

LEYES Y NORMAS: HACIA EL NO USO Y LA PROHIBICIÓN

«El Consejo de Delegados (...) considera que es difícil entender cómo cualquier uso que se les dé a las armas nucleares podría ser compatible con las reglas del derecho internacional humanitario, particularmente las reglas de distinción, precaución y proporcionalidad»

Resolución del Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 26 de noviembre de 2011

En su histórica Opinión Consultiva sobre la Legalidad de la Amenaza o del Empleo de Armas Nucleares de 1996, la Corte Internacional de Justicia examinó la actual ley del tratado, el derecho consuetudinario y la práctica estatal en relación con las armas nucleares y, con base en sus análisis, concluyó de forma unánime que los principios y las reglas del derecho internacional humanitario son aplicables al uso de armas nucleares¹⁵⁷. Sostuvo que el uso de armas nucleares, en general, va en contra de los principios y normas de derecho internacional humanitario».

El derecho internacional humanitario rige el uso de las armas y la fuerza durante la guerra. Prohíbe el uso de armas o métodos de guerra que les

Legalidad de la represalia nuclear

Tal y como la tortura es ilegal, incluso en contra de ciudadanos o funcionarios de un país que ha usado la tortura en contra de sus propios ciudadanos, también lo sería el uso de armas nucleares, incluso en contra de un país que ha usado armas nucleares.

La naturaleza indiscriminada de las armas nucleares implica que su uso no puede limitarse a blancos específicos, y está prohibido el uso que afectaría a civiles de forma indiscriminada.

causen daños indiscriminados a los civiles (quienes gozan de protección), sufrimiento innecesario a los combatientes, tengan efectos que sean desproporcionados si se comparan con la ventaja militar anticipada o que causen un daño ambiental severo y extenso a largo plazo. La Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia no pudo encontrar situación alguna en la que la amenaza o el uso de las armas se alineara con esta ley. Sin embargo, su falta de conclusiones decisivas sobre la legalidad en la «situación extrema de autodefensa, cuando la supervivencia misma del Estado esté en juego»¹⁵⁸ limitó el impacto de la opinión de la Corte sobre las políticas de los Estados poseedores de armas nucleares en ese momento.

En los últimos tiempos, se ha reavivado el reconocimiento de las consecuencias humanitarias del uso de las armas nucleares, y ha crecido el interés sobre la aplicación de la ley internacional, particularmente de ley humanitaria, en relación con las armas nucleares. La Conferencia de Examen del TNP de 2010 manifestó su «profunda preocupación por las consecuencias humanitarias catastróficas de cualquier empleo de las armas nucleares» y reafirmó «la necesidad de que todos los Estados cumplan en todo momento las disposiciones aplicables del derecho internacional, incluyendo el derecho internacional humanitario»¹⁵⁹.

La Declaración de Vancouver de 2011, «El Imperativo de ley para el logro urgente de un mundo libre de armas nucleares», destaca la incompatibilidad de las armas nucleares con la ley y la seguridad humana¹⁶⁰. En noviembre de 2011, el Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja adoptó una resolución titulada: «Hacia la eliminación de las armas nucleares», que afirma que las armas nucleares y el derecho internacional humanitario son incompatibles. La resolución «enfatisa en el incalculable sufrimiento humano que podría causar cualquier uso de las armas nucleares (y) la falta de medios para proporcionar una respuesta humanitaria adecuada», y llama a los Estados a que realicen negociaciones sobre la prohibición del uso y la eliminación de las armas nucleares, mediante un acuerdo internacional de obligatoriedad jurídica¹⁶¹. En abril de 2012, el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega le anunció al parlamento que Noruega patrocinaría una conferencia intergubernamental en la primavera de 2013 sobre las consecuencias humanitarias de las armas nucleares¹⁶².

El reconocimiento de las consecuencias humanitarias de cualquier uso de las armas nucleares aplicación del derecho internacional humanitario al debate sobre las armas nucleares es un avance bien acogido que podría desbloquear el estancamiento en las negociaciones multilaterales sobre el desarme nuclear y abrir el camino para un progreso real. De forma significativa, gracias al derecho internacional humanitario, las consideraciones humanitarias ocupan un lugar central en el debate sobre armas nucleares y como tal, exige resultados altamente eficaces enfocados en prohibir estas armas, en contraposición a los resultados del menor común denominador asociados a las medidas de control gradual de los armamentos. Cualquier enfoque de derecho humanitario podría sentar las bases para que los Estados con ideologías afines prohíban un sistema de armamentos sin tener que esperar por el consenso de todos los Estados que posean dichos armamentos. Esta aplicación de tal enfoque permitió que se logaran tratados que prohibieran las minas terrestres antipersonas y las municiones en racimo, y tiene el mismo potencial de estimular negociaciones sobre un tratado internacional para prohibir las armas nucleares.

Algunos Estados que poseen armas nucleares –como China, la República Popular Democrática de Corea, India y Pakistán, entre otros– apoyan tal prohibición. Otros aún no están listos para prohibir las armas, pero podrían estar listos para unirse a una prohibición global del uso, similar a la prohibición del uso de armas químicas de 1925 (es decir, con derecho de represalia), o al menos para avalar una norma en contra del uso de armas nucleares.

Algunos Estados que poseen armas nucleares han adoptado políticas de «abstención de iniciar el uso de armas nucleares», un compromiso de que las armas nucleares solo serán usadas en respuesta a un ataque nuclear por otros. (ver también **Capítulo 5, Disuasión nuclear y seguridad**).

Los compromisos de abstención de iniciar el uso de armas nucleares son medidas para el fomento de la confianza importantes en el camino hacia el desarme nuclear, reducen de forma significativa la necesidad de una disuasión nuclear, podrían conducir a cambios en las prácticas Estatales sobre el despliegue de arsenales nucleares (incluyendo la eliminación del estado de alerta, separar las ojivas de los sistemas vectores y eliminar las armas nucleares tácticas) y brindaría garantías negativas de seguridad a los Estados no poseedores de armas nucleares.

Sin embargo, las políticas de abstención de iniciar el uso de armas nucleares todavía conllevan la amenaza de utilizar armas nucleares como contragolpe. Estas políticas podrían ser consecuentes con el requisito de proporcionalidad del derecho internacional humanitario, pero seguirían violando otros elementos de la ley. Tal y como la tortura es ilegal, incluso en contra de ciudadanos o funcionarios de un país que ha usado la tortura en contra de sus propios ciudadanos, también lo sería el uso de armas nucleares, incluso en contra de un país que ha usado armas nucleares. La naturaleza indiscriminada de las armas nucleares implica que su uso no puede limitarse a blancos específicos, y está prohibido el uso que afectaría a civiles de forma indiscriminada. De esta forma, el derecho internacional humanitario genera una necesidad de prohibir cualquier uso de armas nucleares y de garantizar que dicha prohibición se aplicada eliminando las armas existentes, bajo un control internacional estricto y efectivo.

La Revisión de la Postura Nuclear de los Estados Unidos de 2010 tomó un paso en esta dirección al afirmar que «es del interés de los EEUU, así como de todas las demás naciones, que el récord de 65 años de no uso se extienda indefinidamente»¹⁶³. Sin embargo, no incluyó ninguna propuesta sobre los pasos que se podrían tomar para incluir una norma tal en contra del uso, en cualquier instrumento internacional jurídicamente vinculante. Estados Unidos sigue oponiéndose a resoluciones en las Naciones Unidas para negociar ya sea una convención que prohíba el uso de armas nucleares (propuesta por India), o bien una convención más exhaustiva que prohíba la amenaza, el uso y la posesión de armas nucleares y establezca su eliminación.

Buenas Prácticas

ESTADOS QUE POSEEN ARMAS NUCLEARES

Ejemplos:

A. Pacto sobre la abstención de iniciar el uso de armas nucleares

Medida bilateral para el fomento de la confianza

B. Revisión de la Postura Nuclear de Estados Unidos de 2010

Hacia una norma de no uso

A**Pacto sobre la abstención de iniciar el uso de armas nucleares****Medida bilateral para el fomento de confianza**

De los cinco Estados poseedores de armas nucleares, China es el único que ha adoptado una política de abstención de iniciar el uso de armas nucleares. Lo hizo en 1964, inmediatamente después de su primer ensayo nuclear exitoso. De los Estados que poseen armas nucleares que no están adscritos al TNP, solamente India ha proclamado una política de abstención de iniciar el uso de armas nucleares (tras sus ensayos nucleares en 1998).

En 1994, en la Asamblea General de la ONU, China les propuso a los otros Estados poseedores de armas nucleares adscritos al TNP que redactaran un tratado sobre la abstención de iniciar el uso de armas nucleares. Sin embargo, solo la Federación Rusa aceptó la propuesta y, eventualmente (el 4 de setiembre de 1994) entró en un compromiso bilateral con China, declarando que ninguno de los dos países sería el primero en usar armas nucleares en contra del otro o dirigiría sus armas nucleares en contra del otro¹⁶⁴.

B**Revisión de la Postura Nuclear de Estados Unidos de 2010****Hacia una norma de no uso**

Aunque no logró declarar la abstención de iniciar el uso de armas nucleares, la Revisión de la Postura Nuclear de 2010 reduce el rol de las armas nucleares de los EEUU al declarar que «El rol fundamental de las armas nucleares de los EEUU, que seguirá mientras existan las armas nucleares, es la disuasión de un ataque nuclear en los Estados Unidos, nuestros aliados y socios»¹⁶⁵. Añade que Estados Unidos evitará usar armas nucleares en respuesta a un ataque con armas químicas o biológicas.

La doctrina estadounidense también incluye la siguiente garantía a otros Estados: «Estados Unidos no usará ni amenazará con usar armas nucleares contra Estados no poseedores de armas nucleares que se hayan adscrito al TNP y estén en cumplimiento de sus obligaciones de no proliferación nuclear»¹⁶⁶.

Significativamente, la Revisión de la Postura Nuclear observa que, «Es del interés de los EEUU, así como de todas las demás naciones, que el récord de 65 años de no uso se extienda indefinidamente», y que aunque Estados Unidos «no esté actualmente preparado para adoptar una política universal, el “único propósito” de las armas nucleares de los EEUU es la disuasión de ataques nucleares a los Estados Unidos, nuestros aliados y socios, trabajará para establecer las condiciones, bajo las cuales tal política pueda adoptarse con seguridad»¹⁶⁷. Aunque este aval de la norma de no uso es bien acogido, no sería muy tranquilizante si la posesión también se extendiera indefinidamente.



Recomendaciones para los parlamentarios

- Exhortar a su gobierno a comprometerse con la norma del no uso de armas nucleares y a fortalecerla.
- Explorar la posibilidad de adoptar una política de «único propósito» como punto de partida para negociaciones para la prohibición global de armas nucleares.
- A través de audiencias, debates o estudios, plantear el problema de las consecuencias humanitarias de cualquier uso de armas nucleares y la incompatibilidad que tiene cualquier uso de armas nucleares con el derecho internacional humanitario y, por lo tanto, la necesidad de buscar alternativas a las armas nucleares en las doctrinas de seguridad.

Buenas Prácticas**ENPAN****Ejemplos:**

- A. Ley sobre la Zona Libre de Armas Nucleares, el Desarme y el Control de Armamentos de Nueva Zelanda**
De aliado nuclear a defensor antinuclear
- B. Enmienda libre de armas nucleares a la Constitución Filipina**
Aferrándose a la normativa antinuclear
- C. Ley Constitucional a favor de una Austria libre de armas nucleares**
Compromiso para promover una política antinuclear
- D. Ley de Mongolia sobre su condición libre de armas nucleares**
Fomentando el reconocimiento por la instauración de una zona libre de armas nucleares que involucra a un solo Estado

A**Ley sobre la Zona Libre de Armas Nucleares, el Desarme y el Control de Armamentos de Nueva Zelanda****De aliado nuclear a defensor antinuclear**

Las horribles consecuencias sanitarias y ambientales de los ensayos nucleares en el Pacífico Sur, la creciente preocupación sobre los riesgos de una guerra nuclear y los planes del gobierno de desarrollar energía nuclear resultaron en una oleada de opiniones antinucleares en Aotearoa-Nueva Zelanda en los años 70. Entre las campañas que usó el movimiento antinuclear, estaba la declaración de zonas libres de armas nucleares en salones de clases, lugares de trabajo, pueblos y ciudades. Ya para la elección general de 1984, más de un 66 por ciento de neozelandeses vivía en dichas zonas y el victorioso Partido Laborista, bajo el liderazgo de David Lange, había adoptado la política inequívoca de prohibir las armas nucleares en el país, tanto en el territorio terrestre como en el marítimo. En 1987, la política libre de armas nucleares se consolidó en la Ley de la Zona Libre de Armas Nucleares, el Desarme y el Control de Armamentos de Nueva Zelanda.

La Ley contiene una serie de estipulaciones, bajo las cuales les prohíbe a los ciudadanos o residentes de Nueva Zelanda fabricar, adquirir, poseer o

controlar armas nucleares, así como asistir y alentar a cualquier persona a hacerlo. También contiene la cláusula extraterritorial que prohíbe dichos actos por agentes provenientes de Nueva Zelanda que se encuentren en cualquier parte del mundo. Esta Ley estableció el Comité Consultivo Público sobre el Desarme y el Control de Armas para aconsejarle al Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio sobre cualquier asunto de desarme que considere importante. Su presidente es el Ministro de Desarme y Control de Armamentos, un puesto único que no existe en ningún otro país.

Aunque Nueva Zelanda recibió mucha presión sobre su legislación libre de armas nucleares de parte de sus aliados occidentales (en particular Australia, los Estados Unidos y el Reino Unido) y esto condujo a un ostracismo diplomático significativo, los gobiernos sucesivos han sido firmes en mantener la política como un piedra angular de la identidad del país.

La política le ha dado una plataforma a Nueva Zelanda para que fomente iniciativas de desarme nuclear a nivel mundial; esto incluye apoyar el caso en contra de las armas nucleares por la Corte de Justicia Internacional y la resolución siguiente por parte de la ONU que llamaba a una convención sobre armas nucleares, como miembro de la Coalición para el Nuevo Programa y como uno de los países afines que apoyan la declaración del uso de armas nucleares como delito en el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Durante la administración Obama, ha habido un cambio en la actitud de los EEUU hacia la legislación antinuclear. En noviembre de 2010, al firmarse un acuerdo para forjar lazos estratégicos más fuertes entre ambos países, la Secretaria de Estado de los EEUU elogió el liderazgo de Nueva Zelanda en la no proliferación nuclear, finalizando de forma efectiva la disputa nuclear de 25 años¹⁶⁸.

El 31 de mayo de 2012, el Parlamento de Nueva Zelanda adoptó de forma unánime una moción presentada por la parlamentaria Maryan Street, conmemorando el XXV aniversario de la legislación que prohíbe armas nucleares, destacando las consecuencias humanitarias de cualquier uso de armas nucleares, afirmando que todos los Estados juegan un papel en crear el marco para un mundo libre de armas nucleares, elogiando a Noruega por anunciar que realizaría una conferencia de alto nivel sobre las consecuencias humanitarias de las armas nucleares y exhortando al Gobierno de Nueva Zelanda a que apoye la conferencia plenamente¹⁶⁹.

B**Enmienda Constitucional en Filipinas
contra las armas nucleares****Aferrándose a la normativa antinuclear**

En 1987, las Filipinas enmendaron su Constitución para ratificar que el país adopta y sigue una política de libertad de armas nucleares en su territorio (Artículo II, Sección 8 de la Constitución de las Filipinas de 1987)¹⁷⁰. La política constitucional implica que el gobierno no puede almacenar ni permitir que nadie almacene armas nucleares en el territorio nacional, ni tampoco se les permitirá entrar a las aeronaves o embarcaciones con armas nucleares.

Al invocar esta disposición constitucional, en 1988, el Senado de las Filipinas aprobó, por un amplio margen, un proyecto de ley antinuclear que no solo prohíbe el almacenamiento de las armas nucleares en las Filipinas, sino que también prohíbe la entrada o el tránsito de embarcaciones y aeronaves con armas nucleares al territorio filipino.

Así como con la legislación libre de armas nucleares que se mencionó anteriormente, la política de las Filipinas brindó una herramienta efectiva en los esfuerzos del país por construir y afianzar una identidad independiente y precedió al rechazo del Senado del nuevo Acuerdo sobre Bases Militares con los Estados Unidos en 1991¹⁷¹.

C**Ley Constitucional a favor de una Austria libre
de armas nucleares****Compromiso para promover una política antinuclear**

En julio de 1999, el Parlamento de Austria aprobó la Ley Constitucional a favor de una Austria libre de armas nucleares, que prohíbe los ensayos, la producción, el almacenamiento o transporte de armas nucleares dentro de Austria. Además, la enmienda constitucional ratifica la prohibición sobre construir u operar plantas nucleares en Austria e incluye un estipulado que garantice que los daños causados por un accidente nuclear en Austria sean compensados apropiadamente. Más aún, la ley exhorta al gobierno federal a implementar las políticas antinucleares en el ámbito internacional.

Ley de Mongolia sobre su condición libre de armas nucleares

D

Fomentando el reconocimiento a través de la instauración de una zona libre de armas nucleares que involucra a un solo Estado

En setiembre de 1992, el mismo año en que las tropas rusas dejaron Mongolia, el Presidente Mongol, Punsalmaagin Ochirbat anunció en la sesión 47 de la Asamblea General de la ONU que el territorio mongol sería una zona libre de armas nucleares y que el país se esforzaría para que tal condición fuera reconocida en el ámbito internacional.¹⁷²

La postura antinuclear de Mongolia provenía, en gran parte, del miedo a que se viera atrapada en medio de un conflicto entre sus vecinos nucleares, China y la antigua Unión Soviética, que en las décadas de los 60 y 70 tenían una relación cada vez más tensa y antagónica. La ansiedad sobre los peligros de las armas nucleares fue elevada por los ensayos nucleares que realizaron ambos países cerca del territorio Mongol.

Tras una diplomacia notable, multilateral y constructiva con sus países vecinos, así como trabajo práctico a través de las Naciones Unidas¹⁷³, Mongolia afianzó su política antinuclear, convirtiéndola en ley en 2000, cuando el Gran Hural Estatal (el parlamento nacional) adoptó la Ley de

Cláusula de propósitos pacíficos en la Constitución de Brasil

Aunque no tiene tanta repercusión como los otros ejemplos destacados en esta sección, la Constitución de Brasil de 1988 incluye una cláusula de propósitos pacíficos (Artículo 21) que declara que «toda actividad nuclear dentro del territorio nacional solamente será admitida para fines pacíficos y sujeta a aprobación por el Congreso Nacional».

Además, Brasil firmó el Tratado de Tlatelolco (tratado zona libre de armas nucleares para Latinoamérica y el Caribe) en 1967, haciéndolo una zona libre de armas nucleares. Los signatarios acuerdan prohibir y prevenir las «pruebas, uso, fabricación, producción o adquisición por absolutamente cualquier medio de cualquier arma nuclear» y la «recepción, almacenamiento, instalación, despliegue y cualquier forma de posesión de cualquier arma nuclear».

Mongolia sobre su condición libre de armas nucleares, la cual entró en vigor ese mismo día¹⁷⁴.

La Ley les prohíbe a individuos, personas legales o a cualquier Estado extranjero en territorio mongol desarrollar, fabricar o adquirir por otros medios, poseer o tener control de armas nucleares, emplazar o transportar armas nucleares por cualquier medio, probar o usar armas nucleares, o botar o desechar material radiactivo de grado nuclear o desechos nucleares. Más aún, prohíbe el transporte de armas nucleares o de sus partes o sus componentes, así como de desecho nuclear o de otro material nuclear designado o producido para fines armamentistas por el territorio de Mongolia.

Entre otras medidas de verificación, la legislación de la al Gobierno de Mongolia el derecho de reunir información, de detener, retener y realizar búsquedas en cualquier aeronave, tren, vehículo, individuo o grupo de personas. Además, las ONG o las personas pueden ejercer la vigilancia pública de que se aplique la legislación y presentar propuestas al respecto a la autoridad Estatal relevante.

La iniciativa mongol sigue siendo única e innovadora en relación con la teoría de zonas libres de armas nucleares, establecidas bajo el auspicio de la ONU, en que no compromete a un grupo de países que cubre a una región geográfica específica, pero más bien a un Estado que declara a su territorio soberano libre de armas nucleares. Un estudio de gran amplitud de 1974 sobre zonas libres de armas nucleares, comisionado por la resolución 3261 F de la Asamblea General de la ONU, creó la posibilidad de tal acción unilateral, ya que proclama que las «obligaciones asociadas al establecimiento de zonas libres de armas nucleares solo puede ser asumida por grupos de Estados, incluyendo continentes enteros o regiones geográficas extensas, pero también por pequeños grupos de Estados o incluso países individuales»¹⁷⁵.

Como tal, la legislación mongol le obliga a su Consejo de Seguridad Nacional a que coordine la institucionalización internacional de su condición de Estado libre de armas nucleares, para lo cual, Mongolia ha realizado esfuerzos multilaterales y bilaterales para asegurar garantías negativas de seguridad¹⁷⁶ de Estados poseedores de armas nucleares. La novedosa solución de Mongolia podría inspirar a Estados que estén en una situación geopolítica similar que se enfrenten a problemas comparables de seguridad.



Recomendaciones para los parlamentarios

- Explorar, iniciar y/o apoyar legislación que prohíba las armas nucleares, incluyendo –pero sin limitarse a– la prohibición de la fabricación, la adquisición, la posesión o el control sobre armas nucleares, así como su emplazamiento, almacenamiento o transporte dentro del territorio nacional.
- Estudiar las posibilidades de incluir en dicha legislación la *extraterritorialidad* (prohibiciones aplicables a las acciones de nacionales del país que fueron realizadas en cualquier parte del mundo) y *universalidad* (prohibiciones aplicables a cualquier persona, sin importar su nacionalidad o el lugar en donde se cometieron los actos).
- Adoptar resoluciones en su parlamento que reconozcan las consecuencias humanitarias catastróficas de cualquier uso de armas nucleares y afirmar la incompatibilidad del derecho internacional humanitario con las armas nucleares, así como la ilegalidad de su uso (y posible amenaza de uso y posesión).