Identificación de acciones de colaboración para reducir los peligros nucleares actuales

UNIDIR

UNIDIR NUCLEAR DIALOGUE SERIES

Conclusiones del Diálogo **UNIDIR**

En julio de 2020, el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) inició un diálogo informal sobre el desarme nuclear, la disuasión nuclear y el control de las armas estratégicas. Este documento presenta las principales propuestas, conclusiones y recomendaciones del diálogo UNIDIR. Algunos de estos puntos no son nuevos, pero adquieren mayor importancia a la luz del diálogo; otros puntos abren nuevos caminos. Ofrecen un enfoque para pensar sobre el problema nuclear hoy en día, así como para reconstruir los hábitos de cooperación mundial necesarios para abordarlo con éxito. No todas las acciones expuestas en este documento pueden llevarse a cabo a la vez, y los lectores (al igual que los participantes en el diálogo) pueden diferir en cuanto a qué acciones son más importantes o están listas para llevarlas a cabo ahora. Los puntos de este documento, en conjunto, ofrecen una visión prometedora y los elementos a partir de los cuales elaborar una agenda para mejorar la colaboración mundial para reducir los peligros nucleares actuales.

LA IMPORTANCIA DE LA COLABORACIÓN ENTRE MUCHOS ESTADOS

¿Por qué?

Tres de los grandes retos nucleares que destacan hoy en día fueron el centro del diálogo del UNIDIR: consolidar la no utilización de armas nucleares; reformular el control de armas estratégicas, tanto para reducir los riesgos de disuasión nuclear como para permitir el desarme nuclear; y revitalizar la búsqueda del desarme nuclear. La colaboración entre los Estados, tanto a nivel mundial como en las diferentes regiones, es esencial para abordar estos desafíos y, al hacerlo, reducir los crecientes peligros nucleares actuales. La acción conjunta es necesaria porque ninguno de estos retos se puede resolver mediante la acción de un solo Estado. Además, aunque las responsabilidades recaen en mayor medida en los Estados con armas nucleares, no recaen exclusivamente en ellos. A pesar de los importantes desacuerdos entre representantes y expertos en política nuclear, también hay muchos intereses y perspectivas compartidos, sobre todo en lo que respecta a la reducción de los graves peligros nucleares actuales.

¿Qué acciones?

La creación de una acción de colaboración exige el reconocimiento mutuo de que los Estados y las personas no encajan en simples cajas o "campos" (por ejemplo, disuasores frente a desarmadores); todas las partes interesadas deben evitar la trampa de simplificar en exceso y restar importancia a las opiniones de los demás.

La acción colaborativa será más probable si se reconoce que la ética y la moral no son competencia exclusiva de ninguna perspectiva: la creencia en la exigencia moral de perseguir el desarme nuclear está en tensión con la creencia en la exigencia moral de disuadir cuando la disuasión nuclear sigue siendo necesaria.

También es necesario redoblar los esfuerzos para tratar de superar las diferencias entre los Estados, así como entre los representantes y expertos de los mismos.

En la búsqueda de una acción de colaboración, los Estados deben basarse en la arquitectura original de control de armas y desarme, pero también ir más allá. En este documento se tratan las formas de hacerlo.

La búsqueda de una acción conjunta para reducir los peligros nucleares requerirá la elaboración de una agenda global que defina las prioridades entre las numerosas acciones aquí expuestas, de forma que se atenúen los peligros crecientes más inmediatos, se aprovechen las oportunidades emergentes y se traduzcan los éxitos iniciales en éxitos sostenidos.

CONSOLIDAR LA NO UTILIZACIÓN DE ARMAS NUCLEARES

¿Por qué?

El tabú nuclear está en creciente peligro. Dada la erosión del contexto geopolítico y de seguridad, y la reevaluación por parte de algunos Estados de la capacidad de gestión y de las consecuencias del uso limitado de armas nucleares, la amenaza del uso de armas nucleares es mayor de lo que ha sido durante muchas décadas. El aumento de la complejidad y el impacto incierto en las relaciones tradicionales de disuasión nuclear del despliegue de nuevas tecnologías militares (desde defensas de misiles más avanzadas hasta sistemas convencionales de ataque de precisión), así como la intensificación de la competencia militar en los dominios del espacio y el ciberespacio, aumentan considerablemente el peligro del fracaso de la disuasión nuclear derivada de un conflicto convencional. Incluso cuando la atención vuelve a centrarse en los peligros de la competencia interestatal, también es esencial prestar atención a los peligros de la adquisición y el uso de un dispositivo nuclear por parte de un actor no estatal.

¿Qué acciones?

Tras la reafirmación en junio de 2021 por parte de los presidentes Biden y Putin (y, posteriormente, por los presidentes Putin y Xi) del principio Reagan-Gorbachov de que no se puede ganar una guerra nuclear y de que nunca debe librarse, todos los Estados con armas nucleares deberían hacer declaraciones comparables. Una declaración multilateral tanto de los cinco Estados poseedores de armas nucleares (NWS, por sus siglas en inglés) reconocidos por el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) como de los Estados no poseedores de armas nucleares (NNWS, por sus siglas en inglés) en la 10ª Conferencia de Revisión sería una forma de hacerlo y contribuiría a reforzar la norma de no utilización. O los NWS, en el "Proceso P5", podrían hacer una declaración de este tipo por su cuenta si la Conferencia de Revisión se pospone de nuevo.

La Federación Rusa, los Estados Unidos de América y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) deberían identificar las medidas que podrían tomar conjuntamente para aplicar la afirmación anterior, con adaptaciones coordinadas para las doctrinas y planes actuales. Para ello, deben reforzar su diálogo bilateral (incluidos los contactos entre militares). También deberían estudiar la forma de reducir los riesgos de un fracaso involuntario de la disuasión nuclear debido a una mala interpretación, un cálculo erróneo y pasos en falso, que conduzcan a una escalada involuntaria.

China y Estados Unidos también deberían identificar estos pasos. Para ello, deberían iniciar un diálogo bilateral oficial y semioficial, también con vistas a reducir los riesgos de un fracaso involuntario de la disuasión nuclear. Ambos deberían explorar también el posible valor de un compromiso bilateral de no ser los primeros en realizar ataques estratégicos: "no a los primeros ataques estratégicos" (incluyendo el no al primer uso de armas nucleares, pero también de otras capacidades estratégicas).

A la luz del principio Reagan-Gorbachov, otros Estados con armas nucleares deberían determinar qué pueden aportar en forma de adaptaciones de las doctrinas, la planificación y los preparativos actuales para un posible uso limitado de las armas nucleares.

Los Estados con armas nucleares deberían dejar claro su compromiso con la moderación nuclear de otras maneras, por ejemplo, no haciendo hincapié en el papel de las armas nucleares en sus doctrinas de seguridad y en su retórica política; evitando la creación de amenazas nucleares; garantizando que los principios del Derecho Internacional Humanitario se reflejen en sus objetivos nucleares; y reafirmando que el empleo de armas nucleares solo se contemplaría en las circunstancias más extremas.

Los Estados con armamento nuclear deberían declarar su intención de explorar las condiciones, incluso mediante consultas con los aliados, en las que se podrían establecer compromisos creíbles y demostrados de que el único propósito de las armas nucleares sería la disuasión de otras armas nucleares, a la espera de su eliminación definitiva.

En sus debates sobre la reducción del riesgo nuclear, los cinco Estados poseedores de armas nucleares del TNP (el "P5") deberían llegar a un acuerdo y anunciar públicamente las acciones específicas de reducción de riesgos que emprenderán ahora (por ejemplo, no realizar sondeos cibernéticos o ataques contra los sistemas de mando y control nuclear).

Los NWS y otros Estados con armamento nuclear no pertenecientes al TNP deberían iniciar un diálogo nuclear, centrado en la reducción de riesgos, así como en las responsabilidades compartidas por todos los Estados con armamento nuclear.

¿Qué acciones?

Tanto los partidarios como los detractores del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPNW, por sus siglas en inglés) deben reconocer su apoyo a los objetivos del TPNW de reducir el papel de las armas nucleares, prevenir una catástrofe nuclear y avanzar hacia un mundo libre de armas nucleares.

Todos los Estados deben ejercer la moderación político-militar, incluyendo el compromiso de no utilizar la fuerza para promover reivindicaciones territoriales o provocar un cambio de régimen, y deben cooperar para reducir el riesgo de conflicto convencional, que sigue siendo la vía más probable para una confrontación nuclear.

Todos los Estados deben mantener y reforzar su cooperación para evitar el uso por parte de un actor no estatal de un arma nuclear o de un artefacto nuclear improvisado, incluso mediante la aplicación efectiva de la seguridad física del material fisionable, tanto pacífico como militar, la aplicación de la resolución 1540 de las Naciones Unidas y la garantía del control de las armas nucleares.

LA RECONSTRUCCIÓN DEL CONTROL DE LAS ARMAS ESTRATÉGICAS EN EL SIGLO XXI

¿Por qué?

El control de las armas estratégicas puede reforzar la seguridad nacional, regional y mundial al reducir los riesgos de la dependencia de la disuasión nuclear y la competencia estratégica. Los procesos de control de armas también pueden mejorar el entendimiento mutuo. Pero el control de las armas estratégicas debe reformularse para el siglo XXI. Es necesario adaptarlo y llevarlo a cabo más allá de la relación bilateral entre Rusia y Estados Unidos. También debe ampliarse para abordar todo el conjunto de capacidades preocupantes que afectan cada vez más a las armas nucleares, incluidas las defensas avanzadas contra misiles, los sistemas convencionales de ataque de precisión, las capacidades cibernéticas ofensivas y contraespaciales, y la inteligencia artificial. El control reformulado de las armas estratégicas también debe aprovechar un conjunto más amplio de opciones relacionadas con el control de las armas para reflejar las asimetrías estratégicas y las diferentes perspectivas existentes entre los Estados. Cuando sea necesario, estos procesos deben incorporar, como actores de pleno derecho, a los NNWS que tienen o están desplegando capacidades que pueden influir en las crisis y conflictos entre los Estados con armas nucleares. Los aliados de los Estados con armamento nuclear que se verían afectados por las futuras iniciativas de control de armas también deben incluirse en el proceso. Además, teniendo en cuenta los posibles modos de fracaso de la disuasión nuclear que surgen de la competencia entre los Estados con armas nucleares en múltiples ámbitos, el control de armas debería tener como objetivo restringir los comportamientos peligrosos, así como limitar el número, los despliegues y las capacidades.

¿Qué acciones?

En base a su decisión de enero de 2021 de prorrogar el Nuevo Acuerdo START por cinco años, así como las nuevas Conversaciones de Estabilidad Estratégica iniciadas en julio de 2021, la Federación Rusa y los Estados Unidos deben mantener e intensificar su diálogo para comprender y, de ese modo, abordar todas las preocupaciones estratégicas de cada parte. Deben buscar un acuerdo sobre futuras acciones de control de armamento para reducir las presiones competitivas; mejorar la estabilidad de su relación estratégica; evaluar en colaboración el impacto sobre la estabilidad no sólo de las capacidades heredadas sino también de las nuevas tecnologías militares, así como de las actividades en nuevos ámbitos más allá del nuclear (y las opciones para mitigar esos impactos); y reducir, limitar o restringir de otro modo las capacidades.

¿Qué acciones?

China y Estados Unidos deberían iniciar un diálogo estratégico para aclarar las perspectivas y preocupaciones estratégicas de cada parte y explorar áreas de posibles intereses comunes. Inicialmente, el diálogo podría centrarse de forma productiva en sus perspectivas sobre la estabilidad estratégica y sus requisitos, así como en la forma de reducir la incertidumbre sobre las intenciones y los programas de cada uno. Con el tiempo, puede llegar a plantearse una agenda más ambiciosa, centrada en la identificación de acciones de colaboración que disminuyan las presiones competitivas y las medidas para reducir, limitar o restringir de otro modo las capacidades de interés.

Incluso mientras se persigue este compromiso bilateral, se deben promover debates más inclusivos a nivel trilateral, regional y multilateral, ya sea en los foros existentes o, posiblemente, en otros nuevos.

La adopción de los tipos de medidas de restricción nuclear que se han discutido anteriormente (incluida, en particular, la moderación por parte de los altos dirigentes de los Estados con armas nucleares en su forma de hablar sobre el papel, la importancia y los beneficios de las armas nucleares) puede contribuir a crear una atmósfera política más propicia en el país y en el extranjero para explorar nuevas iniciativas de control de armas.

Todos los Estados con armas nucleares deben mantener la moratoria de los ensayos nucleares (mientras buscan la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares).

Debe intensificarse la reducción del riesgo regional y el compromiso con el control de armas dentro de Europa, incluidos los diálogos entre la OTAN-los ejércitos de Estados Unidos y Rusia, así como esfuerzos para revitalizar los foros de seguridad intraeuropeos.

Dentro del noreste de Asia, China, la República Popular Democrática de Corea, Japón, la República de Corea, la Federación Rusa y los Estados Unidos deberían revitalizar las conversaciones a seis bandas, tanto para abordar los peligros nucleares en la península de Corea como para servir de foro en el que iniciar una conversación más amplia sobre seguridad entre ellos.

India y Pakistán, de manera bilateral, así como China, India y Pakistán, conjuntamente, deberían explorar las oportunidades para avanzar en los esfuerzos de creación de confianza en el sur de Asia.

Los países del Sudeste Asiático deberían renovar la colaboración con los Estados con armas nucleares para resolver las diferencias relacionadas con los protocolos (incluidas las garantías negativas de seguridad) del Tratado sobre la Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste Asiático.

Los países de la región y los de fuera deberían aprovechar el nuevo proceso de las Naciones Unidas sobre una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio para avanzar hacia ese objetivo.

Los Estados deben negociar un acuerdo jurídicamente vinculante sobre los materiales fisionables como un bloque de construcción tangible para un mundo libre de armas nucleares, preferiblemente a través de negociaciones multilaterales en la Conferencia de Desarme.

Los Estados sin armas nucleares, dadas sus claras capacidades y equidades, así como la importancia de su participación para una restricción significativa, deben formar parte de la negociación e implementación de futuros acuerdos de control de armas para regular las actividades en el espacio y en el ciberespacio, así como para mitigar los riesgos inherentes a las nuevas tecnologías militares convencionales avanzadas (por ejemplo, la regulación de los sistemas de ataque hipersónico).

Los Estados con armas nucleares deberían aprovechar el papel del control de las armas estratégicas no sólo como un medio para estabilizar las relaciones de disuasión, sino como un elemento que permita el futuro progreso del desarme, incluso mediante la búsqueda consciente de medidas de control de las armas destinadas a reducir la dependencia de las armas nucleares a través de cambios de doctrina, postura y política que ayuden a poner en marcha los componentes básicos del desarme nuclear.

REVITALIZAR LA BÚSQUEDA DEL DESARME NUCLEAR

¿Por qué?

Prácticamente todas las naciones del mundo han respaldado repetidamente el objetivo de un mundo libre de armas nucleares. Lo han hecho por muchas razones, no excluyentes entre sí: el reconocimiento de las incertidumbres y los modos de fracaso de la disuasión nuclear, incluida la posibilidad finita de una eventual catástrofe nuclear debida al uso de armas nucleares; la preocupación por las repercusiones en la seguridad humana del uso de armas nucleares; y la importancia de avanzar en el desarme nuclear para garantizar la eficacia y la legitimidad del TNP, la piedra angular del éxito de la no proliferación mundial. Para los Estados con armas nucleares, el apoyo al objetivo de un mundo sin armas nucleares también refleja implícitamente, en distintos grados, el reconocimiento de su dilema nuclear: al confiar parcialmente para su seguridad en armas que si se utilizan en una guerra nuclear a gran escala los destruiría. Revitalizar la búsqueda del desarme nuclear requerirá acciones paralelas a lo largo de tres vías interrelacionadas, con perspectivas de éxito a veces mayores en una vía que en otra: reducir la dependencia de las armas nucleares; aumentar el atractivo de un mundo libre de armas nucleares reduciendo sus riesgos e incertidumbres; y transformar el pensamiento sobre la necesidad, utilidad, legitimidad y aceptabilidad de las armas nucleares.

¿Qué acciones?

La reducción de la dependencia exige que los Estados con armas nucleares adopten medidas conjuntas, en la forma ya comentada, para hacer retroceder los planes y la doctrina que postulan que el uso limitado de las armas nucleares no escalará a niveles de destructividad mucho mayores que los de los conflictos que precedieron al uso nuclear.

El "P5" debe buscar un acuerdo sobre un código de responsabilidades nucleares, que incluya principios y compromisos de contención nuclear, así como un compromiso reafirmado para perseguir el desarme nuclear.

Los Estados deberían emprender acciones de colaboración para reducir los riesgos y las incertidumbres de un mundo libre de armas nucleares, incluso mediante esfuerzos internacionales para establecer los elementos de verificación de un mundo libre de armas nucleares; para definir las características específicas de dicho mundo, incluyendo – no en último lugar – la aclaración de las actividades permitidas y no permitidas; para mejorar los enfrentamientos político-militares convencionales; y para crear confianza en el cumplimiento.

Incluso mientras se busca un consenso internacional sobre los pasos y las paradas en el camino hacia un mundo libre de armas nucleares, todos los Estados deberían buscar y dar pasos pragmáticos hacia ese objetivo, preguntándose siempre si las decisiones relacionadas con las armas nucleares acercan o alejan a los Estados del planeta de un mundo sin armas nucleares.

Todos los Estados deben fomentar el diálogo para superar las continuas diferencias que amenazan con paralizar los esfuerzos para conseguir un mundo libre de armas nucleares. Esto incluye el diálogo entre los Estados con armas nucleares, entre los Estados con armas nucleares y los Estados sin armas nucleares, y entre los partidarios y los oponentes de la TPNW, sobre las incertidumbres, los riesgos, la ética y la moralidad de la confianza en la disuasión nuclear.

Todos los Estados deben apoyar los esfuerzos sostenidos e intensos para fortalecer la educación pública, la información, el compromiso y el debate sobre la disuasión nuclear y el desarme nuclear para garantizar un debate informado.

Todos los Estados deberían actuar para incorporar nuevas y más diversas voces a ese debate.

Para cambiar la forma de pensar para avanzar en el desarme nuclear, los líderes, los representantes y la sociedad, especialmente en los Estados con armas nucleares, deben mirar a través de la lente no sólo de los ciudadanos de las naciones particulares, sino también como ciudadanos globales, en particular en la evaluación de los peligros nucleares para la seguridad de todos los Estados; las incertidumbres de la capacidad de gestión sostenida de esos peligros; y los riesgos de la dependencia de la disuasión nuclear en comparación con los riesgos de un mundo libre de armas nucleares.

APLICACIÓN DE MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE LA CONFIANZA

¿Por qué?

La búsqueda de medidas de restablecimiento de la confianza adaptadas a ejes específicos de desconfianza (por ejemplo, entre los P5, entre los protagonistas con armas nucleares y entre las partes del TNP) es un elemento esencial para avanzar en cada uno de los tres desafíos mencionados: consolidar la no utilización de armas nucleares; reformular el control de armas estratégicas, tanto para reducir los riesgos de disuasión nuclear como para permitir el desarme nuclear; y revitalizar la búsqueda del desarme nuclear. Estas medidas pueden suponer un primer paso y actuar como facilitadores de la acción colaborativa para reconstruir los hábitos de cooperación entre las diferentes comunidades. Teniendo esto en cuenta, las próximas reuniones bilaterales, multinacionales y multi-laterales (por ejemplo: las cumbres de Jefes de Estado, la 10ª Conferencia de Revisión del TNP o la primera reunión de los Estados parte del TPNW) deberían considerarse en parte como oportunidades para acordar estas medidas.

¿Qué acciones?

El anuncio de las negociaciones entre Rusia y EE.UU. sobre el conjunto de cuestiones relativas al control de las armas que conciernen a cada uno de los dos Estados, así como la aprobación a nivel presidencial de la reanudación del diálogo estratégico entre China y Estados Unidos para moderar su relación cada vez más adversa serían los primeros pasos en estas dos relaciones.

En la 10ª Conferencia de Revisión también debería buscarse un acuerdo entre los NWS y los NNWS sobre un conjunto limitado de objetivos relacionados con el desarme, que se realizaría en la Conferencia de Revisión de 2025 del TNP.

Los NWS y los NNWS deberían explorar y aprovechar posibles mecanismos nuevos y complementarios para restablecer la confianza entre ellos, incluida la cooperación dentro del nuevo Grupo de Expertos Gubernamentales en Verificación del Desarme Nuclear, dentro del proceso de Creación del Entorno para el Desarme Nuclear y dentro de un nuevo Grupo de Trabajo de Composición Abierta de las Naciones Unidas sobre cuestiones de desarme.

Los partidarios y detractores de la TPNW deberían centrarse en los objetivos compartidos de evitar el uso de armas nucleares y revitalizar la búsqueda de un mundo libre de armas nucleares, a la vez que gestionan sus diferencias para conseguir avanzar hacia estos fines.

Hay que aplaudir y apoyar el nuevo proceso de las Naciones Unidas sobre una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio.

Al proseguir con los diálogos de control de armas más centrados antes propuestos, los Estados interesados deberían dar prioridad a la identificación de pasos prácticos y viables que puedan aplicarse de manera unilateral, o en paralelo, como medidas de restablecimiento de la confianza.

Los participantes en el diálogo cuyos nombres se enumeran a continuación han acordado adherirse a la visión de este documento, a su énfasis en la urgencia de renovar el diálogo y la colaboración para reducir los peligros nucleares y (sin respaldar necesariamente todas las recomendaciones propuestas) a su agenda general de acciones de colaboración. Lo hacen a título personal e independientemente de sus afiliaciones profesionales. Se enumeran por nacionalidad sólo para indicar la amplitud del diálogo.

PARTICIPANTES

Nobumasa Akiyama
Japón

Andrey Baklitskiy
Federación de Rusia

Fan Jishe
China

Karim Haggag
Egipto

Rebecca Hersman
Estados Unidos de América

Alexander Kmentt
Austria

Ulrich Kühn
Alemania

Patricia Lewis
Irlanda

Gaukhar Mukhatzhanova
Kazajstán

Marty Natalegawa
Indonesia

Tanya Ogilvie-White
Nueva Zelanda

George Perkovich
Estados Unidos de América

Brad Roberts
Estados Unidos de América

Sergey Rogov
Federación de Rusia

Joan Rohlfing
Estados Unidos de América

Manpreet Sethi
India

Rakesh Sood
India

Kristin Ven Bruusgaard
Noruega

Margot Wallström
Suecia

Tong Zhao
China

COORGANIZADORES

John Borrie Nueva Zelanda. **Lewis A. Dunn** Estados Unidos de América. **Renata Dwan** Irlanda. **Robin Geiss** Alemania. **James Revill** Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. **Wilfred Wan** Estados Unidos de América.

Acerca de UNIDIR

El Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) es un instituto autónomo dentro de las Naciones Unidas, financiado con contribuciones voluntarias. Es uno de los pocos institutos especializados del mundo que se centra en el desarme; genera conocimiento y promueve el diálogo y la acción en materia de desarme y seguridad. Con sede en Ginebra, UNIDIR ayuda a la comunidad internacional a desarrollar las ideas prácticas e innovadoras necesarias para encontrar soluciones a problemas críticos de seguridad.

www.unidir.org @unidirgeneva @UNIDIR un_disarmresearch

UNIDIR. 2021. Identificación de acciones de colaboración para reducir los peligros nucleares actuales.
Ginebra: UNIDIR, https://doi.org/10.37559/WMD/21/DDAC/03
© UNIDIR 2021. Creacion: www.kathleenmorf.ch Ilustración: © iStockphoto.com/Rodyka