningún miembro está obligado a aceptar el resultado de las negociaciones, pues la aprobación de dicho resultado requerirá necesariamente una decisión que sólo puede adoptarse por consenso. Así, es de suponer que cualquier miembro podrá decidir en ese momento si quiere bloquear o no el consenso sobre el texto negociado.

13. Es posible que los miembros reticentes al inicio de las negociaciones no quieran verse sometidos a las presiones que recibirían si decidiesen bloquear el consenso para la aprobación del producto **último** de las negociaciones. Incluso si un país no deseara ser parte en el tratado resultante, la mera existencia de ese tratado podría crear normas que el Estado en cuestión considerase contrarias a sus intereses nacionales, y podría constituir un elemento de presión para su adhesión. Dado el tremendo esfuerzo que requiere un resultado negociado, esta presión sería mucho más intensa que la ejercida contra un bloqueo del **inicio** efectivo de la negociación. Tal vez haya miembros reticentes que no confían en que la CD vaya a conservar la potestad de decidir la aprobación del texto final —como cuando el texto final del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (TPCE) se remitió a la Asamblea General de las Naciones Unidas para evitar que fuera bloqueado en la CD⁸. También es posible que alguno de esos miembros bloquee la adopción de una decisión (posiblemente en contra del espíritu de la regla del consenso) como forma de presionar en favor de un resultado **externo** a la CD.

⁷ "Un desarme disfuncional", Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, 18 de mayo de 2011, <http://www.project-syndicate.org/commentary/kimoon18/Spanish>.

⁸ Párrafo 31 del documento del UNIDIR de 2009 titulado "Getting the Conference on Disarmament back to substantive work: food for thought". <http://www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act433.pdf>.

Vínculos

14. El arraigado desacuerdo sobre la conveniencia de que el eventual tratado sobre el material fisible abarque las existencias actuales o sólo las existencias futuras es un elemento fundamental de la parálisis de la CD, pero no es el único escollo. Es cierto que desbloquear la cuestión de las existencias debería permitir superar algunos problemas de fondo menos importantes con respecto al T(CP)MF, pero un avance sin obstáculos hacia el comienzo de las negociaciones dependería de los **vínculos** que se hayan establecido con **otras** cuestiones fundamentales, y de la naturaleza de los mandatos que se quieran establecer al respecto. Sin embargo, tras un período tan improductivo como el atravesado por la CD, cualquier avance importante —por improbable que sea— hacia el establecimiento de mandato inocuo, como el descrito para la negociación de un T(CP)MF, podría aumentar los niveles de confianza en la Conferencia y las posibilidades de llegar a una solución de transacción.

15. El problema de los vínculos entre las cuestiones fundamentales es complejo. La táctica por la cual un Estado supedita cínicamente la aceptación de un mandato de menor interés para él a la obtención de un consenso respecto del mandato que desea ver aprobado ha perseguido a la CD desde 1995⁹. Esta estrategia sirve a los Estados para mantener el *status quo* de forma interesada, y se ha convertido en una práctica muy arraigada en la Conferencia. No será fácil de superar, especialmente debido a la política actual de la CD de reunir todos los mandatos bajo un mismo programa de trabajo (un problema que abordaremos en breve) y de aplicar la regla del consenso como si cada miembro tuviera derecho de veto. Asimismo, las diferencias de opinión con respecto a las cuatro cuestiones fundamentales no se refieren únicamente a la prioridad que debería atribuirse a cada una, ni a las consecuencias prácticas relacionadas con este asunto, a saber, la capacidad de los miembros (especialmente aquellos con delegaciones pequeñas) para ocuparse de tales cuestiones de manera más o menos simultánea. También tienen que ver con la forma en que deberían encararse estos asuntos (por medio de negociaciones, conversaciones o un intercambio de pareceres), y con la conveniencia de estipular en el mandato el carácter (jurídicamente vinculante, como un tratado, o no) que debe tener el documento resultante.

Programa de trabajo

16. Como ya se ha dicho, las divergencias en torno a las prioridades de la CD han complicado la labor tendente a lograr un acuerdo sobre el programa de trabajo —o al menos sobre ese programa de trabajo mal entendido que la CD lleva tanto tiempo intentado acordar. La CD se ha obstinado en vincular los mandatos de cada uno de sus órganos subsidiarios bajo un único programa¹⁰, en lugar de distinguir entre las cuestiones del orden del día (el calendario o programa de actividades) y la determinación de los mandatos de los órganos subsidiarios¹¹. La Conferencia debería intentar acordar un programa de trabajo simplificado (que no incluya los mandatos de los órganos subsidiarios), como hacía en los años 90 (véase, por ejemplo, el documento CD/963)¹².

⁹ John H. King, *op. cit.*, pág. 3, ofrece información interesante sobre el origen de la actual parálisis de la CD, que surge de la utilización de los vínculos entre mandatos para bloquear los avances respecto de cualquiera de ellos.

¹⁰ Desde la propuesta Amorim (CD/1624), de 24 de agosto de 2000, hasta el más reciente proyecto de decisión CD/1889 (6 de julio de 2010).

¹¹ Este asunto se aborda con más detalle en disarmamentinsight.blogspot.com/2010/02/shannon-mandate-aged-15.html.

¹² Véase también Jerzy Zaleski, párr. 4, "Nuclear Disarmament in the Conference on Disarmament", enero de 2011, documento para la serie de debates sobre la CD del UNIDIR y el Foro de Ginebra titulado "Romper el hielo", <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-010-J-en.pdf>.

17. La aprobación de un programa de trabajo simplificado se hace en dos etapas. En primer lugar, se trata de acordar un marco organizativo para el año en curso donde se asigne un tiempo o un lugar a los órganos subsidiarios, y donde no se haga mención a los mandatos de dichos órganos. En segundo lugar, hay que convenir mandatos para los órganos subsidiarios que los miembros hayan acordado crear. Obviamente, en su expresión más abstracta, el mandato atribuido a la Conferencia por la Asamblea General de las Naciones Unidas es, como ya se ha indicado, ejercer de órgano de negociación. Por consiguiente, sería lógico que el mandato de al menos uno de los órganos subsidiarios fuera de negociación o que prefigurara un mandato de negociación. A este respecto, cabe recordar que la CD no está obligada a establecer órganos subsidiarios, sino que puede hacerlo "cuando parezca existir una base para negociar un proyecto de tratado"¹³.

18. Si la CD concluyera que una cuestión debe abordarse en un órgano subsidiario, tendría que acordar un mandato para dicho órgano¹⁴. Sin embargo, esto nos lleva inmediatamente a preguntarnos, en el contexto del estancamiento actual, si la idea de simplificar el programa de trabajo separando los cuatro mandatos servirá para hacer avanzar los trabajos. ¿No será simplemente una manera de posponer temporalmente el inevitable desacuerdo respecto de los términos de los mandatos?

19. El hecho de separar los mandatos del programa de trabajo no resolverá automáticamente la cuestión de los vínculos. Mientras las decisiones sigan implicando la aprobación de más de un mandato, seguirá existiendo el riesgo de que alguna delegación intente vincular dichos mandatos entre sí para aumentar las probabilidades de que se produzca un desacuerdo sobre el conjunto del programa. En el pasado se consiguió aprobar mandatos que no estaban vinculados; entre ellos dos mandatos aprobados en 1998 con respecto a dos de las actuales cuestiones fundamentales: el material fisible y las garantías negativas de seguridad¹⁵. Lamentablemente, ese acuerdo no se trasladó al año siguiente.

20. Una vez aprobado el programa de trabajo simplificado, la atención se centraría en acordar los mandatos de los órganos subsidiarios, para lo cual sería imprescindible que la CD se ocupara de los mandatos uno a uno. Caer en la tentación de agruparlos garantizaría un bloqueo similar al existente en la actualidad con un programa de trabajo innecesariamente complejo y sobrecargado.

21. Si los mandatos se tratasen individualmente (como se hizo en 1998), las preocupaciones de las delegaciones respecto de los términos de cada uno de ellos se podrían exponer y abordar una a una, evitando así que esas diferencias quedaran enterradas bajo el desacuerdo general en torno al programa de trabajo, como sucede en la actualidad. Por ejemplo, se podrían hacer preguntas como las siguientes: ¿Podría el Estado miembro X explicar con más precisión por qué el mandato A no responde a sus necesidades? ¿Podría aclarar el Estado miembro Z por qué no puede aceptar un mandato de negociación sobre la cuestión B? Si no se entabla un diálogo abierto de este tipo, durante el cual los miembros más reacios deban exponer sus objeciones una a una, las probabilidades de romper el bloqueo relativo al programa son ínfimas.

Pasos intermedios; negociaciones previas

22. Los intentos de intensificar los debates sobre las cuestiones fundamentales en el marco de sesiones plenarias tanto oficiales como oficiosas no han llegado a cuajar, pues han quedado eclipsados por la labor de presidentes sucesivos que, de manera

¹³ Párrafo 23 del reglamento.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Documento del UNIDIR "Fissile Material Negotiations in the CD: a Briefing Book", párr. 9; <http://www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act477.pdf>.

bienintencionada pero infructuosa, intentaban lograr un acuerdo sobre el programa de trabajo. Si la CD no está dispuesta a concentrarse en un programa de trabajo simplificado como el señalado anteriormente, se podrían buscar otras maneras de tratar con mayor profundidad una o varias de las cuestiones fundamentales sin necesidad de acordar antes un programa de trabajo con múltiples mandatos, como se intenta actualmente. El Secretario General de las Naciones Unidas sugirió¹⁶ que, como primer paso, la Conferencia se ocupara de manera oficiosa del tratado sobre el material fisible antes de acordar el comienzo de las negociaciones oficiales en la CD. El Secretario General describió esta labor oficiosa como un proceso sencillo para la educación mutua y la acumulación de los niveles de confianza y conocimiento necesarios para sostener y facilitar el proceso oficial, una vez la CD hubiera adoptado su programa de trabajo¹⁷.

23. No obstante, debe señalarse que el reglamento exige la aprobación de un programa de trabajo, aunque no tiene por qué adoptar la forma que desafortunadamente se la ha querido dar en el último decenio. Salvo que los miembros opten por hacer caso omiso de esta regla con el propósito de poner en marcha un proceso como el propuesto por el Secretario General, siempre existirá la posibilidad de que cualquier delegación reacia a que se entable una conversación siquiera oficiosa sobre la cuestión del material fisible invoque dicha regla para oponerse a un programa de trabajo. Lamentablemente, el sometimiento ciego a la regla del programa de trabajo, y la persistencia en aplicar de forma viciada la regla del consenso, implicarían también que cualquier delegación podría bloquear la adopción de un programa de trabajo cuyo propósito fuera tan solo programar dichas conversaciones.

24. Un paso intermedio que también podría contribuir a aumentar la confianza y la base de conocimientos podría ser la formación de un grupo de expertos científicos (o de otro tipo de expertos), como el que allanó el camino preparando las cuestiones de fondo que se debatirían luego en la negociación del TPCE¹⁸. A este respecto resulta interesante la declaración sobre el desarme nuclear y la no proliferación formulada en Berlín el 30 de abril de 2011 por los ministros de relaciones exteriores de un grupo transregional integrado por Alemania, Australia, el Canadá, Chile, los Emiratos Árabes Unidos, el Japón, México, los Países Bajos, Polonia y Turquía. Esa declaración decía: "Consideramos que la creación de un grupo de expertos científicos encargado de examinar los aspectos técnicos del TCPMF podría facilitar y contribuir al comienzo de las negociaciones".

¹⁶ Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, intervención ante el pleno de la CD el 26 de enero de 2011.

¹⁷ El Secretario General también instó a que la CD se ocupara del desarme nuclear en el contexto de su propuesta de cinco puntos para revitalizar el programa de desarme, en la que se incluía la necesidad de "concertar un marco de instrumentos distintos que se refuerzan mutuamente" que condujera al desarme nuclear o a la negociación de una "convención sobre las armas nucleares, respaldada por un robusto sistema de verificación" (intervención ante el East-West Institute sobre las Naciones Unidas y la seguridad en un mundo sin armas nucleares, el 24 de octubre de 2008). Debe recordarse que en Ginebra, al margen de la CD, Australia y el Japón han coorganizado una serie de conversaciones entre expertos para examinar los aspectos políticos relacionados con un TCPMF, a fin de dar impulso al proceso de cara a las negociaciones y de cumplir los objetivos propuestos por el Secretario General de las Naciones Unidas.

¹⁸ En 1976, la Conferencia del Comité de Desarme de las Naciones Unidas (predecesor de la CD) estableció un grupo de expertos científicos para conceptualizar y poner a prueba un sistema internacional para compartir datos sobre fenómenos sísmicos. Véase también el documento "Informe del Grupo ad hoc de Expertos Científicos a la Conferencia de Desarme acerca del Tercer Experimento Técnico del Grupo de Expertos Científicos y su interés para el componente sísmico del sistema internacional de vigilancia del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares" de la Asamblea General, de 4 de septiembre de 1996. Véase también <http://disarmamentinsight.blogspot.com/2010/11/cd-breaking-ice.html>.

Conclusiones

25. En términos generales, las conclusiones extraídas son las siguientes:

a) Si existiera la voluntad necesaria para ello, hay margen para mejorar de manera significativa la manera en que la CD realiza su función. Las cuestiones que requieren atención de manera más inmediata son la necesidad de aplicar la regla del consenso de manera más inteligente y la vuelta a unos programas de trabajo donde no se pretendan englobar los mandatos de los órganos subsidiarios. También urge ampliar la composición de la Conferencia para que sea más representativa de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, modernizar la agenda para liberarla de una raigambre anclada en la Guerra Fría¹⁹, y establecer los medios para una participación auténtica de la sociedad civil.

b) Habida cuenta del actual ambiente de seguridad, será difícil lograr un acuerdo para reformar estos mecanismos defectuosos. El desencanto con la CD, sin ser universal entre sus miembros, es cada vez más generalizado, a medida que se agota la paciencia ante su improductividad. Por consiguiente, parece improbable, por no decir imposible, suscitar un interés común en hacer funcionar los mecanismos existentes de la CD. Las ganas de iniciar un proceso de reforma interna son ciertamente escasas. La falta de un mecanismo de examen periódico de la CD hace que la Conferencia tienda a dejarse ir sin que nadie le pida cuentas realmente. Esta situación se ve agravada por la tendencia de la Conferencia a ocultar en sus informes anuales a la Asamblea General de las Naciones Unidas el nivel y las causas de la insatisfacción de los miembros con la improductividad de la CD.

¹⁹ John H. King, *op. cit.*, pág. 9.

Anexo II

[Original: inglés]

Presidencia colombiana

Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) – Documento de debate II

La Conferencia de Desarme: Evaluación del alcance de una autorreforma¹

Introducción

1. Sean cuales sean las causas de la parálisis de la Conferencia de Desarme (CD), e independientemente de que se deban a la forma en que sus miembros enfocan su labor, o constituyan un síntoma de consideraciones geopolíticas más generales, la improductividad crónica de la Conferencia ha sido fuente de preocupaciones expresadas en los más altos niveles de la comunidad internacional. Muestra de ello son las medidas emprendidas recientemente por el Secretario General de las Naciones Unidas, incluida la convocatoria de una Reunión de Alto Nivel sobre la revitalización de la labor de la Conferencia de Desarme y la promoción de las negociaciones multilaterales de desarme². Los esfuerzos por revitalizar la Conferencia dan pocas muestras de fructificar, y la atención se centra cada vez más en posibles mecanismos alternativos para hacer avanzar los temas de la agenda de la CD.

2. Tal es la falta de confianza en la capacidad de la CD de salir adelante por ella misma, que sus propios miembros se han mostrado más interesados hasta ahora en atender esas cuestiones fuera de la Conferencia que en someter la propia CD a una reforma radical. Es tal vez un reconocimiento tácito de la parálisis de la CD que muchos miembros prefieran adoptar un enfoque basado en las cuestiones en vez de un enfoque institucional. Todavía no ha ganado ímpetu suficiente la idea de volver a iniciar consultas —como en 2002— sobre el "mejoramiento y la eficacia del funcionamiento de la Conferencia"³ que sirvan para someter a examen una agenda, unos métodos de trabajo y un reglamento cada vez más obsoletos.

3. Sin embargo, si esas consultas llegaran a iniciarse, ¿se centrarían en problemas de menor nivel, como los problemas de reglamento ya señalados en el presente documento, o tendrían un alcance más amplio? Si el mandato fuera uno de tabla rasa —o si se tratara de un examen externo de la CD— habría que tener muy presentes las consideraciones geopolíticas del momento, sin permitir por ello que paralizasen el proceso. Si la opción preferida fuese la sustitución de la CD, habría que preguntarse si el nuevo órgano debería

¹ Este documento debe leerse conjuntamente con otro anterior titulado "La Conferencia de Desarme: Evaluación de las causas de su improductividad".

² Véanse las medidas propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas en el Resumen de la Presidencia de la Reunión de Alto Nivel, Nueva York, 24 de septiembre de 2010.

³ Véase el informe del coordinador especial, expuesto en la sesión plenaria de la CD del 22 de agosto de 2002 (CD/PV.911).

funcionar con menos autonomía que la Conferencia. Es decir, si debería ser más receptivo a las indicaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

4. Desde luego, cualquier órgano que sustituya a la CD tendría que ser cuidadoso con los recursos necesarios para el funcionamiento de un foro nuevo, o reformado, para las negociaciones multilaterales sobre desarme. Las presiones que rodean al gasto público a raíz de la crisis económica mundial podrían provocar que los recursos necesarios para costear servicios esenciales como la interpretación, la traducción o la documentación se asignen de manera menos automática que de costumbre.

5. Si la conclusión del examen fuera que la CD debe ser aparcada o convocada únicamente en caso de necesidad ¿deberían los órganos existentes de las Naciones Unidas (el Consejo de Seguridad y la Asamblea General) asumir una mayor función en lo relativo a ordenar el inicio de negociaciones y deliberaciones sobre determinados temas? ¿Esta nueva función sería temporal, hasta la creación de nuevas instituciones, o permanente? ¿Debería la Asamblea General, actuando de manera independiente en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 11 de la Carta de las Naciones Unidas⁴, o junto con el Consejo de Seguridad, instar a los Estados Miembros a iniciar los procesos correspondientes para atender las cuestiones prioritarias? ¿Cómo se determinarían esas prioridades y procesos y los recursos necesarios? ¿Sería apropiado que la mecánica para la determinación de esos parámetros fuera objeto de un cuarto período extraordinario de sesiones dedicado al desarme o de una Cumbre Mundial?

6. La CD tiene una relación especial con las Naciones Unidas. Aprueba su propia agenda y su reglamento estipula que, al hacerlo, "tendrá en cuenta"⁵ las recomendaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y las propuestas que formulen sus miembros. La expresión "tendrá en cuenta" puede tener varias interpretaciones. Su significado en el lenguaje corriente es que los miembros deberán ser receptivos a las recomendaciones de la Asamblea General. También puede interpretarse como la expresión de una superioridad inherente de la Conferencia frente a la Asamblea General, en el sentido de que, aunque la CD está obligada a tener en cuenta sus recomendaciones, no está obligada a ponerlas en práctica.

7. Esta última interpretación no se sostiene y no se corresponde con la realidad. El propio reglamento de la CD también le exige que informe anualmente a la Asamblea General, y establece que los recursos financieros y humanos para el funcionamiento de la Conferencia proceden de las Naciones Unidas. Es cierto que la CD puede modificar su reglamento (por consenso) y que, técnicamente, no es un órgano de las Naciones Unidas. No obstante, es difícil no concluir que, independientemente de lo autónoma que se sienta la Conferencia, en la práctica su existencia está en manos de la Asamblea General, toda vez que fue la Asamblea General quien, en su primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme, creó la CD en su forma actual. Es razonable suponer que si la Asamblea creó la CD también puede disolverla.

8. En cualquier caso, la convergencia del período de improductividad de la Conferencia con la presión ejercida actualmente con respecto a los recursos de las Naciones Unidas no permite descartar la posibilidad de que los miembros desafectos a la CD alienten a la Asamblea General a mostrarse menos desprendida con la financiación necesaria para las 24 semanas de reuniones que se asignan cada año a la CD. Como mínimo, la Asamblea General podría imponer más condiciones a la asignación de recursos, exigiendo que la CD alcance un acuerdo sobre el programa de trabajo al principio de su período de sesiones anual como condición indispensable para seguir recibiendo fondos después de un plazo

⁴ Especialmente el artículo 11.1, que establece que la Asamblea podrá considerar los principios que rigen el desarme y la regulación de armamentos, y hacer recomendaciones al respecto.

⁵ Párrafo 27 del reglamento de la CD (CD/8/Rev.9).

determinado —por ejemplo un mes. Otra posibilidad, dado que la CD carece de un proceso ordinario y periódico de autoexamen, es que la Asamblea General ordene la realización de un autoexamen extraordinario dentro de un plazo determinado, con el fin de justificar la continuidad de la CD.

Nuevas instituciones; procesos *ad hoc*

9. Existen procesos importantes de desarme, control de armamento y no proliferación que no necesitan más institución propia que las Naciones Unidas. Por ejemplo, en 2006 la Asamblea General pidió al Secretario General que crease un grupo de expertos para estudiar "la viabilidad, el alcance y los parámetros de un proyecto de instrumento amplio y jurídicamente vinculante que establezca normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales"⁶. El informe emitido por ese grupo en 2008 exhortaba a la Asamblea General a empezar a deliberar sobre un posible tratado relativo al comercio de armas que estuviera abierto a todos los Estados Miembros⁷. En 2009, la Primera Comisión de la Asamblea General decidió "convocar una conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas, que se celebraría en 2012 durante cuatro semanas consecutivas, para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las normas internacionales comunes más elevadas posibles para la transferencia de armas convencionales"⁸. A pesar de los escollos encontrados, se ha elaborado un mandato de negociación y se ha logrado poner en marcha este proceso en el marco de la conferencia multilateral más grande y representativa de todas: las Naciones Unidas.

10. La organización de procesos *ad hoc*, en la forma de conferencias diplomáticas de las Naciones Unidas o de grupos formados por países con intereses afines, puede ser una forma más pragmática de negociar cuestiones como las que figuran de manera perenne en los proyectos de programa de trabajo de la CD. Los procesos de Ottawa y Oslo sobre las minas antipersonal y las municiones en racimo, respectivamente, fueron impulsados por grupos de países con intereses afines para la mayoría de los cuales los mecanismos existentes eran incapaces de cumplir sus objetivos. Los dos procesos llegaron a buen puerto en un momento en que las armas convencionales a que se referían habían recibido "mala prensa" por sus efectos en la población civil, y en que una masa crítica de gobiernos se había mostrado sensible a la gran repercusión pública de las campañas iniciadas para estigmatizar estas armas.

11. La estigmatización de las minas y las municiones en racimo ha tenido repercusiones fuera de los Estados partes en las convenciones de Ottawa y Oslo⁹. Sin embargo, los detractores de estos procesos *ad hoc* afirman que el hecho de que los principales productores, poseedores y usuarios de los armamentos prohibidos por estas dos convenciones no se hayan adherido a ellas menoscaba las convenciones en sí mismas y su valor como precedente para procesos referidos a las armas no convencionales, especialmente las armas nucleares. Tanto si los productores y poseedores de armas sometidas a un proceso de negociación *ad hoc* participan en el proceso como si deciden no hacerlo, el resultado de las negociaciones puede acabar modificando su política con

⁶ Asamblea General, "Hacia un tratado sobre el comercio de armas", párr. 1, A/RES/61/89, 18 de diciembre de 2006.

⁷ Asamblea General, "El tratado sobre el comercio de armas", A/RES/64/48, 12 de enero de 2010.

⁸ *Ibid.*

⁹ El intercambio de denuncias entre la Federación de Rusia y Georgia sobre el uso de municiones en racimo durante el conflicto de 2008 ilustra cuán endeble es la imagen pública de estas armas. Ni uno ni otro país son parte en la Convención sobre Municiones en Racimo.

respecto a esos armamentos. No debería presuponerse que la ausencia de los principales protagonistas condena estos procesos al fracaso.

12. Siguiendo con esta consideración de la utilidad de los procesos *ad hoc*, algo que los participantes deberían tener claro es la cuestión del reglamento: cuándo elaborarlo y cuál debería ser su contenido, especialmente en lo que se refiere a la adopción de decisiones. Si el proceso *ad hoc* que se quiere establecer es una conferencia o un grupo de trabajo con mandato de las Naciones Unidas donde participe todo el espectro de intereses, lo normal sería acordar el reglamento, por lo menos de forma provisional, en las primeras fases del proceso. También es costumbre en los procesos de las Naciones Unidas que el reglamento presente determinadas características. La Conferencia o grupo de trabajo toma las decisiones sobre cuestiones de procedimiento por mayoría simple de los Estados presentes y votantes. Las decisiones de fondo se adoptan, en la medida de lo posible, por consenso. Si no se logra el consenso, el Presidente puede decretar un aplazamiento de 24 horas y se hace todo lo posible por conseguirlo. Si este procedimiento fracasa, la conferencia puede adoptar la decisión por una mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes. Si hay desacuerdo sobre si un asunto en particular constituye o no una cuestión de fondo, dicho asunto se tratará como una cuestión de fondo.

13. Cuando las negociaciones *ad hoc* sobre un tratado sean iniciadas y mantenidas por un núcleo de Estados con intereses afines, como sucedió en los procesos de Ottawa y Oslo, se puede adoptar una actitud más informal con respecto a la elaboración del reglamento. Pese a que el grado de afinidad puede variar entre los países, este tipo de procesos puede avanzar con el entendimiento de que es posible lograr sin votación lo que esencialmente constituye un objetivo común – no se trata del consenso a toda costa, pues se entiende que, en caso de bloqueo, será necesario recurrir a una votación. En el proceso de Oslo, había un texto oficioso que los presidentes sucesivos fueron puliendo en función de las esferas donde, a su criterio, resultaba posible obtener concesiones. No fue hasta el comienzo de la última fase —la Conferencia Diplomática de Dublín— cuando se redactó un texto cuyo carácter era lo suficientemente oficial como para dar lugar a una posible votación¹⁰. Ante la posibilidad de que efectivamente hiciera falta una votación, al principio de la Conferencia de Dublín se había adoptado un reglamento. Finalmente, el tratado se aprobó sin necesidad de recurrir al reglamento.

14. Debido a la falta de oportunidades de tratar el desarme nuclear en la CD, también aumentan las presiones para que esta tarea se lleve a cabo en otro foro. Existe la idea de que, mientras los Estados poseedores de armas nucleares den la impresión de estar entre los principales protectores de la CD, a pesar de su estancamiento, la CD, en su situación de bloqueo, está "protegiendo" de hecho las armas nucleares. Ciertamente, ni las reducciones esporádicas de arsenales nucleares, ni las tácticas empleadas por los cinco Estados miembros del TNP poseedores de armas nucleares para eludir sus obligaciones dimanantes del artículo VI de ese tratado, pueden dar más de sí. La preocupación creciente acerca de la proliferación de armas nucleares ha inspirado ideas innovadoras para iniciar un proceso *ad hoc* encaminado a la eliminación de las armas nucleares sobre la base del concepto desarrollado en el documento final de la Octava Conferencia de Examen del TNP, celebrada en mayo de 2010. Resulta significativo que los Estados partes en el TNP, por consenso, expresaran "su honda preocupación por las catastróficas consecuencias humanitarias de cualquier empleo de las armas nucleares", un sentimiento cuyo eco

¹⁰ Este carácter oficial venía conferido por el artículo 30 del reglamento de la Conferencia Diplomática de Dublín, donde se establecía que "el proyecto de Convención sobre Municiones en Racimo (...) constituirá la propuesta básica que la Conferencia habrá de someter a consideración".

empieza a adquirir gran resonancia e, inevitablemente, acabará siendo canalizado, si no en la CD, en algún otro foro¹¹.

15. Puesto que el autoexamen en el seno de la CD es una noción que no suscita verdadero entusiasmo, fuera de la CD podrían surgir diversas modalidades de enfoques basados en las cuestiones que podrían servir para abordar algunas de las cuestiones fundamentales. En el caso del T(CP)MF, durante años se ha hablado de la posibilidad de que un grupo de países productores de material fisible (en el que presumiblemente no figuraría el Estado miembro que se opone a las negociaciones sobre el material fisible) aborden la cuestión entre sí o por otras vías externas a la CD, y esa posibilidad ha vuelto a suscitar el interés de algunos países, especialmente los Estados Unidos de América, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte¹². A este respecto, los ministros de relaciones exteriores de Alemania, Australia, el Canadá, Chile, los Emiratos Árabes Unidos, el Japón, México, los Países Bajos, Polonia y Turquía, en la declaración sobre el desarme nuclear y la no proliferación que formularon en Berlín el 30 de abril de 2011, señalaron lo siguiente: "Nuestra preferencia sigue siendo la negociación de un TCPMF dentro de la CD. No obstante, si en su período de sesiones de 2011, la CD sigue siendo incapaz de lograr un acuerdo sobre el inicio de esas negociaciones, pediremos a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que ya se ocupa de este asunto con arreglo al tema 162 de su programa, titulado "Seguimiento de la reunión de alto nivel celebrada el 24 de septiembre de 2010: revitalización de la labor de la Conferencia de Desarme y promoción de las negociaciones multilaterales de desarme", que se haga cargo de la cuestión y estudie qué medidas se podrían tomar para iniciar las negociaciones".

16. También hay quien ha mostrado interés en retomar una idea propuesta oficiosamente por seis países en la Asamblea General en 2005, consistente en establecer en Ginebra, bajo los auspicios de la Asamblea General, comités *ad hoc* de composición abierta para cada una de las cuatro cuestiones fundamentales¹³. En esa propuesta de 2005 se planteaba que los grupos trabajasen con independencia de la CD mientras la Conferencia no resolviera las diferencias en torno a su programa de trabajo. Debido a las fuertes presiones ejercidas por varios Estados poseedores de armas nucleares, esta propuesta no se presentó oficialmente. Tal vez ahora sea el momento.

¹¹ NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), "Conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento", I. Desarme nuclear, A. Principios y objetivos, apartado v. Véase también el informe de la Comisión Internacional sobre la No Proliferación y el Desarme Nucleares, impulsada por Australia y el Japón, donde se señala que "la mejor manera de lograr [la eliminación de las armas nucleares] en la práctica —motivando tanto a los gobiernos con intereses afines como a la sociedad civil— sería una negociación por medio de un proceso centrado en el derecho humanitario y en los derechos humanos". Obsérvese también la preocupación del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, que en su propuesta de cinco puntos para revitalizar la agenda de desarme incluyó la necesidad de "concertar un marco de instrumentos distintos que se refuercen mutuamente" que condujera al desarme nuclear o a la negociación de una "convención sobre las armas nucleares, respaldada por un robusto sistema de verificación" (intervención ante el East-West Institute: "Las Naciones Unidas y la seguridad en un mundo sin armas nucleares", 24 de octubre de 2008).

¹² Véase Tom Donilon, Asesor del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, discurso ante la Conferencia Internacional de la Dotación Carnegie sobre Política Nuclear, Washington DC, 29 de marzo de 2011.

¹³ Draft Elements of an UNGA60 First Committee Resolution "Initiating work on priority disarmament and non-proliferation issues" Brasil, Canadá, Kenya, México, Nueva Zelandia, Suecia.

Argumentos a favor de un cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al desarme

17. Por lo general, los órganos internacionales no se reinventan si no existe un apoyo universal para ello. La opción por defecto suele ser el *statu quo*. Si la CD no se revitaliza de forma drástica por sí misma, es razonable concluir que el cambio sistémico debe iniciarse en la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de un período extraordinario de sesiones dedicado al desarme, o por alguna otra vía. Debido a su carácter universal, rasgo del que carece manifiestamente la CD con sus 65 miembros, la Asamblea General es fundamental para hacer avanzar la causa del desarme y la no proliferación.

18. Es cierto que los esfuerzos realizados hasta la fecha para convocar un cuarto período extraordinario de sesiones dedicado al desarme no han sido muy prometedores de cara al inicio de una revisión mundial de la maquinaria multilateral de desarme. El Embajador Alfredo Labbé, presidente del primer Grupo de Trabajo de composición abierta creado por la Asamblea General para evaluar la justificación de un cuarto período extraordinario de sesiones, observó que, "para obtener una autoridad política comparable [al documento final del primer período extraordinario de sesiones de 1978], el documento final de un cuarto período extraordinario de sesiones dedicado al desarme debería ser un factor de coalescencia para todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. En tal carácter, debe contar con un importante consenso (que abarque a todos los protagonistas fundamentales) y agregar valor a lo ya logrado merced al primer período extraordinario de sesiones"¹⁴.

19. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió en 2010 convocar un Grupo de Trabajo de composición abierta para que, "sobre la base del consenso", examinara los objetivos y el programa del cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme, incluida la posible necesidad de crear un comité preparatorio¹⁵. El Grupo de Trabajo deberá presentar un informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas antes de que termine el período de sesiones de 2012 de la Asamblea. Está claro que no habrá período extraordinario de sesiones en un futuro próximo. Además, los Estados Unidos de América, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se abstuvieron de votar la resolución por la que se establecía el Grupo de Trabajo de composición abierta, pues creían que la creación de ese órgano prejuzgaba la labor que estaba realizando la Junta Consultiva del Secretario General de las Naciones Unidas a raíz de la Reunión de Alto Nivel del 24 de septiembre de 2010. (En el momento de redactarse el presente documento, la Junta no había concluido todavía su labor).

20. En estas circunstancias tan poco propicias, ¿resulta inevitable que un cuarto período extraordinario de sesiones sea incapaz de "agregar valor" en la manera prevista por el Embajador Labbé? ¿Es demasiado grande el riesgo de un período extraordinario de sesiones fallido? Si este no se considera un momento propicio para una reunión de este tipo, ¿debemos resignarnos a que los asuntos multilaterales relacionados con el desarme sigan paralizados? Por otro lado ¿la causa de la diplomacia multilateral puede permitirse la improductividad crónica de elementos de su maquinaria tales como la CD y la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas? ¿Qué se pierde organizando y preparando correctamente un cuarto período extraordinario de sesiones dedicado al desarme para airear diferencias y debatir sobre preocupaciones y posibles soluciones? Mientras estas preguntas no tengan

¹⁴ Asamblea General, "Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta", A/AC.268/2007/2, 31 de agosto de 2007, anexo I; véase también J. Langmore, "The possibility and potential value of holding a Fourth Special Session on the General Assembly of the United Nations on Disarmament", Comisión Internacional sobre la No Proliferación y el Desarme Nucleares.

¹⁵ A/RES/65/66.

respuesta, seguirán aumentando las presiones favorables a la utilización de procesos *ad hoc* para abordar las cuestiones que son fuente de preocupación. Cuanto más se soslaye a la CD, más parecerá que sus días están contados.

21. Las delegaciones con intereses afines que deseen ejercer presiones en la Asamblea General en el marco del tema del programa "Convocación del cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme"¹⁶ tal vez deberían basar sus argumentos en factores *más amplios* que el de la disfuncionalidad de algunos elementos de la maquinaria multilateral de desarme, como la CD. En los preámbulos de las resoluciones por las que se establecen los Grupos de Trabajo de composición abierta a los que se ha aludido anteriormente, se recuerdan a los Estados miembros los compromisos asumidos por sus jefes de Estado y de gobierno en la Declaración del Milenio. En ella, los Estados resolvieron "[esforzarse] por eliminar las armas de destrucción en masa, en particular las armas nucleares". La importancia de este recordatorio es que subraya el nexo entre el desarrollo y el desarme: en su primer período de sesiones de 1979, la CD, estableció, basándose en los resultados del primer período extraordinario de sesiones dedicado al desarme, una lista de diez cuestiones (el "Decálogo") para su futura labor dedicada a la cesación de la carrera de armamentos y al desarme. Dicha lista incluye el desarme y el desarrollo. El concepto no cuenta con una aceptación universal, pero es indiscutible que la Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 26, fija el objetivo de "promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos".

22. Esta filosofía permite que la opinión pública entienda mejor las cuestiones a que se refiere y se implique más en ellas, facilitando el tipo de iniciativas de colaboración con la sociedad civil y los órganos intergubernamentales interesados que contribuyeron a los procesos de Ottawa y Oslo. Cada vez son más quienes consideran que la falta de un contacto serio y sostenido de la CD con la sociedad civil constituye otra desafortunada mancha en la menguante estatura de la Conferencia.

Conclusión

23. A continuación figuran las conclusiones extraídas, que se expresan en forma de opciones y medidas para el futuro:

a) Si no se produce un avance inmediato y duradero en la CD, es de esperar que aumenten las presiones tendentes a una reforma de la Conferencia. Dichas presiones pueden proceder de varios frentes. Pueden tener su origen en la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la posibilidad de que se convoque un cuarto período extraordinario de sesiones dedicado al desarme, o pueden ser el resultado de iniciativas emprendidas por el Secretario General de las Naciones Unidas tras recibir el informe de su Junta Consultiva en Asuntos de Desarme en 2011. El Secretario General ha pedido asesoramiento a la Junta Consultiva, entre otras cosas, sobre el posible nombramiento de un "grupo de alto nivel de personas eminentes que examine con especial atención el funcionamiento de la Conferencia de Desarme"¹⁷.

b) Mientras tanto, y tal vez por un período de duración indefinida, quizá haya que recurrir a procesos *ad hoc* para hacer frente a las prioridades más urgentes. Un aumento

¹⁶ *Op cit.*

¹⁷ Véanse las medidas propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas en el Resumen de la Presidencia de la Reunión de Alto Nivel, Nueva York, 24 de septiembre de 2010.

del recurso a mecanismos externos a la CD erosionará la autoridad de la Conferencia y hará más difícil su resurrección.

c) Desde que dio a luz al TPCE en septiembre de 1996, la CD ha sesionado durante un total de casi 350 semanas sin generar ningún resultado concreto. Si el Secretario General optara por nombrar a un grupo de personas eminentes, sería natural que esperara de la Conferencia un grado de receptividad a las conclusiones de este grupo acorde con tan prolongado período de improductividad.

Anexo III

[Original: inglés]

Lista de preguntas

Estas preguntas se basan en los documentos preparados por el UNIDIR con el objetivo de estimular el debate.

La Conferencia de Desarme: Evaluación de las causas de su improductividad

1. ¿Es sostenible el status quo? Si la CD no puede acordar un programa de trabajo, ¿resulta justificable que se le asignen los recursos necesarios para seguir existiendo? En caso afirmativo ¿por qué?
2. Si la CD consiguiera acordar un programa de trabajo, ¿podría llegar a mantener negociaciones de manera sostenida o se lo impedirán sus propias normas? ¿O tal vez se ha quedado obsoleta? [Más abajo se señalan cuáles son las principales esferas problemáticas.]
3. Aun siendo optimistas y creyendo que la CD tiene un futuro sostenible, ¿no tendríamos que reconocer que la improductividad crónica de éste órgano amenaza su credibilidad y, por consiguiente, su existencia?
4. ¿El bloqueo actual de la maquinaria de desarme es un problema de procedimiento o de carácter político?
5. Si la "culpa" de la falta de productividad es atribuible a causas externas (el entorno de seguridad actual, por ejemplo), ¿no sería mejor reconocerlo y "aparcar" la CD hasta nuevo aviso?
6. Si, pese a todo, la CD reconociera que también hay factores internos que explican su parálisis o reducen su efectividad, ¿cuáles serían esos factores? Por ejemplo:
 - a) ¿Las profundas diferencias en las cuestiones de fondo (como las existencias de material fisible, la necesidad de negociaciones sobre el desarme nuclear, etc.)?
 - b) ¿Las profundas diferencias en cuanto a las prioridades (qué cuestiones abordar y en qué orden, la conveniencia de negociar o debatir, y con qué objetivo: un resultado jurídicamente vinculante o un resultado abierto)?
 - c) ¿La utilización de vínculos entre las cuestiones fundamentales de forma intencionada para bloquear los avances en relación con una o varias de ellas?
 - d) ¿La inclusión de mandatos en el programa de trabajo, es decir, la sobrecarga injustificada del programa de actividades?
 - e) ¿La interpretación innecesaria de la regla del consenso como un derecho permanente de veto, en lugar de como un reflejo del "acuerdo general" o de la falta de objeciones fundamentales?
 - f) ¿La falta de representación suficiente de Estados Miembros de las Naciones Unidas en la CD?
 - g) ¿La falta de contacto suficiente de la CD con la sociedad civil?
 - h) ¿Una agenda obsoleta?

- i) ¿Una frecuencia de rotación de presidentes perjudicial para la eficiencia de los trabajos?
- j) ¿Un uso excesivo de los grupos regionales?
- k) ¿Otros factores?

Anexo IV

[Original: inglés]

Lista de preguntas

Estas preguntas se basan en los documentos preparados por el UNIDIR con el objetivo de estimular el debate, y en contribuciones de algunas delegaciones.

La Conferencia de desarme: Evaluación del alcance de una autorreforma

1. Ante la opinión abrumadoramente mayoritaria, próxima al consenso, de que algunas cuestiones están lo bastante "maduras" para ser objeto de negociación, ¿cómo se puede superar el bloqueo impuesto por uno o dos miembros recurriendo a cuestiones de procedimiento?
2. A falta de un mecanismo interno de autoexamen, ¿debería la CD someterse a algún tipo de examen?
3. En caso afirmativo, ¿hay alguna posibilidad de acuerdo sobre la introducción de reformas que mejorarían las perspectivas de iniciar una labor sustantiva? ¿Cuántos de los problemas señalados en la primera parte de este documento es necesario solucionar?
4. ¿Existe siquiera una posibilidad de acuerdo en la CD sobre un mandato de autoexamen? (Independientemente de si la CD está dispuesta a someterse a algún tipo de examen, la Junta Consultiva en Asuntos de Desarme del Secretario General de las Naciones Unidas podría formular recomendaciones sobre el futuro de la CD.)
5. Si la CD no llega a un acuerdo sobre el mecanismo de autoexamen, ¿qué otras opciones tienen los miembros y observadores?
6. ¿Debería ponerse de manifiesto, en el informe anual a la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la resolución anual aprobada por esta, el desacuerdo existente respecto de la necesidad de un examen? (La Asamblea General podría decidir recabar las opiniones de los miembros sobre cómo hacer avanzar las negociaciones multilaterales de desarme; o nombrar un grupo de personas eminentes para que estudie formas de revitalizar y reestructurar la maquinaria de desarme (a la luz de las recomendaciones de la Junta Consultiva); o convenir un mandato para la celebración de conferencias de expertos (por medio de un grupo de expertos gubernamentales o de grupos de trabajo de composición abierta); o acordar que se convoque otra reunión de alto nivel o período extraordinario de sesiones dedicado al desarme. También podría recurrirse a procesos *ad hoc* ajenos a la Asamblea General de las Naciones Unidas.)
7. ¿En qué debería centrarse el grupo de alto nivel de personas eminentes para hacer avanzar el debate?
8. ¿Debería la CD seguir reuniéndose durante 24 semanas cada año si no obtiene resultados?
9. Si este año no logra un acuerdo sobre su programa de trabajo, ¿debería la CD aceptar reunirse únicamente durante un mes en 2012 para determinar si hay posibilidad de hacer algún avance significativo? (Dicho de otro modo, la asignación de recursos para los otros cinco meses de 2012 dependería de las decisiones adoptadas durante el primer mes.)

10. ¿Se podría vincular la financiación que reciben la CD y otros mecanismos de desarme a los resultados que produzcan? (Es decir, si no hay programa de trabajo, no hay fondos para 24 semanas de reuniones.)

11. ¿Qué vía ofrece la posibilidad más realista de acelerar el avance hacia el nivel cero de armas nucleares en todo el mundo?
