

Órgano subsidiario 2: Prevención de la guerra nuclear, incluidas todas las cuestiones conexas

Informe

(Aprobado en la 1470ª sesión plenaria, celebrada el 5 de septiembre de 2018)

1. En la decisión CD/2119, de 19 de febrero de 2018, la Conferencia de Desarme estableció cinco órganos subsidiarios con miras a avanzar en los temas de su agenda. Se convino que el órgano subsidiario 2 se ocuparía de la prevención de la guerra nuclear, incluidas todas las cuestiones conexas. Con arreglo al calendario que figura en el anexo de la decisión CD/2126, de 27 de marzo de 2018, se convino además que el órgano subsidiario 2 adoptaría un enfoque general centrado en la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares y otros dispositivos explosivos nucleares. También se acordó que al menos una sesión del órgano subsidiario se dedicaría a otras cuestiones, distintas de la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares y otros dispositivos nucleares, que entraran en el ámbito de la prevención de la guerra nuclear, incluidas todas las cuestiones conexas.

2. En el presente informe se reseñan los debates celebrados en este órgano de conformidad con su mandato. Asimismo, se reconocen las profundas divergencias de opiniones existentes en torno a diversas cuestiones.

- En la parte I se resumen los debates relacionados con el enfoque general en la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares y otros dispositivos explosivos nucleares.
 - En el apartado A de la primera parte se recogen los debates técnicos destinados a ampliar las esferas de acuerdo.
 - En el apartado B de la primera parte se resume el debate sobre la consideración de la adopción de medidas eficaces, incluidos instrumentos jurídicos para las negociaciones.
- En la segunda parte se presenta una reseña del debate sobre la prevención de la guerra nuclear, incluidas todas las cuestiones conexas, centrándose en asuntos distintos de la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares y otros dispositivos explosivos nucleares. El debate giró principalmente en torno a la cuestión de la reducción del riesgo nuclear.
- En la tercera parte se señalan varios ámbitos en los que cabría seguir trabajando sobre la base de los debates celebrados en el órgano subsidiario 2.

3. El órgano subsidiario 2 contó con la participación de dos Expertos: el Dr. Pavel Podvig, Director de Programas del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, y Sico van der Meer, Investigador del Instituto Neerlandés de Relaciones



Internacionales Clingendael. El Dr. Podvig presentó una sinopsis de las actividades llevadas a cabo con un enfoque general en la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares y otros dispositivos explosivos nucleares y participó en las sesiones para aportar sus conocimientos técnicos sobre el tema. En la sesión celebrada el 29 de junio, el Sr. Van der Meer hizo una exposición titulada “Reducir los riesgos que plantean las armas nucleares: 11 opciones de política”.

I. Primera parte

A. Debates técnicos

Aspectos generales

4. Las delegaciones expresaron sus opiniones sobre la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares y otros dispositivos explosivos nucleares. Afirmaron que un tratado que conllevara dicha prohibición debía ser no discriminatorio, multilateral e internacional y efectivamente verificable. Asimismo, debía contribuir en la práctica al logro de los objetivos de la no proliferación y el desarme nucleares a la luz del párrafo 50, apartado b), del documento final del primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme y dar lugar a una seguridad sin menoscabo para todos los Estados con miras a promover o aumentar la estabilidad con menos efectivos militares, teniendo en cuenta la necesidad de todos los Estados de proteger su seguridad. También tenía que ser eficaz, práctico y flexible para dar cabida a los cambios que se produjeran en el futuro. Un tratado de esa índole era especialmente útil como medida eficaz de desarme nuclear y no proliferación y como medio para fomentar la confianza entre los Estados.

5. Algunas delegaciones señalaron que las medidas de transparencia y fomento de la confianza establecidas al margen del tratado podían ser instrumentos de gran utilidad. No obstante, otras indicaron que, por sí solas, dichas medidas no podían sustituir a un instrumento jurídicamente vinculante, es decir, un tratado. Una delegación indicó que el tratado no debía prohibir la producción de todos los tipos de material fisible, como los de uso civil o los destinados a otros usos no prohibidos. Se debía garantizar que no se desviase material fisible para su uso en armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares. Asimismo, era importante determinar claramente el objeto y el propósito del tratado para poder considerar la adopción de medidas eficaces. Las obligaciones dimanantes del tratado debían estar en consonancia con el principio de no discriminación. Entre los aspectos importantes cabía incluir las definiciones, la verificación y los arreglos jurídicos e institucionales, que estaban relacionados tanto entre sí como con el objetivo y el ámbito de aplicación del tratado. El foro internacional más adecuado para negociar el tratado era la Conferencia de Desarme.

Definiciones

6. Las delegaciones expresaron sus opiniones sobre la cuestión de las definiciones. En primer lugar, una delegación advirtió de que, hasta que el objetivo y el ámbito de aplicación del tratado no estuvieran totalmente claros y no hubiese un enfoque común al respecto, sería demasiado prematuro celebrar debates sobre elementos del tratado como la verificación, las definiciones y los arreglos jurídicos e institucionales debido a las estrechas conexiones existentes.

7. Las delegaciones señalaron que el tratado debía definir, entre otros conceptos, el material fisible y la producción de material fisible, así como determinar claramente qué instalaciones quedarían incluidas en su ámbito de aplicación. Las definiciones repercutirían en el ámbito de aplicación y los medios y métodos de verificación, y debían hacer posible el logro efectivo del objeto y el propósito del tratado.

Ámbito de aplicación

8. Las delegaciones expresaron sus opiniones sobre el ámbito de aplicación del tratado. Algunas insistieron en que el tratado debía centrarse únicamente en prohibir la producción futura de material fisible. Según ellas, el informe Shannon y el mandato que en él figura (CD/1299 (1995)), que había sido acordado por consenso, seguía siendo la base más pertinente y válida para la celebración de negociaciones sobre un tratado de esa índole en la Conferencia de Desarme. Se señaló que, por consiguiente, no había necesidad de establecer un nuevo mandato. Esas mismas delegaciones pidieron que se iniciaran sin demora en el seno de la Conferencia de Desarme las negociaciones sobre un tratado de prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares sobre la base del documento CD/1299 y el mandato que en él figura.

9. Otras delegaciones indicaron que eran más flexibles en cuanto al ámbito de aplicación, pero que, como mínimo, el tratado debía prohibir la producción futura. Según esas delegaciones, cabía hacer una distinción entre las diferentes categorías de existencias de material fisible, algunas de las cuales podían incluirse, o bien en el propio instrumento, o bien en un arreglo distinto. Algunas delegaciones formularon sugerencias sobre la manera de gestionar las distintas categorías, como, por ejemplo, la posibilidad de someter algunas de ellas únicamente a un régimen de verificación y no necesariamente de reducción, ya fuera con carácter voluntario o no. Según esas delegaciones, el informe Shannon y el mandato que en él figura dejaban suficiente “ambigüedad constructiva” en torno a si las existencias quedaban o no incluidas en el ámbito de aplicación.

10. Sin embargo, otras delegaciones insistieron en que el ámbito de aplicación del tratado debía incluir la producción tanto futura como pasada de material fisible para armas nucleares y otros dispositivos explosivos nucleares. En función de cada categoría de existencias, estas debían quedar sujetas al tratado y reducirse y/o ser sometidas a un régimen de verificación. Para algunas de estas delegaciones, las negociaciones debían basarse en el informe Shannon y el mandato que en él figura, puesto que no excluían las existencias que ya se tuvieran, pero otra delegación expresó la opinión de que el informe Shannon y el mandato conexo habían excedido su vida útil y su vigencia porque la base de la labor sustantiva sobre la prohibición no incluía específicamente tales existencias. Esa delegación afirmó que se requería, por tanto, un nuevo mandato.

11. También se expresó la opinión de que se debía examinar la cuestión relativa al ámbito de aplicación y el objetivo del tratado antes de iniciar cualquier tipo de negociación, mientras que otras delegaciones opinaron que la cuestión del ámbito de aplicación podía examinarse en el marco de las negociaciones.

12. Algunas delegaciones consideraron que sería útil hacer una distinción entre las diferentes categorías funcionales de material fisible puesto que eso haría que fuese más fácil expresar opiniones específicas sobre cómo gestionar cada categoría. Se mencionaron diversas categorías funcionales de material fisible, entre ellas:

- a) De uso civil;
- b) Empleado en armas nucleares;
- c) Empleado en actividades relacionadas con las armas nucleares;
- d) Designado como material excedente del necesario para armas nucleares;
- e) Reclasificado en virtud de acuerdos de desarme individuales, bilaterales o multilaterales;
- f) Empleado o reservado para usos militares no prohibidos.

13. En lo que respecta a la clasificación funcional del material fisible, una delegación indicó que el concepto de “material excedente” podía conferir legitimidad al hecho de seguir adquiriendo y produciendo armas nucleares, lo que iba en contra de los compromisos contraídos en materia de desarme nuclear. Asimismo, algunas delegaciones indicaron que preferían que hubiera un número más reducido de categorías funcionales para facilitar los debates al respecto.

14. En general, los participantes coincidieron en que los usos civiles y militares no prohibidos del material fisible no debían ser objeto de prohibición. Sin embargo, se señaló que debían establecerse mecanismos para impedir la desviación de ese material hacia la fabricación de armas nucleares y otros dispositivos explosivos nucleares. Las delegaciones afirmaron que en esos arreglos debían tenerse en cuenta las preocupaciones de los Estados relacionadas con la información sensible. A continuación, algunas delegaciones expresaron diversas opiniones sobre la cuestión de las transferencias/adquisiciones internacionales de material fisible para armas nucleares y otros dispositivos explosivos nucleares. Algunas de ellas eran de la opinión de que dichas transferencias/adquisiciones eran contrarias al propósito de un tratado de esa índole, mientras que otras afirmaron que, si el ámbito de aplicación del tratado incluía una prohibición de las transferencias/adquisiciones, por lógica debía necesariamente abarcar las existencias que ya se tuvieran.

15. Las delegaciones mantuvieron asimismo un debate sobre la medida en que el tratado podría contribuir al logro de los objetivos de la no proliferación y el desarme. Algunas delegaciones expresaron la opinión de que el tratado debía centrarse principalmente en la no proliferación. Otras subrayaron que debía enmarcarse expresamente en el régimen de desarme nuclear. Por lo tanto, era importante para esas delegaciones que al menos algunas de las categorías de existencias se incluyeran en el ámbito de aplicación del tratado. También se señaló que un tratado que no incluyese las existencias de material fisible en su ámbito de aplicación no impediría la proliferación vertical y horizontal. Otras delegaciones indicaron que, aun así, el tratado pondría coto a toda producción futura y, por tanto, sería de utilidad para la no proliferación. Asimismo, otras delegaciones expresaron la opinión de que un tratado que se ocupara únicamente de la producción futura también contribuiría al desarme nuclear gracias a las posibles medidas de transparencia y verificación aparejadas a él. En este contexto, se indicó que las declaraciones (iniciales) también podrían ser de utilidad para futuros arreglos de desarme nuclear. Se sugirió asimismo la posibilidad de que el tratado incluyera un mecanismo por el que el material fisible reclasificado en virtud de futuros arreglos de desarme nuclear quedara sujeto a su régimen de verificación para garantizar la irreversibilidad.

Verificación

16. Las delegaciones examinaron varios enfoques relacionados con la verificación. Algunas delegaciones preferían un enfoque de verificación centrado específicamente en las instalaciones de enriquecimiento y reprocesamiento y en las instalaciones que procesasen o manipulasen material fisible en etapas posteriores de la cadena de producción. Otras delegaciones abogaron por un enfoque integral que abarcara todo el ciclo del combustible nuclear. Otro grupo de delegaciones destacó las ventajas de un enfoque híbrido, centrado en la verificación sistemática en aquellas etapas del ciclo del combustible nuclear en que los abusos resultasen más tentadores en caso de que una parte en el tratado tuviese la intención de vulnerar las obligaciones que le incumbiesen en virtud de él, pero también en la aplicación de medidas menos estrictas a otras actividades del ciclo del combustible en función de los riesgos que pudiesen plantear para los objetivos del tratado. Se examinaron las ventajas y desventajas de los distintos enfoques. En ese contexto, algunas delegaciones mencionaron la necesidad de lograr un equilibrio entre la eficiencia y la eficacia en el empleo de los recursos. Además, algunas delegaciones expresaron la opinión de que se debían evitar duplicaciones de las obligaciones y los mecanismos de salvaguardia existentes. También se hizo hincapié en la importancia de que las disposiciones relativas a la verificación fueran no discriminatorias.

17. Algunas delegaciones señalaron que el grueso de los requisitos en materia de verificación recaería sobre los Estados con instalaciones no sometidas a salvaguardias, puesto que los acuerdos de salvaguardias amplias que figuran en el documento INFCIRC/153 (corregido) —y, en el caso de algunos Estados, sus protocolos adicionales— regulan aspectos importantes de esta cuestión para los Estados no poseedores de armas nucleares que son partes en el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP). También se afirmó que, en el caso de estos últimos, era posible que, aun así, se necesitasen medidas adicionales. Asimismo, algunas delegaciones que eran Estados partes en el TNP expresaron la opinión de que las disposiciones de un futuro tratado debían ser

compatibles con las obligaciones jurídicas ya existentes, en particular las dimanantes del TNP.

18. Se habló de la importancia de dar respuesta a las preocupaciones de los Estados en lo relativo a la información sensible en el contexto de la verificación. Las delegaciones afirmaron que el régimen de verificación debía tener en cuenta las preocupaciones de los Estados partes relacionadas con la información sensible en los ámbitos comercial y de la no proliferación y garantizar su confidencialidad. Algunas delegaciones hicieron referencia al concepto de la verificación diferida, un enfoque denominado de “caja negra”, y a distintas formas de acceso controlado para hacer frente a este problema. Asimismo, se señaló que también se debían tener en cuenta las reticencias relacionadas con la propiedad intelectual y la información comercial.

19. Algunas delegaciones expresaron la opinión de que el instrumental de verificación debía incluir inspecciones rutinarias y no rutinarias. Como posible medida de verificación se mencionó la contabilidad del material. Algunas delegaciones hicieron referencia también a la verificación de las transferencias y a la importancia de las declaraciones en ese contexto.

20. Las delegaciones expresaron sus preferencias en cuanto al órgano que debía encargarse de la verificación. Algunas delegaciones preferían que el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) desempeñase un papel central en la verificación del futuro tratado, mientras que otras abogaron por la creación de un nuevo órgano que se encargase de la verificación, sin excluir la posibilidad de aprovechar algunos de los recursos del OIEA.

21. Se expresó la opinión de que convendría seguir llevando a cabo un examen técnico y científico de los ámbitos relacionados con la verificación de una manera que complementase, sin duplicaciones, la labor en curso en otras iniciativas. En ese sentido, se especificaron los siguientes ámbitos: 1) los problemas técnicos que plantea la verificación; 2) la determinación de la manera en que se procedería en la práctica a la verificación con arreglo a diversos modelos; y 3) la evaluación de las consecuencias financieras de los modelos institucionales y de verificación. También se afirmó que sería útil seguir trabajando en la categorización de las instalaciones de producción a fin de establecer un enfoque adecuado para la verificación. Asimismo, se señaló que, si bien se abogaba por una labor científica más exhaustiva, esta no tenía por qué llevarse a cabo de antemano, sino que podía iniciarse en el marco de las negociaciones del tratado.

Arreglos institucionales

22. Las delegaciones opinaron que los arreglos institucionales contribuirían a otorgar credibilidad al tratado en el seno de la comunidad internacional, entre otros medios facilitando su aplicación efectiva con el fin de alcanzar el objeto y el propósito del tratado. Unos arreglos institucionales y mecanismos de gobernanza eficaces permitirían que se cumpliesen los objetivos fijados.

B. Consideración de la adopción de medidas eficaces

23. Muchas delegaciones indicaron que estaban dispuestas a iniciar sin demora las negociaciones de un tratado de prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares. También se expresó la opinión de que ese tratado debía negociarse en el marco de un programa de trabajo amplio y equilibrado de la Conferencia de Desarme. Algunas delegaciones señalaron que las disposiciones relativas a la entrada en vigor debían garantizar que todos los Estados con la capacidad pertinente se adhirieran al tratado.

24. Asimismo, se mantuvo un extenso debate sobre la función y la utilidad de las medidas de transparencia y fomento de la confianza. Según algunas delegaciones, estas medidas podían ser útiles durante la preparación de las negociaciones de un instrumento jurídicamente vinculante, en el transcurso de estas y como parte de dicho instrumento. No tenían por qué ser mutuamente excluyentes, y podían contribuir a generar un clima de

confianza. Las delegaciones mencionaron una serie no exhaustiva de ejemplos de lo que consideraban medidas de transparencia y fomento de la confianza, como los acuerdos de ofrecimiento voluntario, las moratorias de la producción de material fisible para armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares, el desmantelamiento irreversible de instalaciones de producción de material fisible, las declaraciones unilaterales y otras formas de intercambio de información. Algunas delegaciones señalaron que las consideraban útiles, pero que no podían sustituir a un instrumento jurídicamente vinculante. Otras expresaron su preocupación por el hecho de que esas medidas no fueran verificables o irreversibles, por lo que eran de poca utilidad. En ese contexto se aludió también a la declaración voluntaria de moratorias unilaterales de la producción de material fisible para armas nucleares y otros dispositivos explosivos nucleares. Por otro lado, se expresó la opinión de que estas desincentivarían desde un principio la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante. Según algunas delegaciones, la falta de claridad sobre el alcance de esas moratorias también suponía un problema.

II. Segunda parte: Prevención de la guerra nuclear y otras cuestiones conexas

25. Tras una exposición del Experto Sico van der Meer sobre las opciones de política relacionadas con la reducción de los riesgos de las armas nucleares, las delegaciones mantuvieron un debate sobre la pertinencia de este tema para su examen ulterior en el seno de la Conferencia de Desarme. Muchas delegaciones se mostraron a favor de que se siguiera examinando esta cuestión, en particular en vista de los cambios que se estaban produciendo en el entorno de la seguridad internacional. Algunas delegaciones expresaron la opinión de que los futuros debates sobre el entorno de seguridad y las formas de mejorarlo también podían contribuir a reducir los riesgos nucleares. Algunas delegaciones apuntaron a la necesidad de restringir el alcance de las posibles medidas de reducción de los riesgos nucleares que fueran objeto de debate, mientras que otras hicieron hincapié en la necesidad de definir mejor los riesgos correspondientes a cada categoría y, posteriormente, determinar qué herramientas del instrumental debían emplearse para hacer frente a cada tipo de riesgo.

26. Entre otras cosas, algunas delegaciones mencionaron varias opciones de política, como la formación en caso de emergencia relacionada con las armas nucleares, el aumento de la transparencia, la mejora de las comunicaciones, la cancelación de los blancos programados, el aumento de la seguridad de los sistemas de lanzamiento, la suspensión del estado de alerta, la ampliación del tiempo previsto para la toma de decisiones, el incremento del umbral de utilización de las armas nucleares —incluidas las declaraciones de no ser el primero en recurrir a su uso—, la eliminación de ciertos tipos de armas, la restricción de su número y su ubicación y el desarme nuclear propiamente dicho, y se mantuvo un debate sobre la pertinencia de cada opción. Ahondando en la última de ellas, algunas delegaciones opinaron que la única manera de eliminar ese riesgo era lograr la eliminación completa de las armas nucleares.

27. Algunas delegaciones plantearon también la cuestión de la disuasión nuclear y la manera de tratar este tema en el contexto de la reducción del riesgo nuclear. Ciertas delegaciones afirmaron que la disuasión nuclear había quedado obsoleta y era contraria a las obligaciones y los compromisos en pro del desarme nuclear. Algunas delegaciones mencionaron la importancia de la estabilidad o el equilibrio estratégicos, entre otras cosas en relación con el desarme general y completo. También se aludió a la importancia de otorgar un carácter multilateral a la cuestión de la reducción del riesgo nuclear y de mantener un debate sobre los riesgos asociados a las nuevas tecnologías.

III. Tercera parte: Ámbitos en los que cabría seguir trabajando

28. En las sesiones del órgano subsidiario 2 se examinaron diversos ámbitos en los que cabría seguir trabajando. En relación con el tema de la prohibición de la producción de

material fisible para armas nucleares y otros dispositivos explosivos nucleares, se hizo hincapié en la utilidad de proseguir la labor al respecto. Algunas delegaciones sugirieron que se trabajase en elementos del tratado como, por ejemplo, los aspectos técnicos y científicos, el ámbito de aplicación, las definiciones, la verificación y los arreglos jurídicos e institucionales o las medidas de transparencia y fomento de la confianza.

29. En relación con el tema de la prevención de la guerra nuclear, incluidas todas las cuestiones conexas, como la reducción del riesgo nuclear, las delegaciones convinieron en que sería positivo que se siguiera estudiando la cuestión en la Conferencia de Desarme.
