

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2020 encargada del Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares

18 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Segundo período de sesiones

Ginebra, 23 de abril a 4 de mayo de 2018

Creación de las condiciones para el desarme nuclear

Documento de trabajo presentado por los Estados Unidos de América*

“Las naciones no desconfían unas de otras porque estén armadas, sino que se arman porque desconfían unas de otras.”

– Presidente Ronald W. Reagan

Introducción

1. La comunidad internacional lleva decenios pugnando por encontrar la forma de eliminar por completo las armas nucleares. Aunque se han logrado grandes progresos, el objetivo a largo plazo, que los Estados Unidos siguen respaldando, continúa siendo difícil de alcanzar. Si seguimos concentrando nuestros esfuerzos en reducir el número de armas nucleares y en abolirlas de manera inmediata, sin dar respuesta a las verdaderas preocupaciones subyacentes por la seguridad que condujeron, para empezar, a su producción, y a su posterior mantenimiento, no contribuiremos a promover la causa del desarme ni la del aumento de la seguridad internacional colectiva.

2. Para conseguir que la comunidad internacional supere la esterilidad de ese discurso, los Estados Unidos buscan que se celebre un diálogo más constructivo y realista que ofrezca la perspectiva real de encaminarnos hacia el mundo libre de armas nucleares al que aspiramos de manera colectiva. En un diálogo de esas características se abordarían las preocupaciones subyacentes por la seguridad que han hecho necesario el mantenimiento de las armas nucleares a fin de evitar conflictos entre las principales potencias y preservar la estabilidad estratégica. Esa interacción es muy importante, puesto que seguir concentrando los esfuerzos en el número de armas, más allá de los fundamentos implícitos de ese objetivo, conlleva el riesgo de que los Estados hablen sin escucharse mientras los arsenales nucleares subsisten o, en algunos casos, aumentan. Nuestro objetivo es el progreso, no la retórica ni la mera manifestación de virtudes; para nosotros, por tanto, está claro que la opción adecuada es el diálogo constructivo.

* El presente documento se publica sin revisión editorial.



3. Los Estados Unidos ya han hablado antes en términos generales de la necesidad de crear las condiciones propicias para promover el desarme nuclear. En el presente documento de trabajo se tratan de exponer algunas de las tareas concretas que se deberían llevar a cabo para que se den esas condiciones. El documento no está concebido para ser una “hoja de ruta” en la que se especifique el orden concreto de ejecución de esas tareas, ni una lista exhaustiva de todas las medidas necesarias. Tampoco tiene por finalidad dar a entender que no se podrían producir más avances hacia el desarme antes de que todas las cuestiones planteadas en él se hayan resuelto de manera completa y definitiva. Antes bien, pretende fomentar un diálogo temático sobre las mejoras en que deben trabajar conjuntamente todos los Estados para que el desarme nuclear tenga futuro. Dado que la intención del documento es contribuir al proceso de examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, las ideas presentadas y la labor que se traza en él no conciernen únicamente a las partes en el Tratado, sino también al sistema internacional de manera más general, incluidos los Estados que no son partes en el Tratado.

El entorno de la seguridad internacional

4. La mayoría de las naciones, si no todas, aspiran a vivir en un mundo más pacífico, estable y próspero, en el que los Estados se sepan seguros dentro de sus fronteras, sin sentirse amenazados por sus vecinos. En ese mundo, las relaciones entre las naciones, especialmente entre las grandes potencias, no estarían movidas por conjeturas de competencia geopolítica improductiva, sino que serían cooperativas y estarían libres de conflicto. En ese mundo, la disuasión nuclear ya no se consideraría necesaria en cuanto máxima garantía de seguridad.

5. No obstante, ese mundo no es simplemente el agitado mundo actual sin armas nucleares. Su existencia solo será posible cuando un cambio fundamental en el panorama geopolítico propicie unas condiciones de seguridad en las que todos los Estados lleguen a la conclusión, en función de su propia percepción de las amenazas contra su soberanía, de que las armas nucleares ya no son necesarias. Ese proceso será, sin lugar a duda, muy largo. Entre tanto, las mejoras en el entorno de la seguridad internacional pueden posibilitar más progresos hacia la reducción del número de armas nucleares y de su importancia en todo el mundo. Esa es la lección que nos ha enseñado la historia.

6. Todos los Estados basan sus decisiones de seguridad nacional en las amenazas geopolíticas actuales o futuras que perciben para sí mismos y para sus intereses esenciales. Este principio básico de las relaciones internacionales rige sobre todo el desarme nuclear más que ninguna otra esfera. El desarme no se produce ni se puede producir en abstracto; su viabilidad, su rumbo y su ritmo dependen del entorno de seguridad internacional imperante. El final de la carrera de armamentos nucleares en los últimos años de la Guerra Fría fue posible a raíz del entorno cambiante de esa época; de forma análoga, las reducciones en los años posteriores a la Guerra Fría fueron posibles gracias a una mejora significativa del entorno de seguridad. Ambos períodos reportaron importantes avances en la reducción de los peligros nucleares precisamente porque los líderes prestaron atención a la mejora de las condiciones de seguridad imperantes y obraron en consecuencia.

Disuasión nuclear y estabilidad estratégica

7. La disuasión nuclear, en particular la disuasión nuclear extendida, sigue desempeñando un papel fundamental en lo que respecta a garantizar la estabilidad y la seguridad mundiales de las que se benefician todos los Estados. La estabilidad en todas sus formas, económica, social y estratégica, contribuye a la confianza y la seguridad de maneras que hacen posible que los Estados se esfuercen por lograr el desarme. El enfoque de los Estados en relación con la disuasión y el desarme viene

determinado por todos los factores que influyen en el modo en que esos Estados perciben sus intereses y las amenazas a esos intereses. Eso no significa que los arsenales nucleares no se puedan seguir reduciendo hasta que todas las condiciones sean idóneas. Antes bien, significa que los Estados tienen más probabilidades de llegar a la conclusión de que el desarme es compatible con sus intereses de seguridad nacional si están seguros de que la tirantez internacional está disminuyendo y que los progresos hacia el desarme no serán desestabilizadores. Además, en el supuesto de que no se produzca ningún salto milagroso de la situación actual a una especie de “cero” nuclear, ese enfoque implica asimismo que tendremos que abordar cómo mantenemos la estabilidad con un número muy reducido de armas nucleares, situación que no afrontamos desde el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial y para la que todavía no existen precedentes sobre cómo impedir con éxito una intensa carrera de armamentos entre las potencias rivales.

Articular una nueva vía de avance: el enfoque de creación de las condiciones para el desarme nuclear

8. Todas las partes en el Tratado sobre la No Proliferación tienen la responsabilidad de trabajar juntas a fin de mejorar el entorno geopolítico y crear las condiciones para el desarme nuclear, es decir, adoptar el “enfoque de creación de las condiciones para el desarme nuclear”, como hemos comenzado a llamarlo. Con este nuevo enfoque de la diplomacia en pro del desarme se prevé que todas las partes en el Tratado colaboren en las iniciativas destinadas a aliviar los conflictos y las rivalidades que provocan que se recurra continuamente a las armas nucleares y la disuasión nuclear. Para ello hará falta comenzar a dedicar esfuerzos a la elaboración de medidas relativas a todos los compromisos establecidos en el Tratado y otros acuerdos que crean las condiciones necesarias para unas futuras negociaciones sobre desarme nuclear. En el preámbulo del Tratado hay una referencia a la “disminución de la tirantez internacional y el robustecimiento de la confianza entre los Estados con objeto de facilitar” el desarme. La idea de disminuir la tirantez entre los Estados, entre otras cosas a través de medidas eficaces que generen confianza, es el punto de partida necesario para fomentar las condiciones para el desarme nuclear, de conformidad con el artículo VI del Tratado. Por consiguiente, presentamos a continuación algunas de las condiciones de seguridad internacional que consideramos que probablemente sería necesario alcanzar por conducto de actividades concretas y medidas eficaces para facilitar el logro de un mundo libre de armas nucleares.

Reducción de las tensiones y los conflictos regionales

9. En el mundo actual, la meta más apremiante para la comunidad internacional es que Corea del Norte abandone de manera completa, verificable e irreversible su programa de armas nucleares, incluida la producción de material fisible, y que se disipen las amenazas que representan sus misiles balísticos. También será necesario verificar que el Irán cumple las obligaciones que le incumben en materia de no proliferación nuclear y garantizar que nunca más pueda estar peligrosamente cerca de adaptar la tecnología nuclear a fines militares. Sin el compromiso renovado y patente de todos los Estados, sobre todo de ciertos Estados poseedores de armas nucleares, de respetar la soberanía, la independencia y la integridad territorial de sus vecinos, otras naciones seguirán procurando la disuasión nuclear, bien mediante su propio arsenal nuclear, bien mediante alianzas con un Estado poseedor de armas nucleares.

10. Cabe destacar que los Estados adoptan decisiones sobre sus necesidades de disuasión y defensa a partir de su percepción del entorno de seguridad regional en que están inmersos. Lamentablemente, hay muchos ejemplos manifiestos de conflictos y tensiones regionales que refuerzan la percepción de los Estados de que necesitan cierta fuerza nuclear de disuasión. Si no se resuelven esas tensiones no se contribuirá

al avance de las perspectivas de universalización del Tratado sobre la No Proliferación. También a modo de mejora fundamental de la situación de la seguridad mundial, todas las naciones, sin excepción, deberían renunciar al terrorismo como instrumento de su política exterior y reconocer el derecho del Estado de Israel a existir. Por citar otro ejemplo, para muchos Estados sigue siendo prioritario lograr una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio, pero su consecución solo es posible mediante el diálogo directo entre todos los Estados de la región y sobre la base de acuerdos suscritos libremente por los Estados de la región.

No proliferación

11. El Tratado sobre la No Proliferación es la piedra angular del régimen mundial de no proliferación de las armas nucleares y la no proliferación es la piedra angular del Tratado. Ni la cooperación internacional fructífera en materia nuclear ni el desarme podrían hacerse realidad si no existieran garantías sólidas de no proliferación. Si queremos que los Estados poseedores de armas nucleares lleguen a la conclusión de que continuarán estando seguros sin armas nucleares y que, por consiguiente, el desarme es posible, esos Estados deberán confiar en que ningún Estado más desarrollará ese tipo de armas. El pleno cumplimiento de las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), incluida la adhesión al protocolo adicional en cuanto norma *de facto* para verificar que se atienden las obligaciones de salvaguardias en virtud del Tratado, también sigue siendo un componente fundamental de las iniciativas mundiales de no proliferación y un factor que contribuye a la probabilidad del desarme.

Desarme

12. Es asimismo esencial que todos los países poseedores de armas nucleares apliquen una moratoria sobre la producción de material fisible para su utilización en armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares. La comunidad internacional ha insistido en entablar negociaciones sobre un tratado de prohibición de la producción de material fisible para su uso en armas nucleares. No obstante, esos esfuerzos han fracasado debido a una única circunstancia: algunos Estados en concreto consideran que necesitan más material de ese tipo o, al menos, no están dispuestos a renunciar a esa opción mientras establecen sus arsenales nucleares. Una condición esencial de cualquier negociación será que todos los Estados estén dispuestos a poner fin a esa producción; una vez que se dé esa condición, debería ser posible concertar un tratado.

13. Del mismo modo, si se detuviera el aumento de los arsenales nucleares de todos los Estados que poseen ese tipo de armas se generaría una confianza que podría dar lugar a progresos hacia la reducción de los arsenales. Los Estados Unidos han reducido su arsenal nuclear en más de un 88% desde el valor máximo que alcanzó durante la Guerra Fría, mientras que otros han avanzado en la dirección opuesta. Rusia, China y Corea del Norte están aumentando sus existencias de armas y diversificando sus capacidades, realizando ensayos nucleares y de misiles balísticos, aumentando la importancia de las armas nucleares en su estrategia de seguridad y, en algunos casos, tratando de desarrollar nuevas capacidades nucleares para amenazar a otras naciones. Las existencias de armas nucleares y las capacidades conexas se están expandiendo por el resto de Asia de manera poco compatible con la viabilidad futura del desarme nuclear.

14. Por último, el aumento de la transparencia en relación con las políticas, los planes y las doctrinas nucleares sería una medida de fomento de la confianza decisiva para negociar nuevas reducciones de las armas nucleares. Como se señala en la Revisión de la Postura Nuclear de los Estados Unidos de 2018: “Las iniciativas de control de armamentos deberían ahora hacer hincapié en las medidas de fomento de

la confianza y la seguridad para restablecer la confianza y la comunicación. [...] Estamos dispuestos a examinar opciones de control de armamentos que restituyan la previsibilidad y la transparencia de las partes y seguimos manteniendo una actitud receptiva a futuras negociaciones sobre el control de armamentos si las condiciones lo permiten y el resultado eventual aumenta la seguridad de los Estados Unidos y de sus aliados y asociados”.

Verificación

15. Un elemento esencial de los esfuerzos por crear las condiciones para el futuro desarme nuclear será garantizar que disponemos de la capacidad y los medios para verificar todas las posibles reducciones. Al objeto de que el desarme nuclear mundial definitivo se convierta en una realidad, se exigirá a todos los Estados, en particular a los poseedores de armas nucleares, que se sometan a una verificación creíble, eficaz y oportuna. Debemos trabajar juntamente con el fin de asegurarnos de que disponemos de la tecnología, las capacidades y la experiencia para llevar a cabo las medidas de verificación que serían necesarias, así como para garantizar que la comunidad internacional responde de manera rápida y tajante ante cualquier incumplimiento.

Cumplimiento

16. El cumplimiento por los Estados poseedores de armas nucleares de todas las obligaciones que les incumben en virtud de los tratados vigentes y futuros y los instrumentos y la voluntad política para dar respuesta a los casos de incumplimiento son un pilar necesario del desarme nuclear, como también lo es el cumplimiento por los Estados no poseedores de armas nucleares de sus obligaciones de no proliferación. Ahora bien, es posible que incluso una clara prohibición de las armas nucleares, junto con un plan detallado para su eliminación y con disposiciones estrictas en materia de verificación, no sea suficiente, a menos que la comunidad internacional se pueda enfrentar de manera fiable al reto de la observancia del cumplimiento. De hecho, este reto no surge exclusivamente en el momento de la abolición. Para mantener la estabilidad incluso con un número menor de armas nucleares hará falta confiar con creces en que todos los Estados están cumpliendo sus compromisos y en que se da respuesta a los incumplimientos de forma eficaz. Sin embargo, las recientes violaciones de las obligaciones de los tratados y la aparente falta de voluntad para resolver las preocupaciones socavan esa confianza.

17. En la actualidad, los problemas de cumplimiento ensombrecen las perspectivas de desarme, y no solo porque Rusia siga contraviniendo el Tratado sobre las Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio. También hay un problema en relación con la Convención sobre las Armas Químicas. La Convención tenía por objeto prohibir y eliminar las armas químicas y verificar su destrucción, todo ello en un único acuerdo (la primera ocasión en que la comunidad internacional intentó aplicar todas esas medidas a un tipo de armas de destrucción en masa). Lamentablemente, sin embargo, hemos observado un deterioro de la norma internacional contra el uso de armas químicas, que en su mayor parte ha quedado impune, y esfuerzos concertados entre algunos Estados para menoscabar la eficacia y la credibilidad de las instituciones consagradas a la transparencia y la rendición de cuentas a las que recurre la comunidad internacional para que esos regímenes de desarme triunfen. A fin de que podamos alcanzar el objetivo de un mundo sin armas nucleares, la comunidad internacional debe volver a entregarse por completo a velar por el cumplimiento, entre otras cosas a través de medidas coercitivas eficaces.

Utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y seguridad nuclear

18. Otro reto para la estabilidad de un mundo sin armas nucleares es asegurar que la tecnología nuclear transferida, adquirida o desarrollada con fines pacíficos no se desvíe o se utilice indebidamente para producir o desarrollar armas nucleares. El Tratado sienta las bases para la cooperación en el ámbito de la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, en reconocimiento de la capacidad potencial de las aplicaciones nucleares y no nucleares de aumentar considerablemente la calidad de vida en todo el mundo. Ahora bien, con miras a crear las condiciones necesarias para las negociaciones del desarme nuclear, es esencial gestionar y reducir al mínimo el riesgo que en cierta medida es inherente a toda la tecnología nuclear. A ese fin hemos logrado un amplio consenso con respecto a las limitaciones en las etapas más sensibles del ciclo del combustible nuclear y a la reducción al mínimo del uso civil de material nuclear utilizable para fabricar armas.

19. Con todo, ese consenso corre el peligro de irse perdiendo. Desde la entrada en vigor del Tratado, los principales proveedores de tecnología nuclear han adoptado una serie de normas para el comercio lícito que reducen ese riesgo y facilitan el comercio nuclear lícito al garantizar un nivel básico de cumplimiento de los principios de no proliferación. No obstante, ese nivel básico queda supeditado a la viabilidad permanente de un mercado diverso y estable de productos y servicios nucleares. Habida cuenta de que los Estados procuran acceder sin restricciones a la tecnología nuclear, la presión para hacer caso omiso de los principios esenciales de la no proliferación en relación con el suministro de los componentes más sensibles del ciclo del combustible —y el hecho de que no se insista en observar las normas de salvaguardias más estrictas, en particular los protocolos adicionales del OIEA, en todos los proyectos de cooperación nuclear civil— socava el régimen de no proliferación, minando la confianza en que la estructura de la cooperación nuclear basada en el artículo IV pueda funcionar de maneras que sean compatibles con los imperativos de la no proliferación, de modo que esa estructura podría acabar corriendo peligro y se reducirían las probabilidades de alcanzar finalmente el desarme nuclear.

Conclusión

20. Todos los países pueden y deben trabajar con vistas a crear las condiciones esenciales para el desarme nuclear. Esa labor ayudará a forjar un mundo en el que las armas nucleares ya no serán necesarias para disuadir las agresiones y mantener la estabilidad estratégica mundial. Mientras nos esforzamos por lograr este noble objetivo, al que el Tratado de No Proliferación ha contribuido de manera incalculable en los 50 últimos años, los Estados Unidos esperan con interés colaborar con todos los Estados partes en estas importantes cuestiones.
