

104/2018

15 de octubre de 2018

*Manuel Francisco Herrera Almela **

El Tratado sobre la Prohibición de
las Armas Nucleares: ¿es
realmente necesario?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

El Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: ¿es realmente necesario?

Resumen:

Se ha pretendido presentar el Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares como un instrumento jurídicamente vinculante capaz de forzar a la comunidad internacional a proceder a un desarme nuclear generalizado mediante la adopción de una estrategia de estigmatización por parte de los impulsores del tratado y de los Estados que forman parte del mismo. No obstante, tal y como se mostrará en este artículo, el tratado resulta ser un instrumento sumamente inadecuado para la obtención de tal fin debido a tres tipos de incongruencias presentes en el mismo y en su proceso de negociación: Normativas, institucionales y prácticas. Al revisar todas las deficiencias relacionadas con estas incongruencias cabe preguntarnos hasta qué punto el tratado es realmente necesario para obtener el fin que persigue. A modo de contribución, tanto al debate académico como a la *praxis* del desarme nuclear, el documento concluirá con una propuesta original para abordar la cuestión del desarme nuclear generalizado a través de los mecanismos institucionales presentes en el actual régimen de no-proliferación.

Palabras clave:

Armas nucleares, Naciones Unidas, Tratado de No-Proliferación, liberalismo, OTAN.

***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.

The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: Is It Really Necessary?

Abstract:

The Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons is intended to be a legally binding instrument capable of forcing the international community to pursue widespread nuclear disarmament through the adoption of a stigmatizing strategy by the proponents of the treaty and the States that are parties to it. However, as it will be shown in this article, the treaty proves to be an extremely inadequate instrument for achieving this end due to three types of inconsistencies present in it and in its negotiation process: Normative, institutional and practical. In reviewing all the shortcomings related to these inconsistencies, we may ask ourselves to what extent the treaty is really necessary in order to achieve the end it pursues. As a contribution to both the academic debate and the practice of nuclear disarmament, the article will conclude with an original proposal to address the issue of generalized nuclear disarmament through the institutional mechanisms present in the current non-proliferation regime.

Keywords:

Nuclear weapons, United Nations, Non-Proliferation Treaty, Liberalism, NATO.

Cómo citar este documento:

HERRERA ALMELA, Manuel Francisco. *El Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: ¿es realmente necesario?* Documento de Opinión IEEE 104/2018. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

La decisión de iniciar las negociaciones formales sobre un nuevo instrumento legal que prohibiese de forma taxativa desarrollar y poseer armas nucleares se aprobó el 27 de octubre de 2016. Esta iniciativa respondía así a una serie de demandas relacionadas con el proceso de desnuclearización, que no han podido ser satisfechas a través del Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP) de 1968, y que ha logrado unir a gobiernos, organizaciones internacionales y la sociedad civil en un frente común contra los Estados nucleares. De hecho, a estos esfuerzos no se han unido las potencias nucleares, a las cuales se les achaca la falta de progreso en el desarme nuclear mundial¹.

La iniciativa de prohibir las armas nucleares parte de la base de que este tipo de armas son inhumanas e indiscriminadas². El uso de armas nucleares sobre cualquier zona poblada mataría a cientos de miles de personas de forma inmediata, y otras tantas quedarían lesionadas de por vida. No obstante, aún a pesar de que alguna de las potencias nucleares ha dejado entrever la voluntad de estar dispuesta a proceder a un desarme nuclear (recordemos el discurso de Barack Obama en Praga en junio de 2009), esto no ha derivado en ninguna iniciativa real que lleve a cabo dicho desarme. ¿Por qué? Esta es una de las principales preguntas que trataremos de responder en este artículo. ¿Por qué las potencias nucleares, aún a pesar de ser conscientes del daño que pueden producir este tipo de armas y de haber señalado su voluntad de querer desarmarse, no han formado parte de la Iniciativa Humanitaria (paraguas sobre el cual se aúnan Estados, organizaciones internacionales y grupos de la sociedad civil), ni han participado en las negociaciones del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares (TPAN), ni aún menos lo han ratificado? Responder a esta pregunta es imperativo debido a los recientes desarrollos que se han producido en relación con las armas nucleares: Las tensiones entre los estados con armas nucleares están aumentando y los programas de modernización nuclear están avanzando a buen ritmo.

El argumento que se esbozará en las siguientes páginas es que el TPAN sufre serias incongruencias normativas, institucionales y prácticas al no aborda cuestiones

¹ FIHN, BEATRICE, 2017, The Logic of Banning Nuclear Weapons. *Survival*. 2017. Vol. 59, no. 1, p. 43-50. DOI 10.1080/00396338.2017.1282671. Informa UK Limited

² *Ibíd*, p. 44

fundamentales para los Estados nucleares. Básicamente, el tratado no responde a porqué estos Estados perciben las armas nucleares como un activo estratégico valioso e incurre en un cuestionamiento y desestabilización del actual régimen de no-proliferación. En base a este hecho, cabe preguntarse hasta qué punto el TPAN es realmente un instrumento útil y necesario para obtener el desarme nuclear generalizado.

El Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares: motivaciones y proceso de negociación

Los orígenes del TPAN se remontan al Documento Final de la Conferencia de Revisión del TNP de 2010, donde se indicaba la profunda preocupación de todos los Estados por las consecuencias humanitarias catastróficas de cualquier uso de las armas nucleares³. Esta preocupación se debe a que nueve Estados todavía poseen unas 15 000 armas nucleares, de las cuales más de 4 000 están desplegadas. Al mismo tiempo, estos Estados continúan gastando miles de millones de dólares en modernizar y ampliar las capacidades de estos arsenales⁴.

Noruega acogió una conferencia internacional en marzo de 2013, con el fin de explorar las consecuencias humanitarias de las armas nucleares. A esta conferencia siguieron otras dos en México (febrero de 2014), y Austria (diciembre de 2014), con una amplia participación por parte de Estados no poseedores de armas nucleares, la sociedad civil y organizaciones intergubernamentales. No obstante, esta secuencia de conferencias se caracterizó por la escasa asistencia de Estados poseedores de armas nucleares⁵.

Las evidencias de los peligros humanitarios que plantea el uso de armas nucleares sirvieron para tratar la cuestión de cuál es la mejor manera para avanzar hacia el desarme nuclear generalizado. El surgimiento, tras la conferencia de Viena, de un consenso para «identificar y aplicar medidas eficaces para llenar el vacío legal con

³ *2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Final Document vol I*, 2010. New York.

⁴ ACHESON, RAY, AINSLIE, JOHN, DATAN, MERAV, KRISTENSEN, HANS, MELLO, GREG, MIAN, ZIAN, PODVIG, PAVEL, RAMANA, MV and ZANG, HUI, 2017, *ASSURING DESTRUCTION FOREVER: 2017 EDITION*. New York: Women's International League for Peace and Freedom.

⁵ La India y Pakistán asistieron a las tres reuniones, mientras que el Reino Unido y los Estados Unidos participaron solo en la conferencia de Viena. Francia, China, Rusia, Corea del Norte e Israel no participaron en ninguna de las conferencias

respecto a la prohibición y eliminación de las armas nucleares y para cooperar con todas las partes interesadas con el fin de lograr este objetivo»⁶ fue un llamamiento a favor de un tratado internacional jurídicamente vinculante para la prohibición de estas armas. Sin embargo, los cinco Estados poseedores de armas nucleares reconocidos por el TNP y muchos de sus aliados se opusieron al llamamiento a la celebración de negociaciones sobre la base de que, en su opinión, era prematuro e inapropiado dadas las actuales condiciones del Sistema Internacional, y que el desarme nuclear generalizado exige un enfoque más gradual. Esta divergencia de enfoque caracterizó la fallida Conferencia de Revisión del TNP de 2015.

Finalmente, en diciembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución para «avanzar en las negociaciones multilaterales de desarme nuclear»⁷. La resolución ordenaba la convocatoria de una Conferencia de Naciones Unidas en 2017 para negociar un instrumento jurídicamente vinculante que prohibiese las armas nucleares, con miras a su total eliminación. La Conferencia se reunió en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en dos períodos de sesiones de negociación, del 27 al 31 de marzo y del 15 de junio al 7 de julio de 2017. Esta conferencia no logró involucrar a los principales afectados ya que en el proceso de negociación del tratado no participó ninguna potencia nuclear ni ninguno de sus aliados (a excepción de Países Bajos)⁸. No obstante, aún a pesar de estas ausencias, el TPAN se aprobó y se abrió a firmas el 20 de septiembre de 2017.

Las razones por las cuales se llevó a cabo la negociación de un tratado de estas características son por sus posibles impactos políticos. La Iniciativa Humanitaria argumentaba que una prohibición crearía espacios para que los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los individuos pudiesen difundir el

⁶ CONFERENCIA DE DESARME, 2015, *Nota verbal de fecha 25 de agosto de 2015 dirigida al Secretario General de la Conferencia de Desarme por la Misión Permanente de Austria, por la que se transmite la declaración conjunta sobre las consecuencias humanitarias de las armas nucleares formulada por el Ministro Federal para Europa, la Integración y las Relaciones Exteriores de Austria, durante la Conferencia de las Partes de 2015 Encargada del Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, el 28 de abril de 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.

⁷ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, 2016, *Avances de las negociaciones multilaterales de desarme nuclear*. Nueva York: Naciones Unidas.

⁸ MARTÍN CORRALES, CRISTIAN, 2017, *Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: ¿avance hacia el desarme nuclear?* Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2017. No. 97/2017, p. 1-19.

mensaje de que la posesión de armas nucleares es inaceptable. La lógica que se seguía era que el proceso de negociación de un tratado de estas características movilizaría a la sociedad civil y la opinión pública en todo el mundo. Proporcionaría una oportunidad de reunir al público, involucrar a los medios de comunicación y pedir a los parlamentos que actúen. En resumen, le otorgaría visibilidad al movimiento contra las armas nucleares. Otro de los razonamientos que seguía la Iniciativa Humanitaria es que existían precedentes con respecto a la eliminación de ciertos tipos de armamentos como son las armas biológicas, químicas, las minas antipersona y las bombas de racimo, que se han materializado tras la firma de tratados específicos. Es por ello que Beatrice Fihn⁹, directora ejecutiva de CIAAN (Campaña Internacional para Abolir las Armas Nucleares), afirma que la prohibición precede a la eliminación.

Una vez que el tratado entre en vigor, esperan que haya más oportunidades para crear conciencia sobre la posesión de armas nucleares. Una ceremonia de firma o ratificación por parte de un Estado y cada reunión de los miembros del tratado, será visto como una oportunidad para subrayar que las armas nucleares son inaceptables, para presionar a los Estados para que se adhieran a la prohibición y la cumplan, y que expongan conductas que vayan en contra de los objetivos del tratado¹⁰.

Teoría de regímenes y el régimen de no-proliferación nuclear

La primera referencia al concepto de régimen internacional podemos encontrarla en el artículo de John Ruggie de 1975 titulado *International Responses to Technology: Concepts and Trends*, donde define régimen internacional como: «un conjunto de expectativas mutuas, normas y reglamentos, planes, energías organizativas y compromisos financieros que han sido aceptados por un grupo de Estados»¹¹. Posteriormente Krasner lo definiría como: «conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones

⁹ FIHN, BEATRICE, 2017, The Logic of Banning Nuclear Weapons. *Survival*. 2017. Vol. 59, no. 1, p. 46. DOI 10.1080/00396338.2017.1282671. Informa UK Limited

¹⁰ *Ibíd.* p. 47

¹¹ RUGGIE, JOHN GERARD, 1975, International responses to technology: Concepts and trends. *International Organization*. 1975. Vol. 29, no. 03, p. 557-583. DOI 10.1017/s0020818300031696. Cambridge University Press (CUP)

internacionales»¹². Sobre la base de estas dos definiciones, un régimen internacional debe fundamentarse en expectativas, causalidad y compromiso. Las normas del régimen deben prescribir comportamientos definidos en términos de derechos y obligaciones. Y finalmente ha de tener procedimientos de toma de decisiones que devenguen prácticas recurrentes para la toma y aplicación de decisiones colectivas. Existen, en términos generales, tres enfoques teóricos a los regímenes internacionales: el realista, el liberal y el constructivista. Para el realismo, el poder (entendido en términos materiales) y las consideraciones de la posición relativa de poder condicionan el contenido y circunscriben la efectividad y solidez de un régimen internacional. El liberalismo enfatizar los intereses colectivos e individuales como razón de ser de la cooperación entre los Estados y, del mismo modo, para la creación y el cumplimiento de regímenes internacionales. Finalmente, el constructivismo señala que tanto la percepción de los intereses como el significado de las capacidades de poder dependen de la relación social de los agentes involucrados y que los regímenes son el posible resultado de dicha relación social.

En el caso del régimen de no proliferación nuclear, podemos observar que cumple todos los requisitos para ser un régimen internacional ya que comprende un conjunto de normas, principios, tratados y procedimientos mediante los cuales los países se comprometen a no adquirir armas nucleares ni a ayudar a otros Estados a adquirirlas. Las salvaguardias internacionales y bilaterales verifican estos compromisos y, por lo tanto, evitan su abandono y su no-cumplimiento. El TNP y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), que administra el sistema de salvaguardas, son los principales componentes jurídicos e institucionales del régimen. El principio normativo fundamental del régimen es que la propagación de las armas nucleares es una amenaza para la seguridad internacional, mientras que su norma subyacente es que los miembros no nucleares del régimen no deben desarrollar armas nucleares y que todos los miembros deben desistir de ayudar a otros países a construir esas armas^{13 14}. Con respecto a la cuestión del desarme nuclear, su fundamento normativo se halla en el artículo 6 del TNP

¹² KRASNER, STEPHEN D., 1983, *International Regimes*. Cornell: Cornell University Press. p 2

¹³ PAUL, T. V., 2003, Systemic Conditions and Security Cooperation: Explaining the Persistence of the Nuclear Non-proliferation Regime 1. *Cambridge Review of International Affairs*. 2003. Vol. 16, no. 1, p. 137-138. DOI 10.1080/0955757032000075753. Informa UK Limited

¹⁴ SCHEINMAN, LAWRENCE, 1987, *The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order*. Washington D.C.: Taylor and Francis.

donde se indica que el desarme nuclear generalizado es el objetivo normativo del tratado. Como podemos observar, resulta evidente que el régimen está constituido bajo una lógica liberal ya que normativamente este régimen se fundamenta sobre la base de los intereses colectivos de los Estados que lo integran que son básicamente evitar la propagación de las armas nucleares debido a sus posibles efectos perniciosos sobre la seguridad internacional, y proceder a un desarme nuclear generalizado para garantizar dicha seguridad.

Las incongruencias normativas e institucionales del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares

Centrándonos ahora en el TPAN, Daniel Rietiker¹⁵, indica que el tratado presenta una base normativa claramente distinta al TNP, basada en los ideales del humanitarismo. Esta base normativa quedaría reflejada en el párrafo segundo del tratado que indica que «Los Estados partes en este tratado (...) profundamente preocupados por las catastróficas consecuencias humanitarias que tendría cualquier uso de armas nucleares y reconociendo la consiguiente necesidad de eliminar por completo esas armas, que es la única manera de garantizar que las armas nucleares no se vuelvan a utilizar nunca en ninguna circunstancia»¹⁶. Esta nueva norma prohibiría de forma expresa las armas nucleares, cosa que no hacía el TNP. No obstante, la Iniciativa Humanitaria indica que una prohibición de este tipo busca un renovado progreso hacia el desarme nuclear generalizado, indicando así que en realidad el objetivo normativo del TPAN no es la prohibición *per se*, sino el desarme. En este sentido, la adopción del TPAN es significativo ya que supuestamente pretende generar un nuevo sistema normativo partiendo de la misma base normativa que el TNP, es decir que el objetivo normativo del tratado es el desarme nuclear generalizado, y lo enmarca dentro del mismo sistema institucional que el régimen de no-proliferación actual (Sistema de Naciones Unidas), queriendo así generar un régimen de no-proliferación paralelo al ya existente pero que se articula normativa e institucionalmente en el mismo. Esto ha derivado en contradicciones

¹⁵ RIETIKER, DANIEL, 2017, New Hope for Nuclear Disarmament or “Much Ado About Nothing?”: Legal Assessment of the New “Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons” and the Joint Statement by the USA, UK, and France Following its Adoption. *Harvard International Law Journal*. 2017. Vol. 59, p. 1-11.

¹⁶ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2017, *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*. New York: United Nations.

sustanciales: Primero, para los defensores del TPAN la única forma de obtener el desarme es a través de una prohibición de las armas nucleares¹⁷, mientras que el TNP indica que el desarme se procederá a realizar de buena fe entre las partes que conforman el tratado. Por consiguiente, lo que observamos es que hay una discrepancia con respecto a la forma de obtener el desarme, no con respecto a la norma del desarme. Esto hace que el querer generar un régimen de no-proliferación paralelo al actual que persiga el mismo objetivo normativo resulte un absurdo lógico.

Al mismo tiempo, resulta llamativo el hecho de que el preámbulo del TPAN, que supuestamente pretende sustituir las normas derivadas del TNP, reafirma la supremacía del TNP a la hora de garantizar la paz y la seguridad internacional. Por consiguiente, asume que, en la jerarquía de las normas del régimen, el TNP está por encima del TPAN. De hecho, el artículo 18 del tratado indica que el TPAN «no prejuzgará las obligaciones contraídas por los Estados partes en relación con los acuerdos internacionales existentes». Es decir que firmar el TPAN no debe impedir cumplir con las obligaciones del TNP, pero añade que esas obligaciones deben ser «compatibles» con el TPAN¹⁸, contradiciéndose así el propio tratado ya que algunas de las disposiciones del TPAN no son compatibles con el TNP: Por ejemplo, el TPAN no reconoce el pilar fundamental sobre el que se cimienta el TNP, la existencia de Estados poseedores de armas nucleares y los no-poseedores; los Estados parte del TPAN pueden cuestionar el estatus privilegiado otorgado a los cinco Estados nucleares armados por el TNP, así como las garantías de seguridad dadas por los cinco Estados nucleares a los países que pertenecen a zonas libres de armas nucleares; el TPAN también prohíbe a los Estados permitir «cualquier tipo de emplazamiento, instalación o despliegue»¹⁹ de armas nucleares en su territorio, prohibición que no está explícitamente incluida en el TNP; los Estados parte del TPAN tienen prohibido realizar ensayos nucleares, aún a pesar de que

¹⁷ Esta prohibición, como ya se indicó en la primera sección del artículo, seguiría una lógica de estigmatización a aquellos países poseedores y aliados a través de movilizaciones sociales, posiciones de Estados miembros del TPAN, y actas parlamentarias de condena cada vez que se realizase ensayos nucleares, despliegues de cabezas nucleares, maniobras que simulen reacciones a ataques nucleares, etc...

¹⁸ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2017, *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*. New York: United Nations.

¹⁹ *Ibíd.*

el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN) aún no ha entrado en vigor²⁰, etc...

Por último, otra falla conceptual del TPAN es la ausencia de una definición de lo que es un arma nuclear, elemento presente en otros tratados sobre reducción de armamento como el START I y el START III²¹.

Segundo, el tratado ha dejado cuestiones de carácter institucional sin resolver, lo que ha generado múltiples críticas con respecto a la celeridad del proceso de negociación (3 meses). Por ejemplo, los Estados nucleares se ausentaron de las negociaciones del tratado argumentando que el tratado no posee un marco institucional detallado sobre cómo lidiar con la cuestión de la verificación en lo que respecta a los Estados no-nucleares, Estados nucleares que pretenden deshacerse de su arsenal una vez sean parte del tratado, y Estados nucleares con capacidades latentes, tras ratificar el tratado²². Resulta llamativo la ausencia de elementos técnicos e institucionales relativos al proceso de verificación y desarme en un tratado cuyo objetivo final es el desarme.

También existen lagunas con respecto a las salvaguardias del OIEA. En lo relativo a los Estados que forman parte del tratado, la cuestión de las salvaguardias no fue incluida en el mismo, poniendo así en cuestión (de forma implícita) el actual sistema de salvaguardias de la OIEA. Por otro lado, el tratado no presenta ningún mecanismo para hacer cumplir las obligaciones del mismo, lo cual, en caso de que un Estado poseedor ratificase el tratado no habría forma de obligarlo a deshacerse de su arsenal nuclear. El artículo 4 estipula que, si un Estado poseedor de armas nucleares desea adherirse al tratado, debe cooperar con la autoridad internacional competente para la eliminación de su arsenal nuclear. Pero, en este momento, es imposible identificar a una organización que pueda verificar la destrucción de las armas nucleares, o determinar el papel que desempeñaría la OIEA²³ en este proceso. Algunos sostienen que los posibles miembros

²⁰ TREZZA, CARLO, 2017, The UN Nuclear Ban Treaty and the NPT: Challenges for Nuclear Disarmament. *Instituto Affari Internazionali*. 2017. p. 2.

²¹ FITZPATRICK, MARK, IFFT, EDWARD and GOLDRING, NATALIE, 2017, In: *Prohibiting Nuclear Weapons: What Now for the Ban Treaty?* [online]. 2017. [Accessed 25 September 2018]. Available from: <https://www.iiss.org/events/2017/08/nuclear-ban>

²² POTTER, WILLIAM C., 2017, Disarmament Diplomacy and the Nuclear Ban Treaty. *Survival*. 2017. Vol. 59, no. 4, p. 75-108. DOI 10.1080/00396338.2017.1349786. Informa UK Limited

²³ YOSHIDA, FUMIHIKO, 2018, UN on Nuclear Disarmament and the Ban Treaty: An Interview with Izumi Nakamitsu. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*. 2018. Vol. 1, no. 1, p. 93-101. DOI 10.1080/25751654.2018.1436385. Informa UK Limited

del tratado deberían desarmarse más tarde²⁴. A otros les preocupa que la falta de un plazo para el desarme disminuya la capacidad del tratado para cumplir sus objetivos al dar a los Estados la capacidad de adherirse a los objetivos del tratado sin obligaciones reales de desarme. Algunos observadores opinan²⁵ que es apropiado que el tratado no defina las medidas de desarme, ya que ninguno de los Estados afectados ha participado en las negociaciones, y sería más efectivo que cada Estado pudiera determinar su propia agenda de desarme. En definitiva, no existe un consenso con respecto a la cuestión del procedimiento de desarme y verificación de los miembros del tratado debido a su ausencia en el texto final.

Finalmente, resulta llamativo que aún a pesar de reconocer la Asamblea General de Naciones Unidas la necesidad de que las negociaciones del tratado indicasen una vía para la completa eliminación de las armas nucleares²⁶, no se haya indicado ninguna en el tratado más allá de obligar a las potencias nucleares, si finalmente deciden ratificar el tratado, a eliminar su arsenal nuclear; lo cual realza la falta de atractivo del tratado para cualquier potencia nuclear que desee incorporarse ya que sería «forzada» a deshacerse de su arsenal nuclear. Como bien indica Gaukhar Mukhatzhanova²⁷: «Parece poco probable que cualquier Estado con armas nucleares utilice esta opción».

Estas dos series de razones (normativas e institucionales) desprestigian significativamente el TPAN y a la Iniciativa Humanitaria en sus esfuerzos de alcanzar el desarme nuclear generalizado ya que han obviado elementos fundamentales del régimen de no-proliferación tanto en términos de las normas que lo forman y como incorporar el TPAN a dichas normas sin contradecirlas (ni contradecirse a sí mismo),

²⁴ UNITED NATIONS, 2017, *Member States Consider How to Improve Draft as Conference Continues Debate on Legally Binding Instrument to Ban Nuclear Weapons* [online]. [Accessed 25 September 2018]. Available from: <https://www.un.org/press/en/2017/dc712.doc.htm>

²⁵ WOLFSTHAL, JON, 2017, *Second Time is NOT a Charm for the Nuclear Ban Treaty*. *Armscontrolwonk.com* [online]. 2017. [Accessed 25 September 2018]. Available from: <http://www.armscontrolwonk.com/archive/1203455/second-time-is-not-a-charm-for-the-nuclear-ban-treaty/>

²⁶ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, 2016, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016*. Nueva York: Naciones Unidas.

²⁷ MUKHATZHANOVA, GAUKHAR, 2017, *The Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Negotiations and Beyond*. *Arms Control Association* [online]. 2017. P. 8. [Accessed 20 September 2018]. Available from: <https://www.armscontrol.org/act/2017-09/features/nuclear-weapons-prohibition-treaty-negotiations-beyond>

como en términos de instituciones y sobre todo en términos de articulación institucional del tratado.

La Incongruencias prácticas del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares

Los Estados poseen armas nucleares por diversas razones, pero de todas las posibles razones, la más acuciante es la seguridad. Esto nos lleva irremediablemente a analizar el principal obstáculo con el que se encuentra el tratado: El hecho de que los imperativos estratégicos y de seguridad de los Estados poseedores y sus aliados no se han tomado en consideración²⁸. Ya durante el período previo al proceso de negociación, varios países indicaron su escepticismo con respecto a la iniciativa de prohibir las armas nucleares. Por ejemplo, Pakistán indicó en la cumbre de Viena de 2014 que «creemos que este proceso humanitario también debe esforzarse por eliminar las razones de seguridad subyacentes a la posesión de armas nucleares a fin de alcanzar sus objetivos»²⁹. Alemania indicó que «el desarme nuclear tiene lugar en un contexto estratégico. Teniendo en cuenta el tamaño actual de los arsenales nucleares, es justo decir que este contexto estratégico no debe servir de pretexto para no participar en negociaciones de desarme.... Pero tampoco podemos esperar un progreso sustancial si se ignora el contexto»³⁰. Y Ucrania indicó que «lamentamos que nuestra comunidad preste más atención a las consecuencias, pero se olvida de las razones por las que las amenazas nucleares están tan cerca de nuestras vidas»³¹. Podemos comprender las posiciones de estos tres Estados debido a la inseguridad que genera su entorno estratégico inmediato (i.e. India, Rusia, y el fin del uso de la energía nuclear en Alemania).

El primer día de la negociación del tratado, los representantes de los Estados opuestos al mismo, expresaron su oposición firme a la iniciativa de redactar un tratado de estas

²⁸ MUKHATZHANOVA, GAUKHAR, 2017, The Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Negotiations and Beyond. *Arms Control Association* [online]. 2017. P. 1-12. [Accessed 20 September 2018]. Available from: <https://www.armscontrol.org/act/2017-09/features/nuclear-weapons-prohibition-treaty-negotiations-beyond>

²⁹ Declaración del gobierno pakistaní en la Tercera Conferencia sobre los Impactos Humanitarios de las Armas Nucleares, Viena, Austria, 9 de diciembre de 2014.

³⁰ Declaración del gobierno alemán en la Tercera Conferencia sobre los Impactos Humanitarios de las Armas Nucleares, Viena, Austria, 9 de diciembre de 2014.

³¹ Declaración del gobierno ucraniano en la Tercera Conferencia sobre los Impactos Humanitarios de las Armas Nucleares, Viena, Austria, 9 de diciembre de 2014

características. Por ejemplo, el embajador del Reino Unido, Matthew Rycroft, dijo que su país no participaría en las conversaciones «porque no creemos que esas negociaciones conduzcan a un progreso efectivo en el desarme nuclear mundial»³². El embajador del Japón, Nobushige Takamizawa, explicó a los miembros de la conferencia la no participación del Japón en la negociación de la siguiente manera: «Un tratado de prohibición, si no conduce a la reducción real de una sola ojiva nuclear, tendrá poca relevancia. De hecho, los esfuerzos para hacer un tratado de este tipo sin la participación de los Estados poseedores de armas nucleares no harán más que profundizar el cisma y la división no sólo entre los Estados poseedores de armas nucleares y los no poseedores de armas nucleares sino también entre los Estados no poseedores de armas nucleares, lo que dividirá aún más a la comunidad internacional. Incluso si se acuerda un tratado de prohibición de este tipo, no creemos que derivase en una solución a problemas reales de seguridad internacional»³³. A esto hay que añadir el comunicado conjunto publicado por EE. UU., Reino Unido y Francia el día de la adopción del tratado: «Francia, el Reino Unido y los EE. UU. no han participado en la negociación del tratado sobre la prohibición de las armas nucleares. No tenemos la intención de firmar, ratificar o adherirnos a él. Por lo tanto, no habrá cambios en las obligaciones legales de nuestros países con respecto a las armas nucleares. Esta iniciativa ignora claramente las realidades del entorno de seguridad internacional. La adhesión al tratado de prohibición es incompatible con la política de disuasión nuclear, que ha sido esencial para mantener la paz en Europa y Asia del Norte durante más de 70 años. Este tratado (...) no aborda otros desafíos de seguridad que hacen necesaria la disuasión nuclear»³⁴. Estos tres países también justificaron su oposición al tratado sobre la base del posible impacto negativo que tendría sobre el régimen de no-proliferación, el proceso de revisión del TNP, la falta de consideración a los requisitos en materia de seguridad de los Estados

³² SENGUPTA, SOMINI and GLADSTONE, RICK, 2017, United States and Allies Protest U.N. Talks to Ban Nuclear Weapons. *The New York Times* [online]. 2017. [Accessed 25 September 2018]. Available from: <https://www.nytimes.com/2017/03/27/world/americas/un-nuclear-weapons-talks.html>

³³ PERMANENT REPRESENTATION OF JAPAN TO THE CONFERENCE OF DISARMAMENT, 2017, *Statement by H.E. Mr. Nobushige Takamizawa* [online]. [Accessed 25 September 2018]. Available from: <http://statements.unmeetings.org/media2/14683256/japan.pdf>

³⁴ *Permanent Representatives to the United Nations of the United States, United Kingdom, and France Following the Adoption of a Treaty Banning Nuclear Weapons* [online]. [Accessed 25 September 2018]. Available from: <https://usun.state.gov/remarks/7892>

poseedores, y el posible aumento de la división entre Estados poseedores y Estados no-poseedores. Los tres volvieron a hacer hincapié en una aproximación gradual al desarme³⁵.

Las cinco potencias nucleares reconocidas por el TNP publicaron un comunicado conjunto donde indicaban su profunda preocupación por los esfuerzos realizados para aplicar enfoques al desarme nuclear que no tienen en cuenta el contexto estratégico mundial. Estos Estados argumentaron que esos esfuerzos pondrían en peligro el enfoque basado en el consenso usado durante décadas para fortalecer el régimen de no-proliferación y mejorar la contribución del TNP a la seguridad internacional, y pueden afectar negativamente a las futuras Conferencias de Revisión del TNP. Las cinco potencias nucleares reiteraron un llamamiento a todos los miembros de la comunidad internacional para que entablaran un diálogo abierto y constructivo sobre el desarme nuclear, la seguridad internacional, y las cuestiones de estabilidad que son comunes a todos los Estados; e hicieron hincapié en medidas prácticas que condujesen a un mundo sin armas nucleares³⁶.

Otra evidencia del rechazo al TPAN fue el comunicado estadounidense a los miembros de la OTAN que no poseen armas nucleares del día 17 de octubre de 2016 indicando que los esfuerzos para negociar una prohibición inmediata de las armas nucleares están fundamentalmente en contradicción con las políticas básicas de la OTAN sobre la disuasión y los intereses de seguridad compartidos. EE. UU. pidió a todos los aliados y socios que votasen en contra de las negociaciones del TPAN³⁷. Como resultado de esta demanda, los Estados aliados argumentaron su rechazo al tratado basándose en la falta de consideración de los imperativos estratégicos y de seguridad³⁸.

Rusia también se opuso al tratado indicando que «en primer lugar, esta especie de iniciativa apresurada socava y erosiona el mecanismo existente para la cooperación multilateral, las iniciativas en la esfera del desarme nuclear, y también socava el TNP. En

³⁵ FRANCE, UNITED KINGDOM & THE UNITED STATES, 2016, *France, United Kingdom & United States. Explanation of vote* [online]. [Accessed 25 September 2018]. Available from: <http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2016/10/France-UK-and-US-EOV.pdf>

³⁶ KUROSAWA, MITSURU, 2018, *The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: Its Significance and Challenges*. *OSAKA UNIVERSITY LAW REVIEW*. 2018. Vol. 65, p. 1-24.

³⁷ *Ibíd.* p 16

³⁸ General Statement, 2016, Germany on behalf of 26 states.

segundo lugar, la adopción apresurada de un acuerdo de prohibición está en contradicción con las disposiciones del plan de acción por consenso de la Conferencia de Revisión del TNP de 2010. (...) En tercer lugar (...) Sin la participación de las potencias nucleares, esta conferencia pierde todo sentido práctico³⁹.

Creo que todos los comunicados y posicionamientos presentados dejan bastante claro el escepticismo de estos Estados con respecto al tratado y su capacidad de alcanzar el fin último del mismo, el desarme nuclear generalizado.

La evolución de los arsenales nucleares y las decisiones de los Estados poseedores con respecto a este tipo de armas no pueden comprenderse sin conocer el porqué de la necesidad de su desarrollo y preservación. Los objetivos estratégicos o imperativos de seguridad de cada Estado influyen en la postura a adoptar ante cualquier iniciativa internacional de desarme⁴⁰. La Iniciativa Humanitaria debe pues centrar sus esfuerzos en estudiar las doctrinas nucleares de estos Estados si quiere que un desarme nuclear generalizado se produzca ya que las doctrinas nucleares derivan de los imperativos de seguridad de cada país. Por ello, si se conocen esos imperativos y se comprenden, resultará más fácil abordarlos y buscar soluciones compartidas que permitan superarlos y avanzar hacia el desarme nuclear generalizado. Como indica Martín Corrales⁴¹: «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». Obviar estos imperativos estratégicos y de seguridad es lo que hace que el TPAN resulte tan limitado. Ahora bien, ¿Exactamente a qué imperativos estratégicos nos estamos refiriendo? ¿Dónde debería focalizar sus esfuerzos la Iniciativa Humanitaria? Las posibles implicaciones de la firma de este tratado, tanto para las potencias nucleares como por sus aliados, son evidentes. Por ejemplo, en una carta de EE. UU. a los Estados miembros de la OTAN, el gobierno estadounidense esbozó una lista de posibles impactos concretos de un tratado de prohibición, incluyendo que el tratado limitaría la capacidad de EE. UU. para usar armas nucleares en nombre de otros

³⁹ RUSSIA, 2016, *Explanation of vote* [online]. [Accessed 25 September 2018]. Available from: <http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2016/10/Russia-EOV.pdf>

⁴⁰ MARTÍN CORRALES, Cristian. *Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: ¿avance hacia el desarme nuclear?* Documento de Opinión IEEE 97/2017, p. 1-19.

⁴¹ *Ibíd.* p. 10

Estados⁴². Otro impedimento del tratado es el hecho de que incluye disposiciones que prohíben financiar la producción de armas nucleares. El informe de 2016 *Don't Bank on the Bomb* señala que un tratado que prohíba las armas nucleares tendría un impacto significativo en las decisiones de inversión⁴³. Finalmente, el no tratar la cuestión de la disuasión nuclear por parte de la Iniciativa Humanitaria muestra un desconocimiento total de las lógicas de la estrategia nuclear. Un tratado de prohibición no eliminará las amenazas más ominosas que preocupan a las naciones que actualmente confían en la disuasión nuclear como mecanismo defensivo. Pocas personas están convencidas de que los adversarios con armas nucleares lanzarían un ataque nuclear a gran escala. Más bien, la principal preocupación es que alguna forma de agresión no-nuclear podría iniciarse, en particular contra un Estado más débil, y que, para los defensores, las armas nucleares podrían ser, en circunstancias extremas, la única manera de impedir dicha agresión. Si se plantease la hipotética situación en la cual un Estado o alianza no pudiese defenderse de un acto de agresión a través de medios no-nucleares ¿Qué es lo que propone la Iniciativa Humanitaria? ¿Aceptar su destrucción? ¿Es eso plausible en términos políticos, o legal en términos jurídicos?⁴⁴ ¿Significa esto que la disuasión nuclear es el único mecanismo aceptable para evitar una guerra nuclear a gran escala? Desde luego que no, pero ignorar el porqué de la necesidad de la disuasión nuclear no ayuda a aproximar posiciones entre las partes implicadas en dicha disuasión. El hecho de no haber tenido en cuenta todas estas cuestiones desprestigia significativamente el tratado a ojos de las potencias nucleares y sus aliados ya que demuestra que sus impulsores no han tomado en consideración ni los intereses de estos Estados, ni las normas del régimen de no-proliferación. La existencia de un tratado de prohibición podría socavar la credibilidad de la disuasión nuclear y favorecer una agresión armada. Esta es la terrible paradoja de la disuasión nuclear. Los defensores de un tratado de prohibición

⁴² COMMITTEE ON PROLIFERATION, 2016, *United States Non-Paper: Defense Impacts of Potential United Nations General Assembly Nuclear Weapons Ban Treaty*. North Atlantic Council.

⁴³ PAX & ICAN, 2016, *Don't Bank on the Bomb. A Global Report on the Financing of Nuclear Weapons Producers* [online]. Utrecht. [Accessed 23 September 2018]. Available from: https://www.dontbankonthebomb.com/wp-content/uploads/2016/12/2016_Report_final.pdf

⁴⁴ Hay que recordar la opinión consultiva emitida el 8 de julio de 1996 por la Corte Internacional de Justicia. En su pronunciamiento, la corte estableció la ilegalidad del primer uso del arma nuclear, pero no llegó a afirmar que su empleo contraviniera los principios del derecho internacional. Tampoco se pronunció con respecto a la legalidad del uso del arma nuclear en el caso de una situación de autodefensa de extrema gravedad.

tienden a minimizar las amenazas de tal agresión. En cambio, y como es lógico, ponen de relieve los graves riesgos de una guerra nuclear a gran escala⁴⁵.

Son por estas razones que la prohibición no cuenta con el apoyo de los Estados poseedores de armas nucleares ni de los Estados con garantías de seguridad nuclear. Los Estados poseedores y sus aliados no están preparados para abandonar la garantía de seguridad que les otorgan las armas nucleares al menos que sus imperativos estratégicos y de seguridad sean abordados por los Estados y grupos que defienden el desarme nuclear, que es precisamente lo que no hace la Iniciativa Humanitaria.

Sobre la base de todas las razones y comentarios aludidos en esta sección, queda evidenciado que en términos prácticos el tratado resulta inadecuado para el fin que persigue e incluso podría socavar las perspectivas de un desarme nuclear generalizado. Los intereses y las posiciones de los Estados poseedores deben ser abordadas si la Iniciativa Humanitaria quiere lograr algo más que resultados simbólicos.

Una alternativa institucionalista al Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares

Para los que defienden la necesidad de prohibir las armas nucleares, la literatura sobre regímenes internacionales y el liberalismo institucional les puede ayudar a comprender la utilidad del actual régimen de no-proliferación para alcanzar el objetivo del desarme.

Las raíces del liberalismo institucional provienen de la tradición liberal, la cual reconoce que los Estados siguen una lógica de auto-ayuda y competitividad hasta cierto punto, pero también creen que los Estados comparten muchos intereses y que, por lo tanto, pueden emprender acciones cooperativas que deriven en beneficios para los Estados implicados en dichas acciones⁴⁶. Para el liberalismo institucional pues, los regímenes internacionales, y las instituciones que los conforman, sirven para superar los problemas de la acción colectiva, promover la eficacia y transparencia y desarrollar reciprocidad, y ofrecer información sobre las preferencias, capacidades e intenciones de los otros. Todos

45 PERKOVICH, GEORGE, 2017, *The Nuclear Ban Treaty. What Would Follow?* Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. p.11.

46 JACKSON, ROBERT H and SØRENSEN, GEORG, 2003, *Introduction to International Relations, Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press. p. 106

estos factores ayudan a generar certidumbre y predictibilidad a las relaciones entre Estados^{47 48}.

La Iniciativa Humanitaria puede tener un impacto en el desarme nuclear, pero no a través de una prohibición tal y como la que se propone en el TPAN. En vez de buscar prohibir las armas nucleares, la Iniciativa Humanitaria puede salvar la brecha existente entre los países poseedores y los no poseedores tratando de forma más directa las razones estratégicas y de seguridad por las cuales los Estados desarrollan este tipo de armamento, como ya se indicó en la sección anterior. Por ejemplo, si adoptásemos el punto de vista de la OTAN y observásemos los movimientos y posicionamientos recientes de Rusia con respecto a la posible nuclearización de la península de Crimea⁴⁹ o su intervención en la Guerra del Donbás, podríamos concluir que la disuasión nuclear es pertinente para evitar una tentativa de ataque convencional a objetivos de la OTAN en Europa Central y Oriental. La señalización nuclear rusa ha puesto en duda la credibilidad de las políticas de disuasión de la OTAN. Lo que observamos en esta situación es que una potencia nuclear (Rusia) concibe como aceptable la significación nuclear en su relación con otra potencia nuclear (EE. UU. y la OTAN). Estudiar el porqué de ello es el punto clave sobre el cual debe incidir la Iniciativa Humanitaria. El mecanismo para llevar a cabo este estudio ya existe, y es el sistema de Naciones Unidas. A diferencia de las múltiples reducciones de armamento nuclear, que se han realizado de forma progresiva y bilateral (muchas veces tras largas negociaciones a «cara de perro» entre Estados cuya confianza mutua era inexistente), Naciones Unidas podría favorecer espacios ad hoc donde las potencias nucleares pudiesen negociar de forma transparente su progresivo desarme. Ahora bien, este desarme requiere de acción colectiva, transparencia y reciprocidad, mantener un flujo de información constante entre los Estados implicados para conocer las capacidades e intenciones de los otros, para así generar certidumbre y predictibilidad en el proceso de desarme. Esto debería de

⁴⁷ MARTIN, LISA L., 1999, An Institutional View: International Institutions and State Strategies. In: *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 91.

⁴⁸ KEOHANE, ROBERT O., 1986, Reciprocity in international relations. *International Organization*. 1986. Vol. 40, no. 01, p. 1-27. DOI 10.1017/s0020818300004458. Cambridge University Press (CUP)

⁴⁹ PIFER, STEVEN, KULESA, LUKASZ, BAHR, EGON, NEUNECK, GÖTZ, TROITSKIY, MIKHAIL and KROENIG, MATTHEW, 2015, Forum: NATO and Russia. *Survival*. 2015. Vol. 57, no. 2, p. 135-139. DOI 10.1080/00396338.2015.1026090. Informa UK Limited

materializarse en un plan general de desarme donde los imperativos estratégicos y de seguridad fuesen tratados, negociados y mediados para así ponerles fin. No hay mejores mecanismos para obtener estos resultados que las instituciones internacionales. Por consiguiente, el debate no debe centrarse en el TPAN y la prohibición de las armas nucleares, sino en abordar los imperativos estratégicos y de seguridad a través de espacios multilaterales e institucionales de negociación.

Es posible que a muchos miembros de la Iniciativa Humanitaria no les agrade la idea de tener que renunciar a la prohibición de las armas nucleares y adoptar una aproximación más institucionalista. No obstante, el seguir forzando una prohibición general de las armas nucleares puede traer consecuencias graves: Como ya se señaló en el apartado anterior, se ahondaría en la división entre poseedores y no-poseedores, así como se socavaría la credibilidad del TNP y otros mecanismos multilaterales de no proliferación y los esfuerzos de desarme. Dividiría a los miembros de la Iniciativa Humanitaria, ralentizando su ímpetu y negando gran parte de la autoridad de la propia iniciativa que proviene de su amplio colectivo. Además, aleja el foco de atención sobre otros esfuerzos, tales como presionar a Rusia para que vuelva a las conversaciones sobre el control de armamentos. Por otra parte, Naciones Unidas considera el desarme nuclear generalizado como un mandato importante de la organización; por consiguiente, es preferible para los Estados poseedores discutir sus diferencias e imperativos estratégicos y de seguridad dentro del sistema de Naciones Unidas. Es verdad que se ha hecho evidente que ciertos foros de dicho sistema no han permitido llevar a cabo avances significativos (i.e. Conferencia de Desarme) lo que nos obliga a repensar y a reconceptualizar los foros que se deben crear y emplear dentro del propio sistema para alcanzar el objetivo del desarme nuclear generalizado.

Conclusiones

Para muchos partidarios del TPAN, el verdadero objetivo es presionar a los Estados poseedores de armas nucleares para que hagan más progresos hacia el desarme nuclear generalizado. Sin embargo, la prohibición es un instrumento ineficiente para la consecución de este fin. ¿Por qué? Porque forzar una prohibición ignora los imperativos estratégicos y de seguridad de los Estados. Si la Iniciativa Humanitaria busca en serio el

desarme nuclear generalizado deben de prestar mayor atención y comprender mejor los imperativos en materia de seguridad de los Estados que se oponen a la prohibición⁵⁰.

Es poco probable que el TPAN derive en la eliminación de las armas nucleares debido a que ninguno de los Estados poseedores tomó parte en la votación que aprobó el tratado⁵¹ y posteriormente todos ellos han indicado que no estaban dispuestos a ratificarlo. De hecho, la mayoría de los Estados poseedores y sus aliados no participaron tan siquiera en la negociación del tratado. Sin la participación de los Estados poseedores, el TPAN no es más que una declaración idealista por parte de los Estados no-poseedores y las organizaciones civiles. El TPAN no convencerá a los Estados poseedores para que se desarmen, y dañará el marco legal existente que rige el régimen de no-prolifерación ya que menoscaba la centralidad del TNP como piedra angular del régimen.

En definitiva, los Estados poseedores y sus aliados han adoptado posturas próximas al realismo en lo que respecta al TPAN ya que priorizan la necesidad de garantizar sus imperativos estratégicos y de seguridad antes de proceder a desarmarse, mientras que los partidarios del TPAN se mueven en parámetros más constructivistas tal y como muestra su intento de alterar los intereses de los Estados poseedores mediante una estrategia de estigmatización.

Ante estas circunstancias, limitaciones y disfuncionalidades, una respuesta a la cuestión del desarme nuclear generalizado no puede ser una prohibición estricta, sino que se requiere de mecanismos institucionales presentes en el actual régimen de no-prolifерación, que aborde e investigue la génesis de los imperativos estratégicos y de seguridad de los Estados nucleares.

*Manuel Francisco Herrera
Almela**

Instituto Barcelona de Estudios Internacionales

⁵⁰ WILLIAMS, HEATHER, 2016, Why a Nuclear Weapons Ban is Unethical (For Now). *The RUSI Journal*. 2016. Vol. 161, no. 2, p. 44. DOI 10.1080/03071847.2016.1174481. Informa UK Limited

⁵¹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2017, *United Nations conference to negotiate a legally-binding instrument to prohibit nuclear weapons: Second session*. New York: United Nations.