

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

25 de abril de 2019
Español
Original: inglés

Tercer período de sesiones

Nueva York, 29 de abril a 10 de mayo de 2019

Desbloquear la diplomacia del desarme a través de un enfoque de “medidas graduales”

Documento de trabajo presentado por Suecia

El contexto de seguridad y las perspectivas para la Conferencia de las Partes de 2020 encargada del Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares

Uno de los aspectos más preocupantes del actual entorno de seguridad mundial es el retorno de la creciente amenaza del uso de armas nucleares como una cuestión política de primer orden. Nos encontramos ante una peligrosa espiral descendente que está dañando la paz y la estabilidad y erosionando la capacidad de la comunidad internacional de evitar una catástrofe.

Esta realidad tiene varias dimensiones:

- El desmantelamiento gradual de una estructura de control de las armas nucleares, un marco que ha allanado el camino para efectuar reducciones sustanciales de los arsenales mundiales y que ha servido para estabilizar las relaciones estratégicas desde el final de la Guerra Fría;
- Cuestiones relativas a la proliferación regional, como el precario futuro del Plan de Acción Integral Conjunto y la inestable situación diplomática imperante en la península de Corea;
- El desarrollo de nuevas capacidades en materia de armas nucleares, incluidas las cabezas “utilizables” de baja potencia y sus sistemas vectores, que presagian una tendencia de los arsenales mundiales a aumentar en lugar de disminuir por primera vez desde mediados de los años ochenta, violando el principio de irreversibilidad y alejándonos aún más del objetivo acordado conjuntamente de librar al mundo de las armas nucleares;
- Una retórica política irresponsable, que insinúa la posibilidad de lograr el dominio estratégico mediante el despliegue de tecnologías emergentes disruptivas o la posibilidad de un uso preventivo de las armas nucleares;
- Marcos multilaterales bloqueados que se han convertido en víctimas de posiciones arraigadas y de una grave falta de confianza mutua.



Invertir esta tendencia negativa será muy difícil y requerirá un liderazgo visionario y un cambio de enfoque. Sin embargo, en vista de los crecientes riesgos para la seguridad mundial, no puede haber tareas más urgentes. Para ser eficaces y tener posibilidades de atraer suficiente apoyo a corto plazo, las propuestas deben tener en cuenta el entorno de seguridad existente.

La plataforma crucial para todas las gestiones diplomáticas con este fin es el Tratado sobre la No Proliferación, piedra angular del régimen mundial de desarme y no proliferación. La Conferencia de Examen de 2020 será fundamental: servirá de foro para que los Estados poseedores y no poseedores de armas nucleares se reúnan y acuerden la forma de avanzar en la aplicación del Tratado sobre la No Proliferación en los tres pilares, incluido el artículo VI/desarme. El Tratado sobre la No Proliferación y sus conferencias de examen anteriores constituyen obligaciones jurídicas y políticas que siguen sin cumplirse.

En este contexto, hay una necesidad urgente de iniciativas que movilicen el apoyo político en el período previo a la Conferencia de Examen de 2020. El objetivo debería ser permitir a los Estados Miembros demostrar su adhesión a los objetivos comunes que constituyen el núcleo del régimen de desarme y no proliferación y lograr progresos significativos en relación con las obligaciones anteriores. El objetivo general debe ser contribuir a un resultado satisfactorio mediante la ejecución de una agenda ambiciosa pero realista, destinada a crear los puntos de coincidencia necesarios.

Si bien el presente documento se centra específicamente en la dimensión de desarme del Tratado sobre la No Proliferación, es evidente que, para que cualquier resultado obtenga el apoyo necesario, será necesario realizar progresos significativos en los tres pilares del Tratado.

Fijar el grado de ambición de la Conferencia de Examen

En estrecha colaboración con otros Estados partes en el Tratado sobre la No Proliferación interesados, Suecia trabajará para lograr un resultado en la Conferencia de Examen de 2020 que reafirme:

- La posición indiscutible del Tratado de No Proliferación como piedra angular del desarme y la no proliferación nucleares;
- La vigencia de los compromisos anteriores contraídos en el marco del Tratado de No Proliferación, concretamente los contraídos en 2000 y 2010;
- Una expresión inequívoca contra la idea de cualquier uso de armas nucleares: “Una guerra nuclear no puede ganarse y nunca debe librarse”.
- Un paquete de medidas realistas, que abarque los tres pilares del Tratado e incluya avances en el cumplimiento de los compromisos pendientes relacionados con el artículo VI, sobre la base de un enfoque basado en “medidas graduales”;
- Un proceso mejorado del Tratado de No Proliferación que proporcione un marco para el seguimiento sistemático en los años posteriores a 2020.

Un paquete que contenga elementos de esta índole indicaría la intención esencial de romper el círculo vicioso, lo cual de por sí sería un mensaje político muy elocuente.

Un factor fundamental para la Conferencia de Examen de 2020 será la forma en que evolucione el diálogo sobre el control de armamentos entre los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia en el próximo año. En este contexto, Suecia alienta encarecidamente a las partes a que lleguen pronto a un acuerdo sobre una prórroga de cinco años del nuevo Tratado sobre la Reducción de las Armas Estratégicas (START) y a que negocien un régimen sucesor, que abarque preferiblemente tanto las armas estratégicas como las no estratégicas, en el período previo a 2026.

Argumentos a favor de un enfoque de “medidas graduales”

El enfoque progresivo tradicional contiene varios elementos de larga data (entre ellos las negociaciones sobre un tratado de prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares, la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y una garantía negativa de seguridad jurídicamente vinculante a nivel mundial), articulados, entre otros, en las “13 medidas” de la Conferencia de Examen de 2000 y el “plan de acción de 64 puntos” de la Conferencia de Examen de 2010. Cada medida sería en sí sumamente valiosa. Sin embargo, pocas parecen estar próximas a concretarse en 2020. Esto se debe en parte a que determinados Estados consideran que requieren demasiadas concesiones por parte de su seguridad nacional en el actual entorno estratégico de baja confianza. También se debe a que el camino hacia la aplicación de las medidas establecidas requiere medidas provisionales prácticas que preparen el terreno.

La comunidad del Tratado de No Proliferación no puede llegar a 2020 con las manos vacías. La situación es demasiado peligrosa para la estabilidad futura de la comunidad internacional; de ahí la necesidad de medidas de aplicación “viables” que:

- Den muestras de la intención de participar en el desarme gestionado mutuamente en apoyo del régimen de desarme mundial;
- Fomenten la confianza para medidas ulteriores; y
- Tengan en cuenta el entorno de seguridad existente que las propias medidas puedan contribuir a mejorar.

Este enfoque de “medidas graduales” reconoce las diferentes perspectivas de los Estados y ofrece un proceso para crear apoyo político a las demostraciones pragmáticas, a corto plazo y viables de adhesión al régimen de desarme mundial. Fundamentalmente, no es contradictoria con otros enfoques del desarme nuclear. Basándose en el reconocimiento de que el desarme nuclear forma parte esencial de una política de seguridad más amplia, su objetivo fundamental es facilitar la aplicación de los acuerdos anteriores relativos al Tratado de No Proliferación.

El propósito de cada medida gradual, además de su valor intrínseco, sería reconstruir la confianza que hoy falta. Ese enfoque podría ayudar a subsanar los bloqueos diplomáticos actuales, logrando así que las medidas de desarme más sustanciales que ya figuran en la agenda diplomática sean una posibilidad futura más realista.

Las medidas graduales constituyen posibles vías para aplicar medidas de mayor envergadura señaladas en los Documentos Finales de anteriores conferencias de examen. Las primeras medidas graduales son, por definición, más fáciles de alcanzar a corto plazo.

Posibles medidas graduales que deben formar parte del enfoque

Al avanzar en el cumplimiento de las obligaciones existentes, es importante que la Conferencia de Examen de 2020 logre elaborar medidas que contribuyan a:

- Reducir la prominencia de las armas nucleares;
- Reconstruir los hábitos de cooperación en la comunidad internacional;
- Reducir los riesgos nucleares; y
- Adoptar medidas para aumentar la transparencia sobre el tamaño de los arsenales, el control de los materiales fisibles y la tecnología nuclear.

Si bien puede haber diferentes perspectivas sobre qué medidas concretas son suficientes para lograr estos objetivos, un paquete de medidas concebidas en torno a

estos principios contribuiría en gran medida a dar cumplimiento a los compromisos anteriores y a mejorar el régimen de desarme y no proliferación.

A continuación se presenta una lista no exhaustiva de medidas graduales que podrían contribuir a un progreso significativo y respetar esta visión.

Reducir la prominencia de las armas nucleares

Los Estados poseedores de armas nucleares se comprometieron a “reducir el papel de las armas nucleares en sus políticas de seguridad” en los Documentos Finales de las conferencias de examen de 2000 y 2010. Entre las medidas graduales que podrían adoptarse para cumplir los compromisos de limitar la prominencia de las armas nucleares cabe mencionar:

- **Dar mayores garantías de seguridad negativas:** Las excepciones a las garantías de seguridad negativas para los Estados no poseedores de armas nucleares indican un nivel de apego a la disuasión nuclear contra los Estados no poseedores de armas nucleares que en general se considera ilegítimo. Todos los Estados acordaron, en la medida 8 del Documento Final de la Conferencia de Desarme de 2010, trabajar para conseguir garantías de seguridad negativas, “sin excluir un instrumento jurídicamente vinculante a nivel internacional”. Si actualmente las garantías jurídicamente vinculantes son inalcanzables, incumbe a los Estados poseedores de armas nucleares adoptar medidas que permitan avanzar en el cumplimiento de este compromiso anterior.
- **Ratificar los protocolos pendientes relativos a las zonas libres de armas nucleares:** Sigue habiendo muchas lagunas en la ratificación de los protocolos. Todos los Estados están de acuerdo en que las zonas libres de armas nucleares son beneficiosas para la aplicación del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares y para el régimen más amplio de no proliferación y, de conformidad con la medida 10 del Documento Final de la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, se alienta a los Estados interesados a que ratifiquen los tratados sobre zonas libres de armas nucleares... [y] examinen las reservas conexas”. Concretamente, los Estados poseedores de armas nucleares podrían reevaluar las reservas a la firma y ratificación de los protocolos del Tratado de Bangkok.
- **Manifiestar un propósito único y el “compromiso de no ser el primero”:** Los Estados poseedores de armas nucleares podrían considerar una política declaratoria más estricta para indicar su voluntad de limitar el uso y tranquilizar a la comunidad internacional. La evolución reciente de las políticas declaratorias de los Estados parece ampliar el alcance de la disuasión nuclear y alejarse de cambios que mantenían los compromisos anteriores, como la medida 9 del Documento Final de 2010, en la que “todos los Estados poseedores de armas nucleares se comprometen a respetar plenamente sus compromisos existentes con respecto a las garantías de seguridad”. Examinar los obstáculos que impiden avanzar hacia políticas declaratorias más limitadas fortalecería en sí la confianza en el seno de la comunidad internacional.
- **Expresarse de forma inequívoca contra la idea de cualquier uso de armas nucleares:** “Una guerra nuclear no puede ganarse y nunca debe librarse”.

Reconstruir los hábitos de cooperación en la comunidad internacional

Como reflejo de la polarización de las opiniones dentro de la comunidad internacional, el control de armamentos y la diplomacia nuclear han sufrido retrocesos significativos, se ha profundizado la frustración y se ha dañado la confianza. La salud del régimen de no proliferación y desarme y los compromisos de los Estados de

cumplir sus obligaciones se ponen en tela de juicio con mayor frecuencia. De alguna manera, los Estados deben reconstruir los hábitos de cooperación y recuperar un nivel de empatía estratégica esencial para concretar los objetivos del Tratado y las decisiones de sus Conferencias de Examen.

- **Dar muestras de transparencia y claridad:** Una mayor transparencia es esencial para fomentar la confianza internacional, así como la claridad en la manifestación de intenciones y la comunicación.
- **Hacer un seguimiento sistemático:** En lo que respecta al documento final de 2020, la comunidad internacional se beneficiaría de un proceso de seguimiento que facilitara una fase de aplicación eficaz y generara confianza en que los compromisos tienen sentido. Ese proceso debería considerarse parte esencial del paquete de medidas destinadas a garantizar la rendición de cuentas respecto de las obligaciones acordadas y debería establecerse poco después de la Conferencia de Examen.

Reducir los riesgos nucleares

Los Estados poseedores de armas nucleares tienen la responsabilidad especial de minimizar los riesgos nucleares y de adoptar medidas para reducirlos. La reducción de los riesgos exige que las comunidades de disuasión y los militares participen plenamente en los debates sobre el desarme y que la comunidad diplomática integre esas perspectivas en sus consideraciones. Al definir estas medidas graduales, los Estados Partes pueden aportar sus puntos de vista sobre su secuencia, o clasificar algunas como de más corto plazo y otras como medidas que se adoptarán más adelante. Las medidas para reducir los riesgos nucleares podrían incluir:

- **Mejorar los canales y el protocolo de comunicación durante las crisis:** introducir líneas telefónicas de emergencia y contactos entre militares se consideró una mejora significativa durante la Guerra Fría. Estudiar formas de establecer mensajes inequívocos y creíbles es quizás uno de los desafíos más urgentes y críticos para reducir el riesgo nuclear.
- **Crear una clara distinción entre sistemas vectores de armas convencionales y de armas nucleares:** separar los activos convencionales de los nucleares demostraría que las armas nucleares son herramientas puramente políticas/estratégicas, indicaría que los militares no están contemplando la posibilidad de luchar para ganar en un conflicto nuclear y reduciría el riesgo de que los ataques a las instalaciones de mando, control, comunicaciones e inteligencia de doble uso (C3I) pudieran interpretarse como intentos estratégicos de destruir una capacidad de segundo ataque.
- **Reducir las vulnerabilidades de mando y control ante las amenazas cibernéticas:** Aunque existen varias tecnologías emergentes potencialmente destabilizadoras, como los vehículos de planeo hipersónicos, las plataformas autónomas y la inteligencia artificial, los posibles efectos de la vulnerabilidad cibernética en la confianza y la estabilidad de la disuasión son muy significativos y no se comprenden lo suficiente. Entre las medidas que podrían adoptarse en este ámbito cabe mencionar acuerdos y mejores prácticas para que no se socave el mando y control.
- **Codificar los acuerdos existentes de no despliegue de cabezas nucleares no estratégicas:** En general, se considera que las cabezas no estratégicas de menor alcance son más destabilizadoras; sin embargo, no están sujetas a control de armamentos. Habrá que abordar los problemas de verificación, posiblemente recurriendo a los procedimientos que emplea el nuevo Tratado START. Una

primera medida útil para hacer frente a este riesgo sería reorientar las iniciativas nucleares presidenciales de 1992 y estudiar la manera de aprovecharlas.

- **Considerar medidas encaminadas a prolongar los plazos para adoptar decisiones en situaciones de crisis:** Los Estados poseedores de armas nucleares podrían estudiar la posibilidad de adoptar medidas recíprocas para prolongar los plazos de adopción de decisiones y facilitar la manifestación más clara de las intenciones durante las crisis mediante la interpretación previa mutua de medidas concretas. Por ejemplo, si bien algunos sostienen que alejarse de las posturas de “lanzamiento al recibir aviso” y suspensión del estado de alerta podría aumentar la inestabilidad de la crisis en sus primeras etapas, en que los adversarios se apresuran a preparar sus fuerzas nucleares adelantándose a posibles ataques preventivos, las posturas de alerta instantáneo conllevan un gran riesgo de lanzamiento accidental o inadvertido a raíz de una percepción o un cálculo erróneos. Los complejos riesgos asociados a las diferentes posturas nucleares merecen una mayor atención.

Transparencia en materia de arsenales, control de materiales y tecnología

El desarme nuclear entraña obviamente la reducción del número de cabezas, sistemas vectores y sus plataformas. Este es un principio fundamental acordado por todos, y afirmado por el “compromiso inequívoco de los Estados poseedores de armas nucleares... de lograr la eliminación total de sus arsenales nucleares” y su acuerdo de “realizar nuevos esfuerzos para reducir y en última instancia eliminar todos los tipos de armas nucleares, desplegados y no desplegados, entre otras cosas mediante la adopción de medidas unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales” en 2000 y 2010. También deberían adoptarse medidas esenciales para regular y reducir el material fisible de grado militar y el acceso a tecnologías clave.

- **Informar sobre los arsenales y los planes para modernizarlos y para reducir la importancia de la disuasión nuclear a lo largo del tiempo:** exponer con claridad los planes demuestra cierto grado de responsabilidad ante la comunidad internacional, fomenta una mayor comprensión, facilita el intercambio y, potencialmente, fomenta la confianza en un camino común hacia el desarme, incluso aunque los Estados no estén reduciendo sus arsenales.
- **Presentar informes sobre las existencias de material fisible y declarar el exceso de material fisible que ha de someterse a las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica:** que haya más claridad sobre las existencias y su designación da una idea de magnitud a la cuestión y facilita la confianza en futuros procesos de desarme.
- **Ratificar el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y tomar medidas para crear un tratado de prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares, tal como se comprometieron a hacer todos los Estados en 2000 y 2010:** los Estados deberían considerar medidas que permitan avanzar hacia la adopción de esas disposiciones, que parecen inalcanzables.
- **Desarrollar capacidades y procedimientos para escenarios de desarme y control de armamentos, aprovechando las lecciones aprendidas de la Asociación Internacional para la Verificación del Desarme Nuclear, la Alianza Cuatripartita de Verificación Nuclear y otros proyectos relacionados:** La reducción de las barreras técnicas a la verificación puede fomentar la confianza mutua de los Estados en el cumplimiento de los compromisos de desarme de otros.