

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2015 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares

24 de abril de 2013
Español
Original: inglés

Segundo período de sesiones

Ginebra, 22 de abril a 3 de mayo de 2013

Tratado de prohibición de la producción de material fisible

Disposiciones relativas a la aplicación del tratado en el tiempo: duración, entrada en vigor y retirada

Documento de trabajo presentado por el Canadá y España

Introducción

1. A lo largo de los últimos años, la negociación de un tratado sobre el cese de la producción de material fisible para armas nucleares y otros artefactos explosivos ha constituido la prioridad en el ámbito multilateral del desarme y no proliferación. Para los países abajo firmantes, el tratado sigue siendo un tema plenamente vigente, un paso ineludible hacia el objetivo del desarme general y completo consagrado en el artículo VI del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares.

2. La inexistencia de un mecanismo que ponga freno, de una vez por todas, a la producción de material fisible para armas nucleares constituye un vacío importante en el régimen de no proliferación. De ahí la necesidad, a pesar de los múltiples fracasos que han tenido por escenario la Conferencia de Desarme, de que no perdamos el horizonte de un tratado no discriminatorio, multilateral e internacional y efectivamente verificable que regule esta materia, según se establece en la resolución 48/75 de la Asamblea General, de 16 diciembre de 1993, y sigamos realizando contribuciones constructivas y sustanciales, ya sea en el marco de la Conferencia de Desarme o en otros foros. La presentación al Secretario General de opiniones sobre un tratado de prohibición de la producción de material fisible en 2013 y del grupo de expertos gubernamentales en 2014 y 2015, previstos en la resolución 67/53 de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 2012, constituyen oportunidades para seguir trabajando en pos de este objetivo.

3. En el ámbito del tratado de prohibición de la producción de material fisible, la atención prestada al triángulo “definiciones, alcance y verificación” ha oscurecido algunos otros aspectos de no menor importancia para la eficacia del futuro tratado. Cabe referirse aquí a aspectos de índole jurídica, como la duración del tratado, el



mecanismo de entrada en vigor o las cláusulas para la retirada. A pesar de la menor atención recibida por estos temas, el corpus doctrinal existente, que recoge un amplio abanico de alternativas, permite hacer un balance del estado de la cuestión.

4. El presente documento pretende ser una síntesis, sin ánimo de exhaustividad, de estos puntos de vista. Nada más lejos de su objetivo que el excluir otras posibles alternativas que, sin haber sido contempladas hasta la fecha, pudieran surgir en el curso de una futura negociación. Los países abajo firmantes (Canadá y España) desean realizar una modesta aportación al debate abierto sobre los temas esenciales del tratado, sin prejuzgar resultados, pero sin eludir el reto de expresar sus propias preferencias.

La duración del futuro tratado de prohibición de la producción de material fisible

5. Según el artículo 42.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “la terminación de un tratado, su denuncia o el retiro de una parte no podrán tener lugar sino como resultado de la aplicación de las disposiciones del tratado o de la presente Convención. La misma norma se aplicará a la suspensión de la aplicación de un tratado”.

6. Existen dos alternativas esenciales: que el tratado incorpore una cláusula que prevea su duración determinada, o que este tenga una duración indefinida, lo cual podría realizarse a través de una cláusula específica o por la mera omisión de cualquier referencia al tema. Pueden hallarse dos ejemplos de ambas opciones en dos tratados que constituyen referencias ineludibles en este ámbito: el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares y el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.

7. El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares preveía una duración inicial, a partir de su entrada en vigor, de 25 años, y hasta la Conferencia de Examen de 1995 no se consiguió convertirlo en un instrumento de duración ilimitada. Por el contrario, el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, que aún no ha entrado en vigor, estipula en su artículo IX.1 que su duración será ilimitada.

8. Quienes se decantan por la primera opción (duración limitada) lo hacen pensando en el carácter esencialmente evolutivo de la sociedad internacional, de manera que lo acordado en un tratado con fecha determinada no adquiera carácter definitivo y pueda llegar a convertirse en un impedimento para ulteriores avances. Quienes se decantan por la segunda opción (duración indefinida) se centran en la importancia que revisten para la seguridad global los compromisos adquiridos, de modo que limitar su vigencia en el tiempo equivaldría a restarles gran parte de su significado.

9. En el caso concreto del tratado de prohibición de la producción de material fisible, la trascendencia que reviste la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares lleva a pensar que dicho compromiso, una vez alcanzado, debería ser de carácter indefinido en el tiempo. Las sucesivas conferencias de examen del tratado, cuya celebración podría preverse cada cinco años, siguiendo el modelo consagrado por el Tratado sobre la No Proliferación y el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, constituirían un

instrumento lo suficientemente ágil como para propiciar el progreso hacia objetivos cada vez más ambiciosos dentro del marco del propio tratado.

Entrada en vigor del tratado de prohibición de la producción de material fisible

10. Según el artículo 24 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores.

11. El mecanismo de entrada en vigor será, probablemente, uno de los elementos más controvertidos del futuro tratado de prohibición de la producción de material fisible. Los precedentes antes citados —el Tratado sobre la No Proliferación y el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares— ofrecen soluciones dispares: el primero entró en vigor en 1970, dos años después de su conclusión, tras la ratificación de los tres Estados depositarios (los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) y otros 40 Estados. El Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares requiere, en virtud de su artículo XIV, la ratificación por 44 Estados (que figuran en una lista recogida en el anexo 2 al Tratado). Hasta la fecha, este requisito ha impedido su entrada en vigor, ya que solo lo han ratificado 36 de los 44 Estados enumerados en el anexo 2.

12. En el caso del tratado de prohibición de la producción de material fisible, podría optarse entre un criterio meramente cuantitativo (el tratado entraría en vigor una vez alcanzado un número de ratificaciones suficientemente representativo de la comunidad internacional) o un criterio cualitativo (se concedería un mayor peso específico a los Estados partes en el Tratado sobre la No Proliferación que son poseedores de armas nucleares, así como a los Estados que no han ratificado el Tratado sobre la No Proliferación, pudiendo extenderse según otros criterios cualitativos, por ejemplo Estados que se encuentren en posesión del ciclo nuclear completo). La lógica de este segundo criterio estriba en la indudable importancia de la adhesión de todos los actores relevantes para que el tratado de prohibición de la producción de material fisible sea plenamente eficaz. El principal impedimento de este sistema consiste en que podría dar lugar a un mecanismo excesivamente rígido, que acabara impidiendo la entrada en vigor del tratado en un plazo razonable.

13. Por todo lo anterior, sería aconsejable hallar un equilibrio entre ambos criterios, el cuantitativo y el cualitativo. Ello podría lograrse a través de una fórmula gradual, que contemplara distintos métodos de entrada en vigor para las distintas partes del tratado (concediendo predominancia a un criterio cualitativo en los compromisos cuya eficacia dependa de la ratificación de los poseedores del arma nuclear); o añadiendo otros criterios que flexibilizaran los anteriores en caso de no ratificación por parte de alguno de los Estados partes (por ejemplo, entrada en vigor automática transcurrido cierto número de años).

Retirada del tratado

14. Según el artículo 54 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “la terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar: a) conforme a las disposiciones del tratado, o b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes”. Volviendo a los tratados adoptados como referencia en epígrafes

anteriores, tanto el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares como el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares contienen artículos que prevén la eventualidad de una retirada del tratado. El Tratado sobre la No Proliferación contiene una cláusula (artículo X.1) similar a la diseñada en su día para el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares, que establece la notificación con una antelación de tres meses a todos los Estados partes del Tratado y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como el requisito de que el Estado Parte que opte por este procedimiento exponga en la notificación los acontecimientos extraordinarios que, a su juicio, han puesto en peligro sus intereses supremos.

15. El artículo IX.3 del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares prevé un mecanismo similar al del Tratado sobre la No Proliferación, aunque algo más rígido: notificación con seis meses de antelación, simultánea a todos los demás Estados partes, al Consejo Ejecutivo, al Depositario y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, exponiendo el o los acontecimientos extraordinarios que, en opinión del Estado parte, ponen en peligro sus intereses supremos.

16. En el caso del tratado de prohibición de la producción de material fisible, dado el impacto potencial en la seguridad global que tendría la retirada de un Estado parte de un tratado que impone la prohibición de fabricar material fisible para armas nucleares, cabrían dos posibilidades: no contemplar ninguna cláusula para tal efecto (lo que obligaría a remitirse a la norma subsidiaria contemplada en el derecho internacional general ya citada) o diseñar un mecanismo lo suficientemente rígido como para permitir al resto de los Estados partes adoptar una reacción oportuna.

17. Dicho mecanismo reforzado podría consistir en alguna de las siguientes medidas, o en una combinación de ellas: el plazo más amplio posible para la notificación de la retirada (por ejemplo, de 6 a 9 meses); una justificación, formulada por escrito, de los motivos relacionados con el tratado que han conducido al país en cuestión a la retirada; una notificación, de manera simultánea, a más de una instancia (al Secretario General de las Naciones Unidas, al Presidente de la Convención, los Estados partes, el Secretario General de la futura organización del tratado de prohibición de la producción de material fisible); la convocatoria con carácter extraordinario, en un plazo previamente determinado, de una reunión de Estados partes o conferencia de examen, para tratar este asunto.