

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

21 de diciembre de 2021
Español
Original: inglés

Nueva York, 4 a 28 de enero de 2022

Transparencia y desarme nuclear

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

Introducción

1. La transparencia, junto con la verificación y la irreversibilidad, goza de un amplio reconocimiento como uno de los principios fundamentales que sustentan el desarme nuclear. Este documento de trabajo tiene por objeto exponer, desde la perspectiva de un Estado poseedor de armas nucleares, algunas ideas sobre lo que significa el término “transparencia” en el contexto del desarme nuclear y las razones de su importancia, además de sugerir algunas posibles recomendaciones sobre la transparencia y el desarme nuclear para la Décima Conferencia de las Partes encargada del Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares.
2. En la medida 2 de las conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento aprobadas por consenso en la Conferencia de Examen de 2010¹, todos los Estados partes se comprometían a “aplicar los principios de la irreversibilidad, la verificabilidad y la transparencia en relación con el cumplimiento de sus obligaciones que les incumben en virtud del Tratado”. En lo referente al desarme nuclear en concreto, en la medida 5 se exhortaba a los Estados poseedores de armas nucleares a “seguir aumentando la transparencia y la confianza mutua” (medida 5 g)) y a que informaran “de las medidas arriba mencionadas”. Asimismo, en el preámbulo de la sección F (“Otras medidas en apoyo del desarme nuclear”), la Conferencia reconoció “que el desarme nuclear y la consecución de la paz y la seguridad en un mundo sin armas nucleares requerirán apertura y cooperación” y afirmó “la importancia de afianzar la confianza aumentando la transparencia y la verificación efectiva”. Tal fue el contexto en el que se enmarcaron las medidas 19, 20 y 21, todas ellas encaminadas a mejorar la transparencia, especialmente a través de informes nacionales.
3. En la novena de las “13 medidas prácticas” acordadas en la Conferencia de Examen de 2000², se pedía una “[m]ayor transparencia de los Estados poseedores de armas nucleares con respecto a su capacidad en la esfera de las armas nucleares y el cumplimiento de los acuerdos, con arreglo al artículo VI y como medida voluntaria de fomento de la confianza, para que se [siguiera] avanzando en el desarme nuclear”.

¹ NPT/CONF.2010/50 (Vol. I).

² NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II).



La medida 12, por su parte, estaba relacionada con la presentación de informes periódicos por todos los Estados partes.

4. De estos compromisos se deduce que, en el contexto del desarme nuclear, la transparencia tiene dos objetivos: primero, aumentar la confianza mutua entre los Estados poseedores de armas nucleares y propiciar la adopción de medidas prácticas de desarme; y, segundo, conducir a la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las obligaciones del Tratado, así como de otros compromisos y promesas. Además, como se señala en el documento de trabajo de 2019 de los miembros de la Iniciativa de No Proliferación y Desarme³, “el principio de transparencia, al igual que los de irreversibilidad y verificabilidad, es indispensable para el desarme nuclear. En efecto, el principio de transparencia es la base de los otros dos”. La apuesta que el Reino Unido viene haciendo desde hace tiempo por la transparencia en lo que respecta a sus doctrinas, políticas y capacidad nuclear, así como por el cumplimiento de las obligaciones que le impone el Tratado y de otros compromisos asociados, apunta a ambos objetivos.

Aumento de la confianza mutua

5. Los malentendidos sobre la evolución, las doctrinas y las intenciones ligadas a la capacidad militar que subyacen a determinadas actividades militares suelen suponer un riesgo en las relaciones de seguridad. No obstante, se trata de un riesgo que puede mitigarse apelando a la transparencia y a una comunicación y un diálogo formalizados, tanto multilaterales como bilaterales, en los que participen los funcionarios diplomáticos y militares pertinentes. Por otra parte, la falta de transparencia entre los Estados poseedores de armas nucleares puede ser peligrosa. La ausencia de una información fiable y clara, ya sea sobre las doctrinas o la capacidad, puede suscitar sospechas y desconfianza, así como una actitud defensiva por parte de otros Estados poseedores de armas nucleares. Por ello, es esencial que los Estados poseedores de armas nucleares mantengan un estrecho contacto para intercambiar información sobre sus respectivas doctrinas y políticas nucleares, y, con ello, evitar malentendidos y errores de cálculo que puedan conducir a una escalada de tensiones y conflictos.

6. La línea de trabajo sobre doctrinas y políticas nucleares del Proceso de los 5P, que el Reino Unido ha liderado desde la Conferencia de Beijing celebrada en enero de 2019, ejemplifica cómo la transparencia puede constituir el punto de partida del diálogo. La información y los conocimientos adquiridos gracias a esta labor y a los canales bilaterales pueden establecer datos de referencia, suscitar preguntas y aportar una base sólida para examinar las doctrinas, políticas, capacidad y acciones de las otras partes. Esto es importante no solo para las iniciativas de reducción de los riesgos estratégicos, sino también para negociar acuerdos de control de armamentos efectivamente verificables.

7. Así pues, es fundamental que los Estados poseedores de armas nucleares sean lo más transparentes posible en cuanto a su capacidad, doctrinas y políticas nucleares. Esta transparencia podría abarcar los siguientes elementos:

- Una indicación del tamaño de su arsenal total de cabezas nucleares
- Información sobre los tipos de sistemas vectores empleados

³ “Mejora de la presentación de informes nacionales como medida básica de transparencia y de fomento de la confianza” ([NPT/CONF.2020/PC.III/WP.24](#)).

- Detalles de la doctrina y la política nucleares del Estado en cuestión, como el papel de las armas nucleares en su política general de seguridad, las circunstancias en las que contemplaría utilizarlas, la cadena de toma de decisiones relativas al posible uso de esas armas y las condiciones precisas aplicables a las garantías de seguridad

Rendición de cuentas

8. Existe un amplio consenso respecto al deber de los Estados partes de rendir cuentas sobre el cumplimiento de las obligaciones que les impone el Tratado y de otros compromisos adquiridos, en el contexto del proceso consolidado de examen acordado en 1995. La transparencia es, pues, importante para que otros Estados partes y la sociedad civil internacional puedan vigilar los avances en cuanto al cumplimiento de los compromisos contraídos, y para que los parlamentos y la opinión pública puedan articular el cuestionamiento, el debate y el análisis en el proceso político nacional.

9. Los informes nacionales sobre la aplicación presentados por los Estados partes son el medio principal de rendición de cuentas que se prevé en el Tratado. Durante el ciclo de examen actual, el Reino Unido presentó un borrador de su informe nacional sobre la aplicación en el tercer período de sesiones del Comité Preparatorio⁴; para elaborar la versión definitiva de dicho informe, publicada antes de la Conferencia de Examen, también efectuó amplias consultas en las que participaron los demás Estados poseedores de armas nucleares, Estados no poseedores de armas nucleares y la sociedad civil⁵. Se trata de una declaración exhaustiva de las medidas nacionales adoptadas por el Reino Unido en materia de desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear. Fue el fruto de una labor intergubernamental en la que intervinieron funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo, el Ministerio de Defensa y el Departamento de Empresas, Energía y Estrategia Industrial, además de organismos reguladores de la energía nuclear, entre otros.

10. Los informes del Reino Unido, al igual que los presentados por los demás Estados poseedores de armas nucleares, se basan en el formulario uniforme que dichos Estados acordaron en 2013, de conformidad con la medida 21 del plan de acción de 2010. Aunque se han señalado algunas deficiencias, este formulario brinda un marco estable para comparar no solo los informes presentados en un año determinado por los distintos Estados poseedores de armas nucleares, sino también los informes presentados en diferentes años por cada uno de ellos.

11. Elaborar, leer y analizar los informes de transparencia requiere un tiempo considerable; por ello, los Estados partes deberían tener claro el valor que representa esta inversión de tiempo y recursos. También es importante que los informes den pie a un debate más profundo, tanto para aclarar las diferentes interpretaciones y lecturas como para mejorar el contenido de los futuros informes. Por ambas razones, el Reino Unido secunda las solicitudes de que se reserve un tiempo específico durante las reuniones del Comité Preparatorio y de la Conferencia de Examen para examinar y debatir estos informes. También se debería alentar a los Estados partes, sobre todo a los que poseen armas nucleares, a celebrar debates oficiosos sobre sus informes nacionales con los Estados partes interesados y la sociedad civil.

⁴ [NPT/CONF.2020/PC.III/7](#).

⁵ [NPT/CONF.2020/33](#).

Los límites de la transparencia

12. Es importante destacar que la transparencia tiene sus límites: no debe llevar en ningún caso a revelar información que suponga un riesgo de proliferación. También hay poderosas razones de seguridad nacional para no divulgar información que resultaría valiosa para los adversarios estatales o no estatales. Además, muchos Estados poseedores de armas nucleares, incluido el Reino Unido, dan cierto grado de ambigüedad deliberada a sus doctrinas nucleares, lo que refuerza la capacidad disuasoria y contribuye a la estabilidad estratégica. En tales casos, una mayor transparencia podría conducir, paradójicamente, a una menor seguridad y estabilidad. Sin embargo, es importante que esos elementos se señalen y expliquen claramente: la ambigüedad deliberada no puede servir de excusa para la falta de transparencia o de rendición de cuentas.

Conclusiones y recomendaciones

13. Parece claro que los diversos aspectos vinculados a la transparencia en el contexto del desarme nuclear, así como los beneficios, el potencial y los riesgos que entrañan, no se entienden cabalmente y que, en algunos casos, pueden incluso ponerse en tela de juicio. Sería útil que la Conferencia de Examen pidiera un mayor esfuerzo por resolver esta cuestión para que se entendiera mejor el papel que puede desempeñar la transparencia a la hora de impulsar el desarme nuclear, sin olvidar que ese papel puede variar en las distintas etapas del proceso de desarme.

14. La Décima Conferencia de Examen podría entonces formular las siguientes conclusiones en materia de transparencia y desarme nuclear:

a) Reafirmar que la transparencia, junto con la verificación y la irreversibilidad, es uno de los principios fundamentales del desarme nuclear;

b) Exhortar a todos los Estados partes a que presenten informes periódicos sobre su aplicación del Tratado y de los compromisos contraídos en las anteriores Conferencias de Examen, de conformidad con la medida 20 del plan de acción de 2010, y decidir reservar tiempo en el siguiente ciclo de examen para examinar y debatir esos informes;

c) Exhortar, en concreto, a los Estados poseedores de armas nucleares a que sigan informando periódicamente sobre las medidas nacionales adoptadas en materia de desarme, utilizando, para ello, el formulario uniforme acordado en 2013, en consonancia con las medidas 5, 20 y 21 del plan de acción de 2010;

d) Instar, además, a los Estados poseedores de armas nucleares a que publiquen los detalles de su capacidad, doctrinas y políticas en materia de armas nucleares, y a que prosigan y amplíen el intercambio de información sobre doctrinas y políticas nucleares, tanto a nivel bilateral como en el marco del Proceso de los 5P, con el fin de aumentar la confianza y sentar las bases de una nueva reducción del arsenal mundial de tales armas;

e) Alentar a los Estados partes a profundizar en la naturaleza y el papel de la transparencia a la hora de impulsar el desarme nuclear.