

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

10 de diciembre de 2021
Español
Original: inglés

Nueva York, 4 a 28 de enero de 2022

Conseguir un mundo sin armas nucleares: un documento de reflexión

Documento de trabajo presentado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Introducción

1. Con el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares se estableció una plataforma para aliviar las tensiones internacionales y crear un clima de estabilidad, seguridad y confianza entre las naciones. El Tratado ha proporcionado un marco en el que los Estados poseedores de armas nucleares han logrado reducir de manera drástica sus arsenales de esas armas. No obstante, no se ha avanzado lo suficiente.
2. Muchos países consideran que la eliminación total de las armas nucleares mejoraría la estabilidad y la seguridad a nivel mundial. Sin embargo, aquellos que basan su seguridad nacional en la disuasión nuclear —ya sea proporcionada por sus propios arsenales nucleares o por los de otros— están igualmente preocupados por la posibilidad de que ocurra lo contrario. Si bien aceptan y reafirman la obligación que les incumbe en virtud del artículo VI del Tratado y su compromiso inequívoco de lograr la eliminación de sus arsenales nucleares, será necesario convencerlos de que las amenazas a las que se enfrentan han sido eliminadas o de que la seguridad y la estabilidad mundiales pueden garantizarse mejor por otros medios. Entretanto, la mayoría de esos Estados siguen adoptando medidas proactivas, dando pasos prácticos hacia el desarme e invitando a la colaboración y al debate para avanzar hacia el objetivo común. Sin el compromiso total de todos los Estados poseedores de armas nucleares, las perspectivas de un desarme a corto plazo son limitadas. Por tanto, en la búsqueda del desarme se deberán tener en cuenta los elementos de carácter político, militar, jurídico, institucional y técnico, entre otros, que hagan que esos Estados confíen en que un mundo sin armas nucleares sería más estable y seguro.
3. En el presente documento se pretende describir algunos de los factores que hay que tener en cuenta para hacer realidad esa transición hacia un mundo sin armas nucleares. En él se expone cómo algunas de las medidas a corto plazo —muchas de las cuales son ideas ya conocidas— están encaminadas a apoyar ese proceso. También se plantean algunas ideas para la siguiente fase de ese proceso, cuando un mundo sin armas nucleares esté ya al alcance de la mano.



4. La creación de ese entorno no puede hacerse de forma unilateral ni con un solo impulso; se requieren una serie de etapas sucesivas que se refuerzan mutuamente. Para la construcción de ese marco se precisa la participación activa de toda la comunidad internacional. Ciertamente es que aunar sus intereses, numerosos y dispares, supone un enorme reto diplomático, pero es un reto en el que el Reino Unido ya ha desempeñado un papel destacado.

Progreso alcanzable a corto plazo

5. En consonancia con las propuestas esbozadas en la Iniciativa de Estocolmo sobre el Desarme Nuclear, la Iniciativa de No Proliferación y Desarme y la iniciativa de Creación de un Entorno Favorable al Desarme Nuclear, consideramos que hay una serie de medidas significativas y realizables que deberían ponerse en marcha inmediatamente para avanzar en el camino hacia un mundo libre de armas nucleares. Aunque los desafíos son considerables, en un futuro previsible sería posible dar al menos siete pasos concretos en esa dirección:

a) Negociaciones entre Estados Unidos y Rusia y acuerdo sobre nuevas reducciones sustanciales de sus arsenales nucleares totales, complementadas por esfuerzos de otros Estados poseedores de armas nucleares para mantener sus propias fuerzas en un mínimo absoluto;

b) Entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, en virtud del cual se prohíben todas las explosiones de ensayo de armas nucleares, con lo que se limita el desarrollo cualitativo de esas armas;

c) Inicio de negociaciones sin condiciones previas y avances en un tratado de prohibición de la producción de material fisible en el marco de la Conferencia de Desarme. Eso es esencial para ayudar en la reducción de las armas nucleares y establecer muchos de los mecanismos que podrían constituir el núcleo de un eventual régimen encargado de supervisar el mundo sin armas nucleares;

d) Establecimiento de más zonas libres de armas nucleares y, cuando sea posible, zonas libres de armas de destrucción masiva. Los tratados por los que se establecen esas zonas son la mejor manera de que los Estados poseedores de armas nucleares hagan efectivo el deseo declarado de los Estados no poseedores de armas nucleares de contar con “garantías de seguridad negativa”, basadas en el tratado, de que no se utilizarán armas nucleares contra ellos;

e) Estudio de las numerosas y complejas cuestiones políticas, militares y técnicas que deberán resolverse para que los Estados poseedores de armas nucleares reduzcan y, en última instancia, eliminen sus arsenales de forma segura y eviten que las armas nucleares vuelvan a reaparecer;

f) Detención de la proliferación y logro de un acuerdo entre todos los Estados partes en el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares de que el camino a seguir debe incluir la adopción de medidas más estrictas para prevenir la proliferación y mejorar la seguridad nuclear mundial y la aplicación enérgica de dichas medidas, incluida la asistencia práctica a los Estados que la necesiten;

g) Colaboración con el Organismo Internacional de la Energía Atómica para ayudar a los Estados que quieren desarrollar una industria civil basada en la energía nuclear a hacerlo de una forma segura y que mantenga en el mínimo posible el riesgo de proliferación o reaparición de las armas nucleares.

6. La reducción del riesgo de conflicto nuclear sigue siendo una prioridad y es un ámbito en el que se puede avanzar a corto plazo. Sería necesario ahondar la confianza entre los Estados poseedores de armas nucleares, y entre estos y los no poseedores, para hacer posibles futuros acuerdos y tratados de desarme. Debemos tratar de

fomentar el diálogo entre los Estados poseedores de armas nucleares, y entre estos y los no poseedores, para mejorar la comprensión y reducir el riesgo de interpretaciones y cálculos erróneos. Las iniciativas existentes están contribuyendo a ello de manera constructiva y bien aceptada. Los cinco Estados permanentes reconocen su especial responsabilidad en la reducción del riesgo de conflicto nuclear y mantienen conversaciones para fomentar la seguridad y la confianza. Aunque reconocemos que el trabajo en la esfera de reducción de riesgos no sustituye a las obligaciones de desarme, consideramos que es un paso complementario y necesario para reducir el riesgo de conflicto nuclear y mejorar la seguridad y la confianza mutuas.

Abordar los problemas a largo plazo

7. Para que den comienzo las negociaciones sobre el desarme definitivo, es probable que tengamos que crear un entorno que ofrezca:

- a) Unos arsenales mínimos y un marco jurídico internacional que imponga restricciones estrictas y verificables a las armas nucleares;
- b) Soluciones a los retos técnicos, políticos, militares e institucionales que permitan pasar de un número reducido de armas nucleares a la eliminación total por vías que conduzcan a una mejora de la seguridad nacional e internacional;
- c) Compartimentos estancos para evitar que las armas nucleares lleguen a más Estados a medida que se extiende el uso de la energía nuclear.

8. Las antiguas tensiones políticas y el riesgo de que surjan problemas nuevos e imprevisibles en el futuro se encuentran entre las principales razones por las que los Estados poseen armas nucleares o son aliados de otros que las poseen. La reducción continua o la eliminación de esas tensiones reduciría o anularía la necesidad de las armas nucleares. Esa afirmación se reconoce plenamente en el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares: en el preámbulo se recoge el deseo de las partes de “promover la disminución de la tirantez internacional y el robustecimiento de la confianza entre los Estados con objeto de facilitar ... la eliminación de las armas nucleares”. Un mundo sin armas nucleares tendrá que ir precedido o acompañado de una evolución de las relaciones políticas y militares que ya no dependan de las armas nucleares para disuadir a otros de entrar en conflicto. Por ejemplo, algunos Estados confían en las armas nucleares para contrarrestar la superioridad de las fuerzas convencionales de otros. Una de las prioridades fundamentales debe ser promover una confianza y un entendimiento cada vez más estrechos entre las principales potencias nucleares.

9. Reducir y eliminar las armas nucleares sin abordar también el equilibrio de poder en otros aspectos podría ser peligrosamente desestabilizador. Los debates entre los Estados poseedores de armas nucleares deberían reflejar el papel de sus fuerzas nucleares en la disuasión en un mundo multipolar cada vez más complejo y con un creciente entrelazamiento de las capacidades nucleares y no nucleares. En los acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y Rusia se ha tendido a suponer que ambas partes deberían tener un número de armas prácticamente igual. Las discusiones serán más complejas cuando haya más Estados en torno a la mesa y a medida que el número de armas disminuya y el equilibrio sea más delicado. También es necesario reflexionar sobre cuándo y cómo recabar la participación de otros Estados que tienen, o pueden tener, armas nucleares, sin legitimar con ello su situación.

10. La creación de la confianza necesaria para lograr un mundo sin armas nucleares también implicará garantizar que su desaparición no provoque otras carreras armamentísticas: químicas, biológicas o convencionales. Si bien la mejor en las relaciones políticas podría contribuir en gran medida a reducir los peligros de esas carreras armamentísticas, es probable que esas relaciones políticas deban reforzarse

con controles internacionales eficaces sobre otros tipos de armas antes de que pueda lograrse un mundo sin armas nucleares.

11. Un mundo sin armas nucleares requerirá un marco o conjunto de acuerdos y arreglos multilaterales extremadamente sólido. Como parte de todo ello, debemos seguir luchando por la universalización del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. Hoy en día resulta difícil definir cuál será el aspecto de todos los elementos de ese eventual marco, pero es posible sentar sus bases aumentando la transparencia y la confianza, en particular mediante un trabajo exploratorio sobre cómo verificar el desarme nuclear y cómo hacerlo irreversible.

- **Transparencia.** Para poder avanzar en la reducción y, en última instancia, la eliminación de las armas nucleares, será necesario que todos los poseedores actúen con transparencia —al menos entre sí— en cuanto a sus existencias de armas nucleares. La transparencia puede ser más difícil de aceptar para los Estados con arsenales más pequeños, ya que la ambigüedad sobre sus capacidades es una parte esencial de su doctrina. Mantener a los adversarios en vilo reduce la vulnerabilidad a un primer ataque nuclear. La opacidad sobre el número de armas operativas y la cantidad de material fisible también da a los Gobiernos flexibilidad para determinar cuánto es suficiente para mantener una disuasión eficaz. La pérdida de la ambigüedad podría llevar a los Estados con arsenales más pequeños a cambiar su postura. Como parte de sus responsabilidades, los Estados poseedores de armas nucleares deben adoptar medidas para aumentar la transparencia de manera que se fomenten la comprensión y la confianza.
- **Verificación.** Para lograr un mundo sin armas nucleares, será necesario verificar que todos los Estados pertinentes hayan eliminado todas sus armas nucleares y que cualquier intento de cualquier Estado de revertir la eliminación o de mantener un umbral de capacidad de armas nucleares pueda ser detectado y abordado a tiempo. Es probable que para ello hubiera que conseguir que cada uno de esos Estados declarara todas sus ojivas nucleares e instalaciones pertinentes y aceptara los acuerdos de verificación para el desmantelamiento de sus armas nucleares, el almacenamiento y la eliminación de sus componentes y la destrucción o conversión de las instalaciones pertinentes y para garantizar que no haya armas, materiales o instalaciones clandestinas. Eso tendría que estar respaldado por las salvaguardias más estrictas en todas las instalaciones relacionadas con la energía nuclear en todo el mundo para contar con garantías frente a cualquier desvío de materiales con fines armamentísticos. El reto consiste en crear un sistema sólido, fiable y eficaz que pueda proporcionar esa confianza y, al mismo tiempo, que no revele información sensible para la seguridad nacional o para la proliferación. Todos los Estados poseedores de armas nucleares tienen la responsabilidad especial de incorporarse a los esfuerzos por comprender y construir mecanismos de verificación que permitan el desarme en el futuro.
- **Irreversibilidad.** A pesar de contar con un amplio apoyo entre la comunidad del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, no existen una definición común ni una comprensión unificada del principio de irreversibilidad. Para desarrollar una mejor comprensión del principio, sería útil hacer una distinción entre dos facetas diferentes, pero igualmente importantes, de ese principio general en el contexto del desarme. Se trata de las “medidas irreversibles hacia el desarme” y la “irreversibilidad en un mundo libre de armas nucleares”. Está claro que ambos aspectos son importantes, pero no son idénticos, y uno no lleva necesariamente al otro. El desarme podría lograrse sin tener que dar pasos irreversibles, y los pasos irreversibles no conducen

necesariamente al desarme por sí mismos. El Reino Unido ha elaborado, junto con Noruega, un documento sobre el principio de irreversibilidad, cómo se ha entendido y en cuáles de sus aspectos se puede seguir trabajando. El Reino Unido invita a todos los Estados a que colaboren para profundizar en nuestra comprensión de la irreversibilidad y lo que esta significa en la práctica.

12. Una propuesta alternativa para lograr un mundo sin armas nucleares es que la comunidad internacional llegue a un acuerdo universal, verificable y jurídicamente vinculante para prohibir todas las armas nucleares. Ese es el enfoque que defienden muchos Estados no poseedores de armas nucleares y muchas organizaciones no gubernamentales. La mayoría de los Estados poseedores de armas nucleares, incluido el Reino Unido, aceptan que es probable que sea necesaria alguna forma de acuerdo de ese tipo a su debido tiempo para establecer y mantener la “opción cero global”. Sin embargo, esos Estados consideran que sería prematuro y potencialmente contraproducente centrar los esfuerzos en ello en el momento actual, cuando aún se han dado muy pocos pasos en el camino que habría de llevar a un mundo sin armas nucleares.

Responsabilidad mundial

13. Está claro que ningún país podrá hacerlo todo por sí solo. Para avanzar será necesario crear una amplia coalición que incluya a Estados, organizaciones internacionales, empresas y organizaciones no gubernamentales. Aunque los Estados poseedores de armas nucleares tienen una responsabilidad especial a la hora de tomar la iniciativa, la eliminación de las armas nucleares debe ser un proyecto de cooperación con el compromiso activo de toda la comunidad internacional para crear un clima político y de seguridad que sea propicio.

14. Tenemos que construir una coalición mundial en torno no solo a una visión compartida de un mundo libre de armas nucleares, sino también de cómo vamos a trabajar juntos para hacerlo realidad. Tenemos que romper con la percepción actual de que en ese campo todo es un juego de suma cero y, en vez de eso, trabajar para establecer círculos virtuosos en los que los avances en materia de no proliferación, desarme y mejora del clima político y de seguridad se refuerzan mutuamente, permitiendo avanzar en ámbitos que durante muchos años han parecido inabordables. Debemos encontrar una causa común y pasar de una década de estancamiento a una década de progreso hacia nuestro objetivo compartido de lograr un mundo sin armas nucleares.

15. Para que sea posible, necesitamos que los Estados poseedores de armas nucleares y entre estos y los Estados no poseedores de armas nucleares entablen diálogos sobre cuestiones de seguridad, reducción de riesgos y no proliferación. Todos debemos apoyar los diálogos inclusivos que incorporen tanto a funcionarios gubernamentales como a miembros de la sociedad civil para encontrar las esferas de preocupación e interés común, y presionar para que se adopten enfoques conjuntos de los problemas comunes a los que nos enfrentamos. Los Estados deben colaborar y participar en los debates para hacer posible un mundo sin armas nucleares basado en la transparencia, la verificación y la irreversibilidad, y con una seguridad y una estabilidad intactas para todos.

16. El multilateralismo debe apuntalar nuestro enfoque, y debemos trabajar juntos para fortalecer aquellas instituciones que son fundamentales para el funcionamiento del futuro orden internacional. El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares debe seguir siendo el núcleo de la arquitectura nuclear internacional, complementado por la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Conferencia de Desarme.

Conclusión

17. Estamos decididos a comprender y afrontar los retos que supone conseguir un mundo sin armas nucleares para poder determinar mejor los pasos necesarios para llegar a él. Invitamos a todos los Estados a que colaboren en la elaboración de las medidas necesarias a corto y largo plazo, incluyendo una mayor comprensión de la transparencia, la verificación y la irreversibilidad y su papel en la consecución de un mundo sin armas nucleares. En el informe nacional de aplicación del Reino Unido se detallan las medidas que estamos llevando a cabo para avanzar en ese camino, y acogemos con agrado los debates sobre el papel del Reino Unido en la Conferencia de Examen.

18. Al exponer la visión de hacia dónde creemos que debemos ir, esperamos que sirva de reflexión a todos los Estados interesados y sirva también para subrayar el ofrecimiento del Reino Unido de trabajar con todos los Estados para hacer realidad nuestro objetivo común.
