

# ARMAS NUCLEARES - LA SITUACIÓN ACTUAL

## Breve historia sobre los compromisos relativos a la no proliferación y el desarme nuclear

Desde los inicios de la era nuclear, todos los Estados han reconocido oficialmente que la no proliferación y el desarme nuclear son objetivos primordiales. La primera resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 24 de enero de 1946, fijó la meta de eliminar las armas nucleares y otras armas «capaces de causar una destrucción masiva»<sup>8</sup>.

Las armas biológicas y químicas, las otras dos categorías de armas consideradas de destrucción masiva, han sido prohibidas bajo la Convención sobre Armas Biológicas de 1972 y la Convención sobre Armas Químicas de 1993, respectivamente. Otras armas que causan daño indiscriminado, es decir, que no distinguen entre objetivos militares legítimos y objetivos civiles (los cuales son protegidos en tiempos de guerra), también han sido prohibidas por tratados internacionales. Entre ellos, la Convención de 1997 sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonas y sobre su Destrucción (Convención sobre la Prohibición del Empleo de minas antipersonas) y la Convención de 2008 sobre Municiones en Racimo. También hay acuerdos que, en tiempos de guerra, prohíben el uso de armas que causan sufrimiento innecesario a los combatientes, tales como la Declaración de La Haya sobre el Empleo de Balas que se Hinchán de 1899 y el Protocolo IV de 1995 de la Convención sobre Armas Convencionales sobre Armas Láser Cegadoras. También hay un tratado global que prohíbe la utilización de técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (la Convención ENMOD de 1977).

Sin embargo, las armas nucleares, que son sin duda las más destructivas de las armas de destrucción masiva y las que más posibilidades tienen de causar daño indiscriminado, sufrimiento innecesario y a largo plazo a los combatientes, así como serios perjuicios al medio ambiente, todavía no están sujetas a un acuerdo global que las prohíba.

Históricamente, las armas nucleares han sido consideradas una categoría aparte, un tipo de armas que algunos Estados claman que tienen derecho a poseer para garantizar su seguridad nacional o colectiva, pero que sería peligroso que fueran adquiridas por otros Estados. Al mismo tiempo, existe consenso, incluso entre los Estados Poseedores de Armas Nucleares, en que un mundo libre de armas nucleares es un objetivo deseable, pero que no será realista hasta que se reemplace la disuasión nuclear por un mejor marco de seguridad.

Por lo tanto, los Estados Poseedores de Armas Nucleares han promovido una variedad de medidas para evitar que otros Estados adquieran armas nucleares, y han aceptado algunas medidas básicas en pos del desarme, tales como la reducción del arsenal de armas nucleares, la eliminación de algunas categorías de armas nucleares, y se han comprometido a no utilizar ni amenazar con utilizar armas nucleares contra los Estados No Poseedores de Armas Nucleares, excepto en ciertas circunstancias.

Si bien la mayoría de los Estados no han acogido la estrategia de seguridad de disuasión nuclear, el hecho de que los Estados Poseedores de Armas Nucleares y sus aliados todavía se basen en esta estrategia y que los Estados Poseedores de Armas Nucleares sigan modernizando sus sistemas de armas nucleares y manteniendo doctrinas para usar las armas nucleares en una amplia variedad de circunstancias, ha incitado a otros Estados a adquirir armas nucleares y a adoptar una doctrina de

## Terminología

Este Manual distingue entre dos categorías de países que poseen armas nucleares: **los Estados Poseedores de Armas Nucleares (EPAN)**, que se refiere a los cinco Estados reconocidos oficialmente por el TNP como poseedores de armas nucleares (China, Estados Unidos, la Federación Rusa, Francia y Reino Unido), y **los Estados que poseen Armas Nucleares**, que incluye a los Estados Poseedores de Armas Nucleares, así como a los Estados que poseen armas nucleares, pero que no son reconocidos por el TNP (India, Israel, la República Popular Democrática de Corea y Pakistán). Este Manual además hace referencia a otras dos categorías de Estados: **los aliados de los Estados Poseedores de Armas Nucleares** y **los Estados No Poseedores de Armas Nucleares**.

disuasión nuclear como respuesta. Por lo tanto, los esfuerzos para evitar la proliferación han sido solo parcialmente exitosos. El número de Estados que poseen Armas Nucleares ha aumentado gradualmente desde dos en los años 40 (los Estados Unidos y la Unión Soviética) a nueve hoy en día (China, los Estados Unidos, la Federación Rusa, Francia, India, Israel, Reino Unido, la República Popular Democrática de Corea y Pakistán).

Por otro lado, varios Estados han renunciado a su arsenal para volverse «no nucleares». Entre estos se encuentran Bielorrusia, Kazajistán, Ucrania (que adquirieron armas nucleares tras el desmoronamiento de la Unión Soviética) y Sudáfrica. Otros países han rechazado el despliegue de armas nucleares en su territorio (Grecia) o el tránsito por sus aguas (Nueva Zelanda).

## **Acuerdos sobre la no proliferación y el desarme nuclear**

Desde el inicio de la era nuclear, se han alcanzado numerosos y diversos acuerdos relativos a la no proliferación y el desarme nuclear.

Se destacan los siguientes acuerdos:

- Tratado de no proliferación de las Armas Nucleares (TNP) de 1968, bajo el cual los Estados no poseedores de armas Nucleares se comprometen a no adquirir armas nucleares;
- Salvaguardas del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), aplicadas a los programas de energía nuclear de todos los Estados no poseedores de armas nucleares que son parte del TNP, con el fin de asegurar que la tecnología y los materiales que sirven para producir energía nuclear no sean usados para programas de armas nucleares;
- Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN) y el establecimiento de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCEN), con el objetivo de promover la adhesión universal al TPCEN y su entrada en vigor, así como el fortalecimiento del régimen de verificación;
- Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la ONU, que exige a los Estados tomar medidas nacionales adicionales para evitar la

proliferación de armas nucleares entre los actores no estatales, a través de controles fronterizos, la cooperación internacional en la vigilancia y la aplicación de sanciones penales a las actividades de proliferación;

- Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y su enmienda de 2005;
- Protocolo de 2005 del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Convenio SUA de 1988);
- Protocolo de 2005 del Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas emplazadas en la Plataforma Continental (Protocolo de Plataformas Fijas de 1988);
- Convenio Internacional para la Represión de Actos de Terrorismo Nuclear de 2005, diseñado para tipificar como delito los actos de terrorismo nuclear y promover la cooperación de la policía y de la justicia para prevenir, investigar y penalizar dichos actos;
- Resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a casos específicos de proliferación, reales o potenciales, incluyendo las resoluciones referentes a las armas de destrucción masiva de Irak, los ensayos nucleares de India, Pakistán y la República Popular Democrática de Corea, y a las actividades de la República Islámica de Irán ligadas al ciclo de combustible nuclear;
- Directrices fijadas por el Grupo de Proveedores Nucleares respecto de las exportaciones de tecnología y materiales nucleares a Estados No Poseedores de Armas Nucleares, con el objetivo de reducir los riesgos de proliferación a partir de tales transferencias; y
- Tratados para establecer zonas libres de armas nucleares en la Antártica, América Latina y el Caribe, el Pacífico Sur, el Sudeste Asiático, África y Asia Central, así como en el espacio exterior, el fondo marino y la Luna.

Este conjunto de acuerdos de no proliferación brindaría un marco relativamente completo para evitar la proliferación, así como para la verificación, si es que fueran aceptados y aplicados por todos los Estados.

Sin embargo, la historia del desarme nuclear se ha caracterizado por metas grandiosas, pero el logro de solo pequeños pasos. Los Estados Unidos y la Federación Rusa han logrado varias medidas de control de

armamentos que fomentan la confianza y acuerdos sobre la limitación de armamentos. Estos incluyen:

- el Convenio sobre Accidentes Nucleares de 1971;
- el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM) de 1972 (Estados Unidos se retiró en 2002);
- el Tratado sobre la Reducción y Limitación de las Armas Estratégicas Ofensivas (SALT) de 1972;
- el Tratado sobre las Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (FNAI) de 1987;
- el Acuerdo de Notificación de Lanzamiento de Misiles Balísticos de 1988;
- los Tratados sobre la Reducción de Armas Estratégicas, incluyendo el START I de 1991 (que caducó en 2009) y el START II de 1993 (que nunca entró en vigor);
- el Acuerdo común sobre las nuevas reducciones de armas estratégicas ofensivas (Acuerdo De-MIRVing) de 1992;
- el Tratado de Reducciones Estratégicas Ofensivas (SORT) de 2003 (sustituido por el Nuevo START); y
- el Nuevo START de 2010.

No obstante, ambos países siguen manteniendo unas 19.000 armas nucleares en sus arsenales, de las cuales 2.000 están en calidad de alta disponibilidad operacional, pudiendo ser utilizadas bajo la política de lanzamiento a la alerta, es decir, como represalia ante la advertencia de un ataque inminente, incluso antes del primer impacto por un arma nuclear. Es más, entre 150 y 200 armas nucleares tácticas pertenecientes a los Estados Unidos permanecen desplegadas en varios Estados europeos no poseedores de armas nucleares.

Igualmente, India y Pakistán han establecido medidas para el fomento de la confianza. Estas incluyen:

- el Acuerdo de Prohibición de Ataques contra Instalaciones Nucleares de 1988; y
- el Acuerdo para Reducir el Riesgo de Accidentes Relacionados con las Armas Nucleares de 2007 (extendido en el 2012).

Sin embargo, no ha habido negociaciones, y mucho menos acuerdos, entre los Estados que poseen armas nucleares sobre posibles planes para un desarme nuclear multilateral. Al contrario, los países que poseen armas nucleares han establecido planes a largo plazo para modernizar o mejorar las ojivas nucleares o sus sistemas vectores.

Para evitar la proliferación es necesario que haya progresos en el ámbito del desarme nuclear. Las políticas actuales sobre la posesión de armas nucleares y a la amenaza de utilizarlas les dan una justificación a otros Estados para adquirir armas nucleares es pos de su defensa y para negarse a aplicar las garantías generales a sus programas de energía nuclear. Además, el hecho de que la tecnología de las armas nucleares y el material fisionable sigan existiendo les da a otros Estados la capacidad técnica para adquirir tales tecnologías y materiales, incluso en el mercado negro. En cambio, si se desarrollaran los apropiados mecanismos legales, técnicos, institucionales y políticos para abolir y eliminar las armas nucleares, sería mucho más difícil, si no imposible, para los Estados no poseedores de armas nucleares desarrollar o adquirir tales armas.

En este sentido, el Artículo IV del TNP sostiene que todos los Estados Parte deben «celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas al cese de la carrera armamentista nuclear en una fecha cercana y al desarme nuclear»<sup>9</sup>.

En 1996, la Corte Internacional de Justicia, la más alta autoridad judicial del sistema de la ONU, logró importantes avances en el establecimiento de una obligación legal para abolir las armas nucleares. En su histórica *Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o del empleo de armas nucleares*, la Corte afirmó que «la amenaza o el uso de armas nucleares, en general, van en contra de las normas de derecho internacional aplicables en conflictos armados y, en particular, de los principios y normas de derecho humanitario». La Corte concluyó por unanimidad que existe «la obligación de proseguir de buena fe y llevar a su conclusión las negociaciones con miras al desarme nuclear en todos sus aspectos, bajo un control internacional estricto y efectivo»<sup>10</sup>.

Haciendo un seguimiento a la Opinión Consultiva, la Asamblea General de la ONU ha adoptado, cada año desde 1996, una resolución exhortando a todos los Estados a cumplir con esa obligación de desarme, iniciando negociaciones multilaterales «que conduzcan a la pronta conclusión de una convención sobre armas nucleares que prohíba el desarrollo, la

producción, el ensayo, el despliegue, el almacenamiento, la transferencia, la amenaza o el empleo de armas nucleares y en el que se disponga la eliminación de esas armas»<sup>11</sup>.

En 1998, un grupo de Estados con ideas afines fundaron la Coalición para el Nuevo Programa para instar a los Estados poseedores de armas nucleares a acordar un nuevo plan de acción con el fin de aplicar sus obligaciones relativas al desarme nuclear. En 2000, la Coalición logró que estos Estados aceptaran la idea de «un compromiso inequívoco de lograr la eliminación total de sus arsenales nucleares con miras al desarme nuclear, que todos los Estados partes (del TNP) se han comprometido a alcanzar en virtud del artículo VI del Tratado»<sup>12</sup>.

Sin embargo, no fue mucho lo que los Estados poseedores de armas nucleares hicieron para respetar este compromiso, sino hasta la Conferencia de Examen del TNP de 2010. En esa ocasión, los cinco Estados poseedores de armas nucleares que son parte del TNP acordaron una serie de medidas para el desarme y accedieron a informar sobre su progreso al respecto durante la Conferencia de Examen del TNP de 2015.

Los Estados parte del TNP también estuvieron de acuerdo en 2010 en que el proceso para lograr el desarme nuclear no dependía solamente de las medidas tomadas por los Estados poseedores de armas nucleares, sino que «todos los Estados deben poner especial empeño a fin de establecer el marco necesario para lograr y mantener un mundo sin armas nucleares»<sup>13</sup>. La Iniciativa de los Poderes de Mediano Alcance –una organización que reúne a representantes de gobiernos de poderes de mediano alcance con el objetivo de explorar los elementos necesarios para lograr y mantener un mundo libre de armas nucleares- considera que este acuerdo les da el aval a los Estados no poseedores de armas nucleares para que comiencen un trabajo preparatorio para un acuerdo global que prohíba las armas nucleares, involucrando a los Estados poseedores de armas nucleares, pero sin esperar por su consentimiento<sup>14</sup>. Este proceso sería similar a los de Ottawa y Oslo, en los cuales países con ideas afines negociaron tratados globales que prohíben las minas antipersonas y las municiones en racimo, sin esperar para que los países que poseen estas armas estuviesen de acuerdo. De hecho, ha habido llamados para un «Proceso de Ottawa para las armas nucleares»<sup>15</sup>.

## El rol del Consejo de Seguridad de la ONU

En su primera cumbre el 31 de enero de 1992, el presidente del Consejo de Seguridad de la ONU emitió una Declaración que reafirmaba la «necesidad de que todos los Estados Miembros cumplan sus obligaciones en relación con el control de armamentos y el desarme» y que declaraba que la proliferación de las armas de destrucción masiva era una «amenaza a la paz y seguridad internacionales»<sup>16</sup>. No obstante, en lo que se refiere a las armas nucleares, el Consejo de Seguridad de la ONU, en general, se ha enfocado más en la no proliferación que en el desarme.

Por ejemplo, ha actuado con firmeza en respuesta a situaciones específicas de proliferación o ante amenazas relacionadas con los programas de armas de destrucción masiva de Iraq, los ensayos nucleares realizados por India, Pakistán y la República Popular Democrática de Corea, y a los temores de proliferación a partir de las actividades de Irán ligadas al ciclo de combustible nuclear. Al contrario, no ha dicho nada sobre las amenazas que provienen de las políticas y prácticas de los principales Estados poseedores de armas nucleares (China, Estados Unidos, Francia, la Federación Rusa y Reino Unido). Esto puede explicarse –pero no justificarse– por el hecho de que cada uno de estos Estados es miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, y tienen el poder de vetar cualquier medida propuesta por el Consejo de Seguridad. Aparte de hacer un llamado por una zona libre de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en Medio Oriente, el Consejo de Seguridad también se ha mantenido bastante reservado en relación con el programa de armas nucleares de Israel.

Sin embargo, en virtud del mandato del Consejo de Seguridad, este tiene la responsabilidad de actuar respecto del desarme nuclear. El mandato establece que el Consejo debe intervenir en caso de amenazas a la paz y seguridad internacionales, y más directamente, el Artículo 26 del Estatuto de la ONU lo obliga a elaborar planes en pos de un sistema de regulación de los armamentos, a fin de minimizar el desvío de recursos humanos y económicos hacia estos.

El Consejo de Seguridad indicó que podría volverse más activo, primero en noviembre de 2008 durante su primera reunión sobre la aplicación del Artículo 26 del Estatuto de la ONU, encabezada por el Presidente de Costa Rica, Óscar Arias<sup>17</sup>, y nuevamente en 2009, cuando adoptó una resolución tras una sesión liderada por el Presidente de los Estados



Unidos, Barack Obama, llamando a todos los Estados a celebrar de buena fe negociaciones sobre desarme nuclear, e invitando a los Estados que no son parte del TNP a «unirse a este esfuerzo»<sup>18</sup>.



© ONU / Paule Filgueiras

El Presidente de Costa Rica, Óscar Arias, presidiendo la Sesión extraordinaria del Consejo de Seguridad de la ONU en 2008.

En abril de 2012, el Presidente del Consejo de Seguridad reafirmó el «apoyo (del Consejo) a los tratados multilaterales que tienen por objeto eliminar o prevenir la proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas y la importancia de que todos los Estados que son parte en esos tratados los apliquen integralmente a fin de promover la estabilidad internacional»<sup>19</sup>.

En resumen, el desarme nuclear es reconocido por la comunidad internacional, y lo ha sido por mucho tiempo, como un objetivo de la más alta prioridad, y todos los Estados –no solamente los que poseen armas nucleares– se han comprometido seriamente a cumplir con esa meta a través del marco legal internacional. Sin embargo, los Estados poseedores de armas nucleares se han demorado en actuar para aplicar esta obligación, mientras que los Estados no poseedores de armas nucleares han estado esperando que estos den el primer paso.

*Los parlamentarios deben jugar un rol importante para instar a los Estados poseedores de armas nucleares a cumplir con sus obligaciones, y también para alentar a los Estados no poseedores de armas nucleares a no esperar a los Estados poseedores de armas nucleares para comenzar ellos mismos a establecer un marco para un mundo libre de armas nucleares. Este marco debe comprender mecanismos integrales legales, técnicos, políticos e institucionales para garantizar la eliminación verificada e impuesta de las armas nucleares, así como la prevención de la proliferación o el rearme.*

## **Surgimiento de un ímpetu político**

Recientemente, la idea de un mundo libre de armas nucleares ha sido promovida por líderes y altos funcionarios (antiguos y actuales) de Estados clave, incluyendo aquellos que poseen armas nucleares o que aplican doctrinas de disuasión nuclear. Este objetivo es apoyado por legisladores, autoridades militares de alto rango, académicos, expertos en desarme y otros segmentos de la sociedad civil.

Esta reciente oleada de apoyo fue desencadenada por una columna escrita por los antiguos altos funcionarios estadounidenses, George Shultz, Henry Kissinger, William Perry y Sam Nunn, publicada por el *Wall Street Journal* en 2007<sup>20</sup>. En el artículo, estos eminentes hombres de Estado –que han contribuido para fomentar un mundo nuclearizado– reconocieron que es hora de abandonar las armas nucleares. Sostuvieron que, aunque las armas nucleares jugaron un rol importante en evitar la guerra entre las dos superpotencias durante la Guerra Fría, en el emergente mundo multipolar del siglo XXI, las armas nucleares no solo son cada vez más irrelevantes para garantizar la seguridad, sino que además es probable que su existencia conduzca a la proliferación y a un mayor riesgo de una catástrofe nuclear. Sus contrapartes de todo el mundo se han unido en esta visión, revitalizando el impulso para abolir las armas nucleares<sup>21</sup>.

Entonces, el tema del desarme nuclear fue puesto expresamente en la agenda de la comunidad internacional por el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, quien presentó su Propuesta de Cinco Puntos sobre el Desarme Nuclear en octubre de 2008. Esta plantea, entre otras cosas, considerar realizar negociaciones relativas a una convención

sobre armas nucleares o sobre un marco de instrumentos separados y complementarios<sup>22</sup>. La Propuesta ha suscitado apoyo en distintos foros y en distintos niveles, incluso fue citada en una resolución adoptada por la UIP en 2009<sup>23</sup>. También es mencionada en el Documento Final de la Conferencia de Examen del TNP de 2010<sup>24</sup>.

Varias iniciativas de la sociedad civil acompañan este ímpetu político para un mundo libre de armas nucleares. Más de 5.000 ciudades se han unido a la campaña «Alcaldes por la Paz», que busca lograr la abolición de las armas nucleares para el 2020, a través de una convención sobre armas nucleares. «Global Zero», una asociación que agrupa a 129 líderes de alto nivel en los ámbitos político, militar, empresarial, de culto y cívico de todo el mundo, ha reparado en la carga financiera que implican las armas nucleares y ha elaborado un plan de acción para la instauración de un mundo libre de armas nucleares. La Campaña Internacional para la Abolición de las Armas Nucleares (ICAN), lanzada en 2007, actúa en los medios sociales a través de videos y acciones individuales para promover una convención sobre armas nucleares. A esto se suma la Red Global Abolición 2000 para la Eliminación de las Armas Nucleares, fundada en 1995, que cuenta con el apoyo de más de 2.000 organizaciones y está desarrollando apoyo gubernamental para una convención sobre armas nucleares a través de la resolución de la ONU sobre este tema y la Propuesta de Cinco Puntos del Secretario General. Las organizaciones miembros de Abolición 2000 han encabezado la redacción de la Convención tipo sobre armas nucleares,<sup>25</sup> la cual ha sido promovida por el Secretario General de la ONU como un punto de partida para las negociaciones sobre la convención. Encuestas públicas de opinión encargadas por Abolición 2000 revelan que el apoyo del público a una convención sobre armas nucleares es abrumador, incluso en los Estados que poseen armas nucleares.

Además, varias comisiones destacadas, incluyendo la Comisión de Armas de Destrucción Masiva (encabezada por Hans Blix) y la Comisión Internacional sobre la No Proliferación y el Desarme Nuclear (ICNND, liderada por Gareth Evans y Yoriko Kawaguchi), han propuesto planes con ideas concretas para acercar la postura de Global Zero a la realidad. Si bien tales propuestas presentan distintos enfoques para el desarme nuclear (integral, gradual y otros), coinciden en que la no proliferación y el desarme nuclear –objetivos reconocidos como complementarios e inseparables– pueden lograrse solamente a través de esfuerzos coordinados.

Estos hechos también prepararon el terreno para que el Presidente de EEUU, Barack Obama propusiera, durante un discurso en Praga en abril de 2009, el principio de un mundo libre de armas nucleares, suscitando el apoyo de varios Jefes de Estado. Un año después, los Estados Unidos y la Federación Rusa firmaron un Nuevo START, que exige que tanto Washington como Moscú reduzcan el número de ojivas nucleares estratégicas desplegadas desde unas 2.200 a no más de 1.550 en siete años. El Nuevo START fue ratificado por los parlamentos de ambos países en diciembre de 2010 y en enero de 2011, y entró en vigor en febrero de 2011.

En 2010, los Estados parte del TNP fortalecieron aún más este nuevo ímpetu a favor del desarme, al incluir la siguiente disposición en el plan de acción sobre desarme nuclear:

*“La Conferencia exhorta a todos los Estados poseedores de armas nucleares a que emprendan iniciativas de desarme concretas y afirma que todos los Estados deben poner especial empeño a fin de establecer el marco necesario para lograr y mantener un mundo sin armas nucleares. La Conferencia toma nota de la propuesta de cinco puntos del Secretario General sobre el desarme nuclear que, entre otras cosas, plantea que se considere la posibilidad de entablar negociaciones acerca de una convención sobre armas nucleares o de acordar un marco de instrumentos que se refuercen mutuamente, con el respaldo de un sólido sistema de verificación»<sup>26</sup>.*

Este acuerdo ha estimulado varios llamados de alto nivel para que los Estados inicien negociaciones para una convención sobre armas nucleares, o al menos para que se reúnan según sus ideas afines para iniciar un trabajo preparatorio sobre los elementos que debieran figurar en tal convención, con el objetivo de facilitar las negociaciones. Tales llamados han provenido, por ejemplo, del Consejo InterAcción, una agrupación de 20 ex Jefes de Estado (incluyendo de Alemania, Australia, Canadá, los Estados Unidos, Jordania, Letonia, México y Noruega)<sup>27</sup> y de la Cumbre de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) realizada en 2011<sup>28</sup>.

Al respecto, la comunidad internacional ha reconocido que ahora no solo es insuficiente, sino infructuoso enfocarse solamente en las próximas etapas de no proliferación y desarme. Paralelamente, debe desarrollarse una estrategia exhaustiva para el desarme nuclear como complemento del proceso gradual.

No obstante, persisten enormes obstáculos, como lo refleja el estancamiento de la Conferencia de Desarme, el foro creado para negociar acuerdos multilaterales sobre control de armamentos y desarme. Desde que finalizó el texto para el TPCEN en 1996, la Conferencia ha estado paralizada por la regla de consenso bajo la que opera. No corresponde a este Manual discutir los temas que impiden terminar con este largo impasse, pero sí puede afirmar que es completamente inaceptable que en un tema tan importante como el desarme –especialmente el desarme nuclear–, una de las instituciones clave del sistema de Naciones Unidas no haya logrado adoptar un programa de trabajo en más de quince años<sup>29</sup>. Ni siquiera los esfuerzos del Secretario General de la ONU<sup>30</sup> ni de Estados Miembros de la Conferencia han logrado terminar con este estancamiento. Como resultado, varios Estados han explorado la posibilidad de comenzar el trabajo sobre el desarme nuclear fuera de la Conferencia, posiblemente adoptando el programa de trabajo de la Conferencia a través de un voto mayoritario en la Asamblea General de la ONU<sup>31</sup>. Tal programa consistiría en iniciar acciones multilaterales para negociar un tratado sobre material fisionable, lograr la aceptación por parte de los Estados poseedores de armas nucleares de no utilizar ni amenazar con utilizar armas nucleares contra Estados no poseedores de armas nucleares, deliberar sobre la prevención de una carrera armamentista en el espacio exterior, y abrir el debate que conduzca a negociaciones para un desarme nuclear completo.

En resumen, a pesar de la voluntad al más alto nivel para lograr el desarme nuclear y a pesar de los acuerdos alcanzados en la Asamblea General de la ONU y en las Conferencias de Examen del TNP, todavía no comienzan las negociaciones multilaterales de desarme nuclear y se ha progresado muy poco en la reducción de armas nucleares y la no proliferación nuclear. Al parecer, muchos Estados se basan en lo que Mark Twain dijo con sarcasmo, «Nunca dejes para mañana lo que puedes hacer pasado mañana». No debería ser así, ya que los peligros que surgen del statu quo nuclear no justifican en ningún caso tal inactividad.

*Los parlamentarios tienen la responsabilidad de asegurar que los gobiernos dejen de buscar excusas para su inacción y enfoquen su atención política y recursos diplomáticos en lograr resultados.*

## Riesgos inaceptables

El complejo tema de las armas nucleares globales conlleva un sinnúmero de riesgos, gran parte debido a que unas 2.000 armas nucleares permanecen en estado de alta alerta. Como ha indicado el Cofundador de Global Zero y exfuncionario de control de lanzamiento de misiles balísticos Minuteman, el Dr. Bruce Blair:

*«Aunque todo el mundo pensaba que se trataba de acumular arsenales de armas, el sistema es dinámico (...), proyecta diariamente una amenaza para todos sus potenciales adversarios. Y como este sistema está listo para funcionar y en constante actividad, hay muchos riesgos inherentes al régimen de armas nucleares, como por ejemplo el riesgo de un lanzamiento involuntario, no autorizado o basado en información imprecisa, o incluso que las armas sean robadas o adquiridas por actores no-estatales»<sup>32</sup>.*

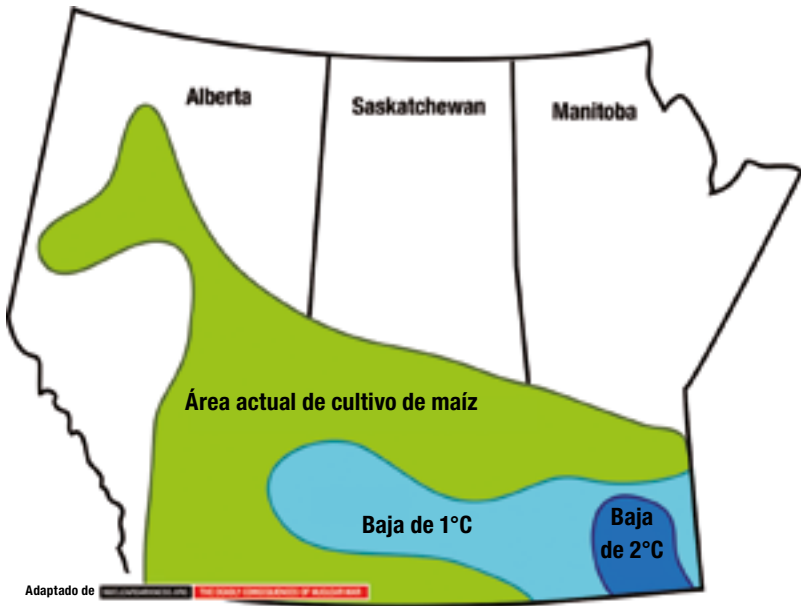
El ex Secretario de Defensa de EE.UU., William Perry estima que hay aproximadamente un 50 por ciento de posibilidades de que ocurra un incidente terrorista nuclear en la próxima década<sup>33</sup>. En una encuesta realizada entre 85 expertos en seguridad nacional, el senador estadounidense Richard Lugar estimó una media de 20 por ciento de «probabilidad de que se produzca un ataque que involucre una explosión nuclear en alguna parte del mundo en los próximos 10 años»<sup>34</sup>. Aunque con estas predicciones se puede pecar de optimista, conociendo los efectos devastadores que tendría una explosión nuclear —ya sea intencional o accidental—, hasta el más ínfimo riesgo debería incitar a los políticos a actuar.

La posibilidad de una combinación de eventos como la que condujo al desastre de Fukushima era considerada tan baja que no se estimaba necesario prestarle atención ni elaborar un plan de contingencia, lo que, en retrospectiva, resultó muy perjudicial. La probabilidad de una catástrofe ligada a las armas nucleares no solo es mayor que el desastre de Fukushima, sino que sus consecuencias serían inmensamente peores. No podemos darnos el lujo de esperar hasta que ocurra tal catástrofe nuclear para recién entonces aprender de nuestros errores y actuar ante futuros desastres. Los riesgos son simplemente demasiado grandes.

Una mejor comprensión de los potenciales efectos climáticos —y las consecuencias humanitarias— de una guerra nuclear ha incitado a algunos gobiernos a actuar. Estudios recientes revelan que incluso

un limitado intercambio nuclear regional emitiría tantos desechos a la atmósfera que enfriaría el planeta a temperaturas que no se han experimentado desde la era del hielo («invierno nuclear») y perturbaría significativamente el clima global durante varios años. Grandes incendios causados por explosiones nucleares, en particular de las ciudades en llamas, elevarían masivas cantidades de humo negro y partículas de aerosol a las capas superiores de la atmósfera, donde la absorción de la luz solar calentaría aun más el humo y lo elevaría a la estratosfera. El humo puede permanecer ahí por años y bloquear gran parte de la luz solar, impidiéndole a esta alcanzar la superficie terrestre, causando que la temperatura de la superficie caiga de forma drástica. Esto tendría desastrosas consecuencias para la agricultura lo que amenazaría el suministro de alimentos para gran parte del planeta. Como resultado, se estima que hasta mil millones de personas morirían de hambre<sup>35</sup>.

**Figura 1:** Proyección de la disminución de cultivos de maíz en Canadá tras una baja global de la temperatura promedio de la superficie, causada por el uso de armas nucleares.



Fuente: Nucleardarkness.org

*Los parlamentarios pueden basarse en los estudios y eventos recientes para invitar a un espectro más amplio de actores, incluyendo las comunidades ambientalistas y vinculadas al desarrollo, a unirse a sus esfuerzos en pos del desarme nuclear.*

## **El desarme nuclear, un imperativo humanitario y legal**

Además de reconocer la importancia de lograr una estrategia exhaustiva sobre el desarme nuclear (a través de una convención sobre armas nucleares o un conjunto de acuerdos), la Conferencia de Examen del TNP de 2010 dio un paso importante para hacer entrar el estado de



Ed Ou/ Reportaje por Getty Images

Berik Syzdykov, de 29 años, canta y toca el piano en un apartamento en Semey, Kazajstán (noviembre de 2008). Berik nació deforme y sin ojos debido a la exposición a la radiación generada por los ensayos nucleares durante la Guerra Fría.



derecho en el tema del desarme. Expresó su «profunda preocupación por las catastróficas consecuencias humanitarias 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»<sup>36</sup>.

En febrero de 2011, un grupo de juristas internacionales, convocados por la Fundación Simons y el Comité de Abogados sobre Política Nuclear, redactó la Declaración de Vancouver, «Law's Imperative for the Urgent Achievement of a Nuclear-Weapon-Free World» (El Imperativo Legal para el Urgente Establecimiento de un Mundo Libre de Armas Nucleares), la cual subraya la incompatibilidad de las armas nucleares con la esencia de la humanidad<sup>37</sup>. Esta Declaración ha recibido apoyo de alto nivel de parte de exjueces de la Corte Internacional de Justicia, académicos destacados en el ámbito internacional en derecho, parlamentarios, exdiplomáticos y ex funcionarios públicos. Más recientemente, el Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja adoptó una resolución titulada «Working towards the elimination of nuclear weapons» (Hacia la eliminación de las armas nucleares), la 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 prosigan las negociaciones sobre la prohibición del uso y la eliminación de las armas nucleares, mediante un acuerdo internacional de obligatoriedad jurídica<sup>38</sup>.

El creciente interés sobre la aplicación del derecho internacional humanitario al debate sobre las armas nucleares es un avance bien acogido que podría desbloquear el estancamiento y abrir el camino para un progreso real, como ocurrió en el caso de las minas antipersonas y las municiones en racimo. Al enfocarse en los efectos humanitarios de las armas, el derecho internacional humanitario obliga a prohibir su empleo, a diferencia de una estrategia más limitada, enfocada en el control y la reducción progresiva de los armamentos, que es lo que suelen preferir quienes poseen armas. Una ventaja de este enfoque es que el derecho internacional humanitario es reconocido como jurídicamente vinculante por todos los Estados en todo momento, como se reafirmó en la Conferencia de Examen del TNP de 2010. Esto significa que las autoridades encargadas de la seguridad nacional deben ampliar sus

consideraciones más allá de las necesidades militares para planificar su estrategia de seguridad. Si la ley vuelve ilegal el uso de las armas nucleares, lo que parece hacer en la mayoría de los casos, si no en todos, entonces las autoridades militares tendrán que desarrollar otros métodos –compatibles con la ley– para reemplazar su dependencia en las armas nucleares.

*En su calidad de legisladores y representantes electos, los parlamentarios tienen el deber de asegurar que los gobiernos respeten sus obligaciones legales, internacionales y nacionales. Tal como reaccionaron ante las consecuencias humanitarias de las minas antipersonal y las municiones en racimo, impulsando a sus gobiernos a unirse a las negociaciones de los tratados que las prohibían, igualmente pueden ahora invocar el derecho internacional humanitario para presionar a sus gobiernos a unirse a las negociaciones que proscriban las armas nucleares de forma global.*

## **De la disuasión nuclear a la seguridad no nuclear**

Al pronunciarse sobre legalidad del uso o la amenaza del uso de armas nucleares, la Corte Internacional de Justicia consideró que cualquier amenaza o uso sería generalmente incompatible con las leyes que rigen en tiempos de guerra, incluyendo el derecho internacional humanitario. Sin embargo, la Corte también se refirió al principio de disuasión nuclear, atribuido a los Estados Poseedores de Armas Nucleares y sus aliados (bajo el marco de relaciones de disuasión nuclear ampliadas). Como se trataba de una práctica que ha formado parte de las doctrinas de seguridad de muchos países, la Corte no logró llegar a una conclusión definitiva sobre si el empleo o la amenaza de empleo de armas nucleares sería ilegal o no en un caso extremo de autodefensa, en el cual la supervivencia misma de un Estado estaría en juego.

La Corte indicó que la clave en este dilema se encuentra en la obligación de celebrar negociaciones de buena fe, y llegar a una conclusión, con miras al desarme nuclear en todos los aspectos bajo un estricto y efectivo control internacional. Tales negociaciones deberían incluir el desarrollo de métodos y mecanismos de seguridad que sustituyan la disuasión nuclear.

Los estadistas estadounidenses, George Shultz, William Perry, Henry Kissinger y Sam Nunn sostienen que aunque la disuasión nuclear fue clave para evitar una guerra mundial y garantizar la seguridad nacional en el mundo bipolar que existía entre 1945 y 1991, la doctrina «se está volviendo cada vez más peligrosa y cada vez menos efectiva en un mundo que ha sobrepasado el marco de seguridad de la Guerra Fría»<sup>39</sup>.

No obstante, esta postura no ha sido bien acogida por los Estados poseedores de armas nucleares y sus aliados que siguen atribuyéndole un rol clave a la disuasión nuclear en el ámbito de la seguridad.

Algunos analistas afirman que la disuasión nuclear es un medio ilusorio para garantizar la seguridad y que la verdadera razón por la que los Estados mantengan armas nucleares no tiene que ver con la seguridad, sino con una proyección de poder, con la política interna o con la influencia política de la industria de armamentos.

Otros sostienen que países que poseen importantes y modernas fuerzas convencionales o cuyo riesgo de sufrir una invasión que amenace la existencia del Estado es mínimo, tal vez no necesitan la disuasión nuclear, pero que esta podría serles útil a otros países más pequeños y vulnerables que hayan sido amenazados con un ataque, tales como Israel, la República Islámica de Irán o la República Popular Democrática de Corea.

Independientemente de si la disuasión nuclear es ilusoria o si brinda un beneficio real de seguridad, si un Estado (y su población) la considera necesaria, no será posible abandonar esta política e instaurar un mundo libre de armas nucleares hasta que haya habido un cambio en la percepción o hasta que la disuasión nuclear haya sido sustituida por otros métodos y mecanismos de seguridad.

Por lo tanto, es necesario que los Estados que todavía siguen la doctrina de disuasión nuclear identifiquen situaciones específicas en las que creen que esta juega, o podría jugar, un rol en el ámbito de la seguridad y analicen medios alternativos para garantizar la seguridad en tales casos. Ese trabajo exploratorio debe tener en cuenta los problemas de seguridad, el ambiente y los mecanismos existentes en el siglo XXI, que difieren bastante de aquellos en el siglo XX.

La VII Cumbre Mundial de Premios Nobel de la Paz concluyó:

*«La incapacidad para hacer frente a la amenaza nuclear y para reforzar las obligaciones existentes establecidas por los tratados para avanzar hacia*

*la abolición de las armas nucleares erosiona la seguridad cooperativa. Un mundo donde algunos poseen armas nucleares y otros no es fragmentado e inestable, como lo demuestran las actuales amenazas de proliferación. En ese contexto, la cooperación está condenada al fracaso. Los países, por lo tanto, no logran responder eficazmente a las amenazas reales de pobreza, de degradación ambiental y de una catástrofe nuclear»<sup>40</sup>.*

## La dimensión económica

En diciembre de 2010, Global Zero publicó un análisis que indicaba que, a nivel mundial, se gastan aproximadamente 100 mil millones de dólares estadounidenses en armas nucleares al año, de los cuales se gastan casi el 50 por ciento solamente en los Estados Unidos<sup>41</sup>. En comparación, el presupuesto **bianual** de Naciones Unidas para 2012/2013 es de 5,1 mil millones de dólares estadounidenses, es decir 5 por ciento del presupuesto **anual** para armas nucleares. La realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –educación básica, atención primaria de salud, alimentación, agua potable y protección del ambiente (incluyendo la prevención y atenuación del cambio climático)– costaría aproximadamente 120 mil millones de dólares estadounidenses al año, apenas superior al presupuesto para armas nucleares.

Destinar esas enormes sumas a sistemas de armas diseñados con la esperanza de que nunca serán usados no solamente priva de recursos económicos a otros importantes programas, sino que también consume el capital social necesario para estimular la economía. Cada dólar invertido en armas nucleares crea mucho menos empleo que las otras industrias, ya que los sistemas de armas nucleares requieren de alta tecnología y prácticamente no inciden económica sobre otras industrias o actividades económicas. Además, la modernización y el desarrollo de los sistemas de armas nucleares acapara actividad intelectual que podría ser utilizada en áreas con necesidad social y económica. Si bien las corporaciones de las armas nucleares se vuelvan más ricas, todo el resto se vuelve más pobre.

Claro que un gasto de tal magnitud podría ser justificado si es que las economías estuvieran prosperando, las necesidades humanas estuvieran universalmente satisfechas y las armas nucleares garantizaran la seguridad de todos, sin el riesgo de desastre por un error de cálculo, accidente o

intención. Sin embargo, con los problemas de seguridad que caracterizan el siglo XXI, es cada vez más difícil asegurar que esas condiciones se cumplan. Por el contrario, la necesidad de reducir los presupuestos nucleares y de invertir, en su lugar, en mecanismos de cooperación que cumplan con las necesidades humanas y de seguridad nacional y global es cada vez más apremiante.

En una carta dirigida a todos los parlamentos en febrero de 2010, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon señaló:

*«En este momento, en que la comunidad internacional enfrenta desafíos mundiales sin precedentes, los parlamentarios pueden asumir el liderazgo en el logro de una seguridad mundial sostenible y, al mismo tiempo, reducir el desvío de valiosos recursos que deberían destinarse a satisfacer las necesidades de las personas. Al establecer las prioridades fiscales de sus respectivos países, los parlamentos pueden determinar cuánto invertir en pos de la paz y la seguridad cooperativa»<sup>42</sup>.*

## **Desarme nuclear, una obligación para todos los Estados y partes interesadas**

Si bien debería incesantemente recordárseles a los Estados poseedores de armas nucleares sus obligaciones relativas al desarme, los otros Estados no deberían esperar a que estos inicien un proceso que conduzca a una prohibición legal universal, verificable, irreversible y exigible de las armas nucleares. El Documento final de la Conferencia de Examen del TNP de 2010 afirma que «todos los Estados deben poner especial empeño a fin de establecer el marco necesario para lograr y mantener un mundo sin armas nucleares»<sup>43</sup>. Asimismo, el TNP fija la obligación al desarme nuclear en «cada una de las partes del Tratado»<sup>44</sup>. Igualmente, la resolución 1887 del Consejo de Seguridad de la ONU (2009) llama a todos los Estados a celebrar de buena fe negociaciones relativas al desarme nuclear, y no solo a los Estados poseedores de armas nucleares o a los Estados parte del TNP.

Es más, a fin de lograr la prohibición y la eliminación global de las armas nucleares, se debe movilizar a las distintas comunidades y partes interesadas. En este proceso, los parlamentos y los parlamentarios juegan, sin duda, un rol importante.

En los siguientes capítulos, este Manual identificará buenas prácticas y políticas ligadas a la realización de los objetivos de no proliferación y desarme nuclear, formulando una serie de recomendaciones orientadas a reforzar la acción parlamentaria. De esta forma, se enfatiza en el rol que los parlamentos y sus miembros pueden desempeñar en tales iniciativas.