

97/2017

22 de septiembre 2017

*Cristian Martín Corrales**

Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: ¿avance hacia el desarme nuclear?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: ¿avance hacia el desarme nuclear?

Resumen:

El trabajo de la *Conferencia de las Naciones Unidas para negociar un instrumento jurídicamente vinculante que prohíba las armas nucleares y conduzca a su total eliminación* ha culminado con la aprobación del *Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares* (TPAN). El éxito de este hito ha quedado empañado por la ausencia, tanto en su redacción como en la votación, de las potencias nucleares y sus aliados. Concebido con el objeto de fortalecer y avanzar en el cumplimiento del artículo VI del *Tratado sobre la No-Proliferación de las Armas Nucleares*, ahora el TPAN se enfrenta al reto de involucrar a los Estados realmente afectados por su contenido. Este documento de opinión analiza el contexto, introducción y articulado del nuevo Tratado, intentando explicar las posturas de impulsores y detractores e identificando un camino de encuentro que responde a la pregunta planteada: ¿Constituye el nuevo Tratado un avance hacia el desarme nuclear?

Abstract:

Work of the United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons, Leading Towards their Total Elimination has obtained the passing of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW). This achievement could be considered a success, but absence of main nuclear weapons powers and their allies in both negotiations and voting cast a shadow over what should have been a unanimous international victory. The TPNW has been conceived to strengthen and progress towards full compliance of Article VI of the Treaty on the Non Proliferation of Nuclear Weapons, and from now on it faces the challenge of involving those States concerned about its contents. This opinion document analyses context, introduction and articles of the new Treaty, trying to explain postures of promoters and opposing sides, and identifying a convergent pathway that could answer the question posed: Is the new Treaty a progress towards nuclear disarmament?

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Armas nucleares, proliferación, desarme, Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares, Tratado sobre la No-Proliferación de las Armas nucleares.

Keywords:

Nuclear weapons, proliferation, disarmament, Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Treaty on the Non Proliferation of Nuclear Weapons.

Introducción

A menos de un año del 50 aniversario de la firma del *Tratado sobre la No-Proliferación de las Armas Nucleares* (TNP), la *Conferencia de las Naciones Unidas para negociar un instrumento jurídicamente vinculante que prohíba las armas nucleares y conduzca a su total eliminación* culminó en Nueva York el pasado 7 de julio con la aprobación del *Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares* (TPAN) en la Asamblea General de las Naciones Unidas. El resultado de la votación ha sido de 122 votos a favor, 1 voto en contra (Países Bajos) y 1 abstención (Singapur). Los países restantes no participaron en la votación¹.

La Conferencia para la negociación del Tratado no ha conseguido involucrar a los principales afectados: en el proceso no ha participado ningún país poseedor de armas nucleares (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia, India, Paquistán, Israel, Corea del Norte), ningún miembro de la OTAN (con la excepción de los Países Bajos, por imposición de su Parlamento), ni aquellos países protegidos por el «paraguas nuclear» de Estados Unidos. Los países que han participado en la elaboración y aprobación del Tratado, representan a menos de la mitad de la población mundial y suponen apenas el 20 % del PIB del planeta.

Desde su entrada en vigor en el año 1970, el TNP se convirtió en la piedra angular del régimen de no-proliferación nuclear mundial. La adherencia a este Tratado por parte de 191 países, incluidos los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (las cinco potencias nucleares existentes cuando se negoció el Tratado), hacen que sea uno de los más ampliamente ratificados de entre los tratados de desarme existentes. De los Estados miembros de la ONU, tan solo cuatro no son parte del TNP (India, Israel, Paquistán y Sudán del Sur) y únicamente uno se ha retirado del mismo (Corea del Norte, en el año 2003)².

¹ United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons, Leading Towards their Total Elimination, *Vote: Draft treaty on the prohibition of nuclear weapons*. UNODA, disponible en https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2017/07/A.Conf._229.2017.L.3.Rev_.1.pdf Fecha de la consulta 08.07.2017.

² United Nations Office for Disarmament Affairs, *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. UNODA, disponible en <http://disarmament.un.org/treaties/t/npt> Fecha de la consulta 05.07.2017.

La amplia aceptación del TNP y el éxito relativo que se le puede atribuir en su medio siglo de historia no deben llevar a engaño: han existido, existen y existirán grandes obstáculos en el avance hacia su objetivo final, que no es otro que el desarme nuclear.

El nuevo TPAN reconoce al TNP como la piedra angular del régimen de no-proliferación, y pretende impulsar el avance en el cumplimiento de su artículo VI, relativo al desarme en general y al desarme nuclear en particular.

Régimen de no-proliferación nuclear

Desde la aparición y uso de las primeras armas nucleares en 1945, las grandes potencias temieron que el desarrollo de capacidades nucleares por parte de otros países capacitara a éstos a desviar parte de las tecnologías y materiales desarrollados hacia la obtención de armamento nuclear. De esta forma apareció la preocupación de limitar el uso de la energía nuclear a aplicaciones pacíficas.

Así, en 1946 aparecieron los primeros esfuerzos por proporcionar acceso a la tecnología nuclear a todos los Estados, bajo las salvaguardias apropiadas. Los intentos de ciertas personalidades y la recién creada Organización de las Naciones Unidas para contener y eliminar las armas nucleares justo cuando acababan de nacer (*Informe Acheson - Lillienthal*, *Plan Baruch* y el ruso *Plan Gromyko*) se demostraron infructuosos con el emergente conflicto entre Este y Oeste.

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Soviética otorgaron un papel estratégico fundamental a sus armas nucleares. El desarme nuclear parecía fuera de todo alcance, y los esfuerzos se centraron en frenar el enorme crecimiento de los arsenales nucleares y evitar la proliferación nuclear a otros Estados. A mediados de la década de 1960, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU ya se habían convertido en potencias nucleares³.

En diciembre de 1953, el presidente norteamericano Dwight D. Eisenhower presentó ante la 8ª Asamblea General de las Naciones Unidas su conocida propuesta *Atoms for Peace*, en la que se promovía la aparición de una organización internacional para transmitir la tecnología nuclear y prevenir el desarrollo de armamento nuclear por parte

³ Estados Unidos (1945), Unión Soviética (1949), Reino Unido (1952), Francia (1962), China (1964).

de nuevos países. Esta propuesta fue el origen del nacimiento en 1957 del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA), cuya doble misión era la promoción y el control de la tecnología nuclear.

El principio de *no-proliferación nuclear* comenzó a negociarse en el marco de las Naciones Unidas en el año 1957, y a principios de la década de 1960 ya había cobrado fuerza. Así, en 1968 se alcanzó un acuerdo y nació el *Tratado sobre la No-Proliferación de las Armas Nucleares* (TNP). El plazo para su firma se abrió el 1 de julio de 1968, y entró en vigor el 5 de marzo de 1970.

El TNP diferencia dos tipos de Estados partes del mismo: los poseedores de armas nucleares (*nuclear-weapon states, NWS*) y el resto. El Tratado reconocía como poseedores de armas nucleares⁴ a aquellos estados que habían *fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967*⁵, y constituía un acuerdo basado en: el compromiso de las potencias nucleares de no contribuir de ninguna forma a la proliferación de armas nucleares; el compromiso del resto de Estados a no recibir, controlar, fabricar ni adquirir este tipo de armas; el compromiso de facilitar el intercambio de información y tecnología nuclear con fines pacíficos; y el compromiso de *celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional*⁶.

En el año 1995 (25 años tras su entrada en vigor) se decidió la vigencia indefinida del TNP y se reafirmó la existencia de una Conferencia de Revisión cada cinco años. Es durante estas conferencias de revisión cuando las diferentes visiones de las partes del Tratado se ponen de manifiesto. Los temas de fricción son múltiples (mecanismos de sanción ante la proliferación, limitaciones de transferencia de tecnologías del ciclo de combustible nuclear con fines pacíficos, compromisos de «seguridad negativa»), pero el asunto que probablemente genera más insatisfacción en gran número de países es el

⁴ En adelante, por simplicidad, *potencias nucleares*.

⁵ Naciones Unidas, *Tratado sobre la no-proliferación de las armas nucleares*, UN, junio de 1968, Artículo IX.3., disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2373\(XXII\)&Lang=S](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2373(XXII)&Lang=S). Fecha de la consulta 15.06.2017.

⁶ *Ibid.*, Artículo VI.

relativo al compromiso de desarme nuclear: ¿Cumplen las potencias nucleares con el artículo VI del Tratado? ¿Tienen cabida las actuales doctrinas de uso de las armas nucleares en el régimen de no-proliferación?

En las diferentes respuestas o interpretaciones que las partes hacen a estas preguntas radican las posturas enfrentadas ante el nuevo Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares. Para comprender tanto la elaboración y aprobación del TPN por 122 países en la Asamblea General de las Naciones Unidas como la ausencia y boicot por parte de las potencias nucleares y sus aliados, es necesario conocer el marco de referencia: el TNP y resto de tratados y acuerdos de desarme nuclear (en su conjunto conocidos como *régimen de no-proliferación*), la evolución de los arsenales nucleares y las doctrinas de uso del armamento nuclear por parte de sus poseedores.

Avances hacia el desarme nuclear: ¿cumplen las potencias nucleares con el artículo VI del TNP?

En la actualidad existen nueve países con armas nucleares. Además de las potencias nucleares reconocidas por el TNP, tres países han probado estas armas: India (1974 y 1998), Paquistán (1998) y Corea del Norte (primera prueba nuclear en 2006, quinta y hasta hoy día última prueba en 2016). Además, se considera que Israel es una potencia nuclear desde finales de la década de 1960, aunque siempre ha mantenido una calculada ambigüedad al respecto⁷.

Israel, India y Paquistán nunca han sido parte del TNP, por lo que su acceso a este tipo de armas no puede considerarse un incumplimiento ni un caso de proliferación en el ámbito del Tratado. Habría constituido un incumplimiento del artículo I del TNP por parte de las potencias nucleares si una de ellas hubiera asistido a estos países (de cualquier forma) en la obtención de sus armas nucleares, pero esto nunca ha sido demostrado.

Más controvertido es el caso de Corea del Norte, que realizó su primera prueba nuclear tan sólo tres años después de anunciar su salida del Tratado en 2003. Los Estados

⁷ KRISTENSEN, H.M. & NORRIS, R.S., "Israeli nuclear weapons, 2014", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 70, nº 6, 2014, pp. 97-115.

Partes del TNP mantienen diferentes posturas sobre cuál es el estatus de Corea del Norte respecto al Tratado hoy día⁸.

Es una realidad que casi 50 años después de la aprobación del TNP existen cuatro nuevas potencias nucleares (en la Tabla 1 se muestran los arsenales nucleares y su evolución). Pero también es cierto que, salvo el discutido caso de Corea del Norte, las nuevas potencias nucleares son Estados soberanos que no son parte del Tratado.

También es discutible la supuesta falta de avance en el desarme nuclear por las potencias nucleares parte del TNP. Cuando este Tratado entró en vigor (1970), se estima que existían unas 37.800 cabezas nucleares⁹. Esta cantidad alcanzó un máximo histórico en 1986 (aprox. 64.000 cabezas nucleares), principalmente debido al aumento del arsenal de la extinta Unión Soviética, y desde entonces no ha dejado de disminuir.

El Tratado INF (del inglés *Intermediate-Range Nuclear Forces*), firmado en 1987 entre Estados Unidos y la Unión Soviética, supuso la retirada de los misiles de alcance intermedio lanzados desde tierra; el primer Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START I, *Strategic Arms Reduction Treaty*), firmado en 1991 entre las mismas partes unos meses antes del colapso de la Unión Soviética, supuso la eliminación de un tercio de las armas nucleares estratégicas; las *Presidential Nuclear Initiatives* de 1991, mediante las que George H.W. Bush limitó drásticamente el arsenal nuclear táctico estadounidense, fueron similarmente correspondidas por el presidente soviético Mijaíl Gorbachov y ratificadas (e incluso ampliadas) por el presidente de la recién aparecida Rusia (Boris Yeltsin) en 1992; el Tratado SORT (*Strategic Offensive Reduction Treaty*), ratificado en 2002 por Estados Unidos y Rusia, limitó el número de cabezas nucleares estratégicas desplegadas a un rango entre 1.700 y 2.200; y, finalmente, el tratado *New START* (formalmente *Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms*) continúa en la actualidad con las reducciones del armamento nuclear estratégico ruso y estadounidense iniciadas con sus predecesores START y SORT.

⁸ United Nations for Disarmament Affairs, *Democratic People Republic of Korea: Accession to Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*, UNODA, disponible en <http://disarmament.un.org/treaties/a/npt/democraticpeoplesrepublicofkorea/acc/moscow> Fecha de la consulta 07.07.2017.

⁹ Bulletin of the Atomic Scientists, "The Bulletin of the Atomic Scientists' Nuclear Notebook", BAS, disponible en <http://thebulletin.org/nuclear-notebook-multimedia> Fecha de la consulta 07.07.2017.

Tabla 1. Evolución de los arsenales nucleares, por países^{10 11 12 13 14 15 16 17 18 19}.

PAÍSES	EVOLUCIÓN HISTÓRICA				
	1970	1986	2000	2010	2017
Estados Unidos ²⁰	23.008	23.317	10.577	5.066	4.480
U.R.S.S. - Rusia ²¹	11.736	40.159	12.188	5.215	4.300
Reino Unido	375	350	280	225	225
Francia	36	355	470	300	300
China	75	224	232	240	260
Israel	8	44	72	80	80
India	-	-	13	80	130
Paquistán	-	-	14	90	140
Corea del Norte	-	-	-	<10	<15
TOTAL	37.863	64.099	23.566	11.071	9.930

También en el ámbito del *régimen de no-prolifерación* y del artículo VI del TNP podemos considerar como éxito la interrupción en la ejecución de pruebas nucleares. En 1963 entró en vigor el *Tratado de prohibición de ensayos nucleares en la atmósfera, el espacio*

¹⁰ KRISTENSEN, H.M. & NORRIS, R.S., "United States nuclear forces, 2017", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 73, nº 1, 2017, pp. 48-57.

¹¹ KRISTENSEN, H.M. & NORRIS, R.S., "Russian nuclear forces, 2017", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 73, nº 2, 2017, pp. 115-126.

¹² KRISTENSEN, H.M. & NORRIS, R.S., "British nuclear forces, 2011", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 67, nº 5, 2011, pp. 89-97.

¹³ NORRIS, R.S. & KRISTENSEN, H.M., "The British nuclear stockpile, 1953-2013", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 69, nº 4, 2013, pp. 69-75.

¹⁴ NORRIS, R.S. & KRISTENSEN, H.M., "French nuclear forces, 2008", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 64, nº 4, 2008, pp. 52-57.

¹⁵ KRISTENSEN, H.M. & NORRIS, R.S., "Chinese nuclear forces, 2016", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 72, nº 4, 2016, pp. 205-211.

¹⁶ KRISTENSEN, H.M. & NORRIS, R.S., "Indian nuclear forces, 2017", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 73, nº 4, 2017, pp. 205-209.

¹⁷ KRISTENSEN, H.M. & NORRIS, R.S., "Pakistani nuclear forces, 2016", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 72, nº 6, 2016, pp. 368-376.

¹⁸ KRISTENSEN, H.M. & NORRIS, R.S., "Israeli nuclear weapons, 2014", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 70, nº 6, 2014, pp. 97-115.

¹⁹ Bulletin of the Atomic Scientists, "The Bulletin of the Atomic Scientists' Nuclear Notebook", BAS, disponible en <http://thebulletin.org/nuclear-notebook-multimedia> Fecha de la consulta 07.07.2017.

²⁰ No se incluyen las cabezas nucleares que se encuentran retiradas, a la espera de ser desmilitarizadas (aprox. 2.300 cabezas nucleares).

²¹ No se incluyen las cabezas nucleares que se encuentran retiradas, a la espera de ser desmilitarizadas (aprox. 2.700 cabezas nucleares).

exterior y bajo el agua (Partial Test-Ban Treaty, PTBT), con las ausencias significativas de Francia y China (por encontrarse sus respectivos programas nucleares demasiado inmaduros como para prescindir de la realización de este tipo de pruebas). Posteriormente se negoció el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT*), firmado desde 1996 por 183 estados y ratificado por 166 de ellos. Aunque este Tratado aún necesita la ratificación de determinados países para su entrada en vigor²², está siendo cumplido universalmente, con la única y conocida excepción de Corea del Norte.

Régimen de no-proliferación versus necesidades estratégicas

Es un dato objetivo que el arsenal nuclear global ha disminuido en un 60% respecto al existente a fecha de entrada en vigor del TNP, y un 85% respecto al máximo alcanzado en 1986. Pero también es cierto que esta reducción se debe principalmente a la contracción de los arsenales estadounidense y ruso, y que las negociaciones y acuerdos entre Estados Unidos y la Unión Soviética - Rusia para el reajuste de sus arsenales nucleares no deben interpretarse únicamente en clave de cumplimiento del Tratado de No-Proliferación, sino considerando los intereses estratégicos de ambos Estados.

La evolución de los arsenales nucleares y las decisiones que los Estados poseedores adoptan respecto a estas armas no pueden entenderse sin conocer el porqué de la existencia de sus armas nucleares. Las motivaciones estratégicas nacionales tienen una relación de influencia bidireccional con el *régimen de no-proliferación nuclear*: por un lado, los objetivos estratégicos de cada Estado influyen en la postura a adoptar ante cualquier iniciativa internacional sobre no-proliferación o desarme nuclear; y, por otro lado, los avances de la comunidad internacional en cualquier aspecto del *régimen de no-proliferación* ejercerá una presión sobre las posturas de las potencias nucleares al respecto (en especial sobre las posturas más divergentes de los acuerdos adoptados).

Las doctrinas de uso se derivan de las motivaciones estratégicas de cada país, con variaciones debidas a las diferentes interpretaciones que puedan realizar los sucesivos

²² El artículo XIV del CTBT establece su entrada en vigor 180 días después de su ratificación por los 44 países listados en su Anexo 2. A fecha de 07/07/2017, restan 8 países de dicha lista por ratificar el Tratado y, por lo tanto, para que el mismo entre en vigor: China, Egipto, India, Irán, Israel, Corea del Norte, Paquistán y Estados Unidos.

gobiernos de cada uno de ellos. Por ello, conociendo la doctrina puede inferirse la motivación estratégica y comprender en mayor medida sus posturas ante cualquier iniciativa. Expresado desde otro punto de vista: no puede influirse en las decisiones de las potencias nucleares relativas a la no-proliferación y al desarme sin atender a las razones estratégicas que han llevado a estos Estados a disponer del arma nuclear.

No entender (o atender) esta dependencia bidireccional entre motivación estratégica de los Estados y el *régimen de no-proliferación* es la razón fundamental de la comprensible división producida en la comunidad internacional a la hora de negociar el *Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares*. Tan cierto es que debe exigirse el cumplimiento del TNP por todas las partes, evitando la proliferación nuclear y persiguiendo el objetivo del desarme nuclear completo, como que no puede avanzarse en ninguno de estos dos objetivos sin atender las necesidades estratégicas de todos los involucrados. Como ya opinó la Corte Internacional de Justicia en 1996²³, *cualquier búsqueda realista de un desarme general y completo, especialmente del desarme nuclear, necesita de la cooperación de todos los Estados*.

Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares

El texto finalmente votado y aprobado el 7 de julio²⁴ en Nueva York está formado por un preámbulo y 20 artículos. Con su lectura se confirma claramente su objetivo principal: forzar el avance hacia el cumplimiento de lo establecido en el artículo VI del TNP mediante la prohibición del uso y la eliminación de las armas nucleares. El análisis pormenorizado del Tratado deja en evidencia la ausencia de las potencias nucleares y sus aliados en la negociación del contenido, y pone de manifiesto la participación indirecta de las Organizaciones No Gubernamentales que han remitido oficialmente sus aportaciones²⁵. Es de destacar la influencia, visible en la totalidad del Tratado y

²³ International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinions, ICJ Reports 1996, p. 263, disponible en <http://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf> Fecha de la consulta 10.07.2017.

²⁴ Conferencia de las Naciones Unidas para negociar un instrumento jurídicamente vinculante que prohíba las armas nucleares y conduzca a su total eliminación, *Proyecto de tratado sobre la prohibición de las armas nucleares*, UN, 2017, disponible en <http://www.undocs.org/es/a/conf.229/2017/L.3/Rev.1> Fecha de la consulta 08.07.2017.

²⁵ Conferencia de las Naciones Unidas para negociar un instrumento jurídicamente vinculante que prohíba

manifiesta en muchos de sus artículos y párrafos introductorios, de la *Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Women's International League for Peace and Freedom, WILPF)*²⁶ a través de su programa de desarme (*Reaching Critical Will*²⁷).

Párrafos introductorios

En el preámbulo se deja constancia de la preocupación por las catastróficas consecuencias humanitarias y medioambientales del uso deliberado o accidental de las armas nucleares, manifestando que estas consecuencias no pueden ser contenidas y que tienen un alcance global. Esta preocupación no es nueva: el concepto de *invierno nuclear* como efecto secundario de una guerra nuclear apareció en una serie de artículos de investigación en la década de 1980, y sus modelos matemáticos y predicciones se han visto confirmados con sofisticados modelos climáticos en la actualidad²⁸. Los nuevos modelos predicen que incluso un conflicto nuclear regional que implicara la explosión de 100 armas nucleares de la potencia de la bomba lanzada sobre Hiroshima provocaría las temperaturas medias globales más bajas de los últimos 1 000 años y un descenso del 10 % en las precipitaciones; estos efectos persistirían varios años, afectando a la agricultura mundial (descensos del 20% en la producción de arroz y cereales) y poniendo en peligro la subsistencia de más de 2 000 millones de personas²⁹.

El Tratado reconoce igualmente el *impacto desproporcionado de las actividades relacionadas con las armas nucleares en los pueblos indígenas* (clara alusión a los ensayos nucleares efectuados durante décadas en territorios remotos pero habitados en

las armas nucleares y conduzca a su total eliminación, *Submissions by NGOs*, UN, 2017, disponible en <https://www.un.org/disarmament/ptnw/submissions-ngos.html> Fecha de la consulta 09.07.2017.

²⁶ Los tres documentos aportados por esta ONG están disponibles en el enlace referenciado en la nota anterior. Los documentos están basados en otro documento de la misma organización:

ACHESON, Ray, *Banning Nuclear Weapons: principles and elements for a legally binding instrument*, WILPF, 2017, disponible en <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/banning-nuclear-weapons.pdf> Fecha de la consulta 09.09.2017.

²⁷ <http://www.reachingcriticalwill.org/>

²⁸ ROBOCK, A. & TOON, O.B., "Self-assured destruction: The climate impacts of nuclear war", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 68, nº 5, 2012, pp. 66-74.

²⁹ HELFAND, I., *Nuclear Famine: Two Billion People At Risk? Global Impacts of Limited Nuclear War on Agriculture, Food Supplies, and Human Nutrition*. International Physicians for the Prevention of Nuclear War & Physicians for Social Responsibility, 2013, disponible en <http://www.ippnw.org/pdf/nuclear-famine-two-billion-at-risk-2013.pdf> Fecha de la consulta 12.07.2017.

islas del Pacífico) y el *sufrimiento y daños inaceptables causados a las víctimas del uso de armas nucleares*.

En esta introducción del Tratado se reafirma la *aplicación plena y efectiva del Tratado sobre la No-Proliferación de las Armas Nucleares* y la *obligación de celebrar de buena fe y llevar a su conclusión negociaciones conducentes al desarme nuclear*. Al contener el matiz de concluir las negociaciones y no simplemente mantenerlas, el TPAN está incluyendo la interpretación de la Corte Internacional de Justicia (ICJ) respecto al artículo VI del TNP³⁰ (que el artículo VI obliga a alcanzar un resultado concreto, el desarme nuclear en todos sus aspectos).

En la introducción también se hace referencia a la *importancia vital del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares*. Esta inclusión puede interpretarse como un recordatorio dirigido a los países cuya falta de ratificación impide la entrada en vigor del CTBT, si bien es cierto que (con la única excepción de Corea del Norte) todos ellos están aplicando dicho Tratado.

El preámbulo no se limita a reforzar el régimen de desarme y no-proliferación nuclear promoviendo la obligación moral para el desarme nuclear, sino que va más allá y considera que *cualquier uso de armas nucleares sería contrario a las normas del derecho internacional aplicables en los conflictos armados*. Esta consideración expresa, y los artículos que de ella se derivan, son uno de los puntos más controvertidos y difíciles de aceptar por parte de las potencias nucleares, pues dejaría fuera de la legalidad internacional el uso de armas nucleares en cualquier caso. Hasta la fecha no existía ninguna prohibición tan taxativa: ni siquiera la Corte Internacional de Justicia pudo decidir concluyentemente si la amenaza o uso de armas nucleares podría ser considerada legal o ilegal en circunstancias extremas de autodefensa en las que la propia supervivencia del Estado estuviera en riesgo³¹.

La preocupación por las doctrinas de uso del armamento nuclear también se pone de manifiesto en otro de los párrafos introductorios, que además se refiere al *despilfarro de recursos económicos y humanos en programas para la producción, el mantenimiento y la modernización de armas nucleares*. Es cierto que el coste económico de la capacidad

³⁰ International Court of Justice, op. cit., p. 267.

³¹ International Court of Justice, op. cit., p. 266.

nuclear es enorme: por ejemplo, Estados Unidos gastará en la operación, sostenimiento y modernización de sus fuerzas nucleares unos 23 500 millones de € en el año 2017 (aproximadamente el triple que el total del presupuesto del Ministerio de Defensa español para el mismo año), y unos 400 000 millones de € en el período 2017-2026³². Pero no es menos evidente que el uso del término *despilfarro* es una consecuencia más de la ausencia de las potencias nucleares en la Conferencia para la negociación del Tratado. Las potencias nucleares son conscientes del formidable coste económico de su capacidad, pero no lo consideran un *despilfarro*, sino el precio a pagar por su política estratégica.

La *prohibición jurídicamente vinculante de las armas nucleares* es la piedra angular de este Tratado. Además de en el propio título de la Conferencia negociadora del Tratado, se cita tanto en la introducción como en los artículos 4 y 8. Sin embargo, debe tenerse presente que, según el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados³³, un Tratado es vinculante para los Estados Partes que lo han ratificado, aceptado, aprobado o accedido formalmente.

Un párrafo de la introducción que ha creado polémica e incluso la oposición en uno de los *think-tanks* más influyentes sobre no-proliferación (*The Bulletin of The Atomic Scientists*) es el relativo al *derecho inalienable de sus Estados Partes a desarrollar la investigación, la producción y el uso de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación*. Los críticos con este párrafo argumentaron en los primeros borradores³⁴ que era peligroso reafirmar este derecho sin confirmar las salvaguardias establecidas en el TNP: es decir, confirmar en el TPAN el derecho al desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos sin a la vez reafirmar los compromisos de no-proliferación verificados mediante las salvaguardias podría debilitar las provisiones del TNP en lugar de

³² Congressional Budget Office, *Projected Costs of U.S. Nuclear Forces, 2017 to 2026*, CBO, Report, febrero de 2017, disponible en <https://www.cbo.gov/sites/default/files/115th-congress-2017-2018/reports/52401-nuclearcosts.pdf> Fecha de la consulta 12.07.2017.

³³ International Law Commission of the United Nations, *Viena Convention on the Law of Treaties*, UN, 1969, disponible en http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf Fecha de la consulta 10.07.2017.

³⁴ ACHESON, Ray, "Hit delete on the 'right' to nuclear energy in new weapons ban", *Bulletin of the Atomic Scientists*, 30.06.2017. Disponible en <http://thebulletin.org/hit-delete-right-nuclear-energy-new-weapons-ban> Fecha de la consulta 08.07.2017.

reforzarlo. Esta crítica ha sido atendida y la redacción final del artículo 3 del TPAN confirma la necesidad de las salvaguardias en el uso pacífico de la energía nuclear.

Articulado

El artículo 1 del TPAN prohíbe a los Estados partes del mismo desarrollar, ensayar, producir, fabricar, adquirir, poseer, almacenar, transferir, controlar, usar o amenazar con usar armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares, así como ayudar, solicitar ayuda, alentar o inducir a otros a cualquiera de estas actividades. De esta forma, el primer artículo del Tratado ya dejaría fuera de juego las doctrinas de uso de las potencias nucleares y la propia existencia de sus arsenales (al menos si dichos Estados fueran parte del Tratado). Pero este artículo va más allá, y también prohíbe *permitir el emplazamiento, la instalación o el despliegue de armas nucleares u otros dispositivos nucleares en su territorio o en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control*.

Con la última prohibición del artículo 1 se refuerzan los artículos I y II del TNP al dejar claramente fuera de la legalidad la existencia de armamento nuclear en países no poseedores y que sean Estados partes del TPAN, independientemente de quién sea el propietario de estas armas y de quién las controle. Pero, además, el artículo 2.1 c) obliga a los Estados partes del Tratado a declarar *si hay armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares en su territorio o en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control que otro Estado tenga en propiedad, posea o controle*.

Es evidente que el contenido de los artículos 1 g) y 2.1 c) del TPAN es motivo suficiente para la oposición de Estados Unidos y de sus aliados europeos de la OTAN. Estados Unidos es la única potencia nuclear que despliega armas nucleares en otros países: aproximadamente 180 bombas nucleares (tipo B-61, no estratégicas) se encuentran almacenadas en seis bases aéreas en territorio de cinco países europeos³⁵ (Bélgica, Alemania, Italia, Países Bajos y Turquía). La OTAN en general, y Estados Unidos en particular, defienden que el despliegue de sus armas nucleares en otros países de la Alianza no viola el NPT porque «cada una de las potencias nucleares de la Alianza

³⁵ KRISTENSEN, H.M. & NORRIS, R.S., "Worldwide deployments of nuclear weapons", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 70, nº 5, 2014, pp. 96-108.

mantiene el control y custodia absolutos de sus armas nucleares»³⁶. Sin entrar en la controversia que genera este argumento, la realidad es que en virtud del artículo 1 del nuevo TPAN estaría manifiestamente prohibido el despliegue y tránsito de armas nucleares en países que hubieran ratificado este Tratado.

Estados Unidos era consciente del efecto que podrían provocar los artículos 1 g) y 2.1 c) del TPAN desde antes de que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara la negociación de este Tratado, y por ello remitió a sus aliados de la OTAN una comunicación³⁷ en la que ponía de manifiesto el riesgo que un Tratado de estas características supondría para su política de disuasión extendida³⁸, que proporcionaba (tanto a ellos como a otros países asiáticos) la protección nuclear norteamericana. Es en este contexto en el que debe entenderse tanto la oposición frontal norteamericana a la negociación del TPAN como la ausencia de estas negociaciones por parte de todos sus aliados (los Países Bajos, obligados a participar en la elaboración del Tratado por su Parlamento, han emitido el único voto en contra de su aprobación).

El artículo 4 del Tratado establece el camino a seguir para la eliminación total de las armas nucleares de sus Estados Partes. Prevé que sea una *autoridad internacional competente* (designada por los Estados Partes) quien verifique la eliminación irreversible de los programas nacionales de armas nucleares, y extiende los acuerdos de salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica a las potencias nucleares partes del Tratado *para ofrecer garantías creíbles* [tras la eliminación de sus armas y programas nucleares] *de que no se producirá ninguna desviación de materiales nucleares declarados de las actividades nucleares pacíficas y que no existen materiales o actividades nucleares no declaradas en el Estado en su conjunto*.

³⁶ North Atlantic Treaty Organization, *NATO and the Non-Proliferation Treaty*, NATO, Fact Sheet, marzo de 2017, disponible en http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170323_170323-npt-factsheet.pdf Fecha de la consulta 09.07.2017.

³⁷ North Atlantic Treaty Organization, *Defense impacts of potential United Nations General Assembly nuclear weapons ban treaty*, United States Non-Paper to NATO Committee on Proliferation, octubre de 2016, disponible en http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2016/10/NATO_OCT2016.pdf Fecha de la consulta 09.07.2017.

³⁸ *Extended deterrence* (coloquialmente conocido como "paraguas nuclear").

El problema con el artículo 4 radica en su segundo párrafo, donde se especifica que *cada Estado Parte que tenga en propiedad, posea o controle armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares los pondrá inmediatamente fuera de estado operativo, y los destruirá lo antes posible [...] de conformidad con un plan jurídicamente vinculante y con plazos concretos para la eliminación [...], incluida la eliminación o conversión irreversible de todas las instalaciones relacionadas con armas nucleares*. La existencia de este artículo implica la práctica imposibilidad de que ninguna de las potencias nucleares actuales se pueda plantear la decisión de unirse al Tratado de forma unilateral: si uno de estos Estados se uniera al TPAN, sería renunciando precisamente a los objetivos estratégicos que le llevaron a convertirse en una potencia nuclear, pues estaría obligado a retirar del servicio operativo sus armas nucleares y perdería así cualquier capacidad de disuasión nuclear (defensa de intereses vitales del Estado, destrucción mutua asegurada, disuasión nuclear básica, disuasión extendida, etc.), y el equilibrio con las potencias que conservaran su armamento nuclear.

El único camino realista para que las potencias nucleares avancen hacia el desarme es como lo han realizado hasta ahora Estados Unidos y Rusia: de forma conjunta y coordinada, paso a paso, reduciendo al máximo los riesgos sobre sus necesidades y objetivos estratégicos. Una interesante y sensata aproximación en esta línea es la propuesta por Lodgaard³⁹. Este autor, tras definir los riesgos inherentes al desarme nuclear coordinado cuando los arsenales son muy pequeños (decenas de armas nucleares, que no aseguran ni disuasión ni capacidad de respuesta) o virtuales (cuando una potencia no tiene armas nucleares pero puede disponer de ellas en un plazo inmediato), propone pasar desde una etapa de capacidad disuasoria mínima (del orden de unas pocas centenas de cabezas nucleares, donde se encuentran todas las potencias nucleares, excepto Estados Unidos y Rusia) directamente a un mundo libre de armas nucleares *significativamente por debajo de cero*. El nivel *significativamente por debajo de cero* se alcanzaría eliminando el material fisible utilizable en armas nucleares y todos sus componentes, desmantelando las instalaciones nucleares y reorientando los profesionales del sector *antes* de eliminar las armas y la capacidad disuasoria en el último paso. De esta forma la estabilidad estratégica entre las potencias nucleares

³⁹ LODGAARD, S., *Nuclear Disarmament and Non-Proliferation*. Nueva York, Routledge, 2011, p. 217.

estaría garantizada por la capacidad disuasoria mínima hasta que fuera el momento de eliminarlas definitivamente.

Este camino descrito por Lodgaard no tendría cabida en el marco del TPAN salvo que las potencias nucleares accedieran simultáneamente al Tratado justo antes de eliminar definitivamente las armas nucleares, en la última etapa. Es decir, las potencias nucleares deberían acordar y poseer una capacidad disuasoria mínima mientras se procedería al desmantelamiento coordinado de sus instalaciones y capacidades nucleares para, una vez alcanzado el *nivel significativamente por debajo de cero*, acceder todos de forma simultánea al TPAN y concluir el desarme nuclear.

La asistencia y compensación a las víctimas de las armas nucleares (tanto las lanzadas sobre Hiroshima y Nagasaki como los más de 500 ensayos nucleares atmosféricos efectuados entre 1945 y la década de 1990) ha sido incluida en los artículos 6 y 7 del Tratado. Según algunos de los documentos de trabajo empleados en la negociación del Tratado, las explosiones nucleares llevadas a cabo en todo el mundo han provocado víctimas en Argelia, Australia, China, Corea del Norte, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Islas Marshall, Japón, Kazajistán, Kiribati, Paquistán, Polinesia Francesa, Rusia, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán, y casi nunca han sido adecuadamente atendidas⁴⁰. El artículo 6.1 establece que son los Estados Partes quienes deben proporcionar la adecuada asistencia a las *personas bajo su jurisdicción afectadas por el uso o el ensayo de armas nucleares*, y el artículo 7.6 añade que cada Estado parte *que haya usado o ensayado armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares tendrá la responsabilidad de proporcionar una asistencia adecuada a los Estados Partes afectados, con el propósito de asistir a las víctimas y restaurar el medio ambiente*. De esta forma, los Estados Partes estarán obligados legalmente a asistir a las víctimas bajo su jurisdicción, y los Estados Partes que hayan utilizado armas nucleares en otro territorio deberán ayudar a los Estados bajo cuya jurisdicción se halle dicho territorio. En todo

⁴⁰ United Nations conference to negotiate a legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination, *Victim Rights and Victim Assistance in a Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: A Humanitarian Imperative*, Submitted by International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN), disponible en <https://www.un.org/disarmament/ptnw/pdf/A%20CONF.229%202017%20NGO%20WP.14.pdf> Fecha de la consulta 08.07.2017.

caso, si las víctimas se encuentran bajo jurisdicción de un Estado que no sea parte del TPAN, no se verán beneficiadas de estas provisiones del Tratado.

Además de la asistencia a las víctimas, los artículos 6 y 7 del TPAN obliga a los Estados Partes a restaurar el medio ambiente de las zonas afectadas por sus ensayos nucleares. Esto es especialmente significativo para las islas y atolones del Pacífico donde se realizaron más de 300 explosiones nucleares atmosféricas entre 1946 y 1996 (Bikini, Enewetak, Kiritimati, Kalama, Malden, Mururoa y Fangataufa). No es de esperar que estos dos artículos supongan un gran obstáculo para las potencias nucleares a la hora de decidir sobre su adopción del Tratado, sobre todo teniendo en cuenta la gran dificultad que suponen los artículos anteriores.

Los artículos 8 a 20 están dedicados al funcionamiento del Tratado, no son controvertidos y no es probable que supongan un impedimento para la adhesión por parte de nuevos Estados. Las enmiendas al Tratado precisan del voto favorable de una mayoría de dos tercios de los Estados Partes (artículo 10); estará abierto a la firma de todos los Estados a partir del 20 de septiembre de 2017 (artículo 13); está sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de sus firmantes, y es de libre adhesión (artículo 14); entrará en vigor 90 días después de que haya sido ratificado, aceptado, aprobado o adherido por 50 Estados (artículo 15); no admite reservas por parte de ningún Estado Parte (artículo 16); y tiene una duración ilimitada (artículo 17.1).

Podría interpretarse como una contradicción el hecho de que por un lado el preámbulo del TPAN reafirme *la aplicación plena y efectiva del Tratado sobre la No-Proliferación de las Armas Nucleares*, reconociéndolo como *piedra angular del régimen de desarme y no-proliferación nucleares* y que, por otro lado, la redacción del artículo 18 otorgue prevalencia al TPAN sobre cualquier otro acuerdo internacional, incluido el TNP (cuando las obligaciones del otro Tratado no sean compatibles con el TPAN). Aunque hoy día no se ha detectado una contradicción evidente entre ambos tratados, la Historia demuestra que con el tiempo suelen encontrarse resquicios no previstos en cualquier texto legal.

Conclusiones

A pesar de las importantes reducciones en el arsenal nuclear global en las últimas décadas, sobre todo gracias a la enorme disminución de los arsenales ruso y

norteamericano, existe inquietud y malestar en parte de la comunidad internacional por la lentitud del desarme nuclear y la falta de un claro compromiso por parte de los Estados poseedores para la eliminación completa de las armas nucleares en un plazo concreto. Con el objeto de impulsar el cumplimiento del artículo VI del *Tratado Sobre la No-Proliferación de las Armas Nucleares*, los países descontentos han promovido y liderado la negociación del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN) cuya aprobación tuvo lugar el pasado 7 de julio de 2017 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La aprobación del TPAN no puede considerarse un éxito al no haber conseguido la implicación de aquellos Estados de los que depende fundamentalmente su aplicación ni la de sus aliados. Los países que se han negado a participar en la redacción del Tratado y en su votación, además de incluir a todas las potencias nucleares, representan a más de la mitad de la población mundial y el 80 % del PIB del planeta.

La aplicación universal del TPAN de forma inmediata no parece posible ni realista al implicar riesgos estratégicos no asumibles por las potencias nucleares, pero lo cierto es que la aprobación del Tratado aumenta la presión internacional sobre estas potencias para avanzar hacia el cumplimiento del artículo VI del TNP. La aproximación objetiva y sensata hacia el desarme nuclear es mediante la eliminación progresiva: las potencias nucleares acordarían una capacidad nuclear disuasoria mínima y procederían al desmantelamiento coordinado de sus instalaciones y capacidades nucleares; una vez sobrepasado el punto de no retorno hacia la eliminación de la infraestructura nuclear con fines militares, todos podrían acceder de forma simultánea al TPAN y concluir la última etapa: el desarme nuclear completo, verificable y definitivo.

Desde este punto de vista hay margen para el optimismo: aunque el TPAN no haya conseguido involucrar a las potencias nucleares, es muy probable que impulse el avance hacia el desarme nuclear. Lo que sin duda ha conseguido es aumentar el coste político y diplomático asociado a la decisión de utilizar un arma nuclear o de amenazar con utilizarla. El TPAN era, y es, un avance necesario.ⁱ

*Cristian Martín Corrales**
Capitán ING. Armamento, PMP

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.