

APUNTES DE POLÍTICA EXTERIOR



NÚMERO 17 | FEBRERO 2021

ENSAYO SOBRE EL DESARME NUCLEAR Y LA CARRERA ARMAMENTISTA

ESSAY ON NUCLEAR DISARMAMENT AND THE ARMS RACE

Bernardo Sepúlveda Amor



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Ensayo sobre el desarme nuclear y la carrera armamentista

Essay on Nuclear Disarmament and the Arms Race

Bernardo Sepúlveda Amor



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Instituto Matías Romero

APUNTES DE POLÍTICA EXTERIOR 17

Marcelo Ebrard Casaubon

Secretario de Relaciones Exteriores

Alejandro Alday González

Director General del Instituto Matías Romero

María Paulina Rivera Chávez

Directora del Centro de Investigación Internacional

María Constanza García Colomé

Directora de Producción Editorial

2021 D. R. ©

Secretaría de Relaciones Exteriores

Instituto Matías Romero

Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,

C. P. 06010, Ciudad de México

Traducción del español al inglés de Edith Verónica Luna

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan la posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Se prohíbe la reproducción parcial o total, y por cualquier medio, sin la autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Impreso en México

Índice

Contents

- 05 **Ensayo sobre el desarme nuclear y la carrera armamentista**
23 **Essay on Nuclear Disarmament and the Arms Race**
- 17 **Anexo I. Resolución 49/75 K de la Asamblea General “Petición a la Corte Internacional de Justicia de una opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares” (90.ª sesión plenaria 15 de diciembre de 1994)**
33 **Annex I. Resolution 49/75 K adopted by the General Assembly “Request for an advisory opinion from the International Court of Justice on the legality of the threat or use of nuclear weapons” (90th plenary meeting 15 December 1994)**
- 19 **Anexo II. Legalidad de la amenaza o el uso de las armas nucleares (opinión consultiva de la CIJ del 8 de julio de 1996)**
35 **Annex II. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Fragment of ICJ Advisory Opinion of 8 July 1996)**

Ensayo sobre el desarme nuclear y la carrera armamentista*

En memoria de Alfonso de Rosenzweig Díaz, diplomático de excelencia, subsecretario de Relaciones Exteriores de lujo, colaborador invaluable, amigo entrañable, con afecto y agradecimiento dedico.

A la Corte Internacional de Justicia se le solicitó, por parte de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), una opinión consultiva sobre la legalidad del uso de las armas nucleares. Como se recordará, una opinión consultiva por la Corte no tiene un carácter vinculatorio, pero sirve para fijar los criterios fundamentales en el ámbito jurídico sobre temas de esta naturaleza. La Corte pronunció su opinión el 8 de julio de 1996.

La primera cuestión tiene que ver con lo que especifica la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2, fracción 4, que señala expresamente una prohibición genérica

* Este ensayo es una versión actualizada de la entrevista celebrada con el embajador Joel Hernández García, el 3 de febrero de 2017, en la Ciudad de México. La entrevista está en el CD que forma parte del libro Mónica Serrano, *El Tratado de Tlatelolco. Una mirada retrospectiva a medio siglo de su firma*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, 2017.

en relación con el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Es más, agrega esa disposición que queda proscrita también la amenaza del uso de la fuerza en contra de la integridad territorial y la independencia política de un Estado. Este principio jurídico tiene ya un carácter de *jus cogens*, esto es, una norma que no admite acuerdo en contrario, lo que significa que no puede ser contrariada por otro instrumento jurídico que pretenda sustraerse de esa prohibición general estipulada la Carta de las Naciones Unidas.

El otro tema importante, también como antecedente de lo que aquí se trata, tiene que ver con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se permite, como excepción y con base en criterios muy estrictos, el uso de la fuerza. La obligación que impone es actuar en legítima defensa, pero en casos extremos, en una circunstancia en la que se sufra un ataque armado y, de esta suerte, el Estado víctima de este ataque militar tiene derecho a repelerlo, recurriendo a la legítima defensa. Pero esto también está condicionado a que ese Estado acuda con toda oportunidad al Consejo de Seguridad, para que este órgano principal sea el que tome las medidas pertinentes para restablecer el orden jurídico vulnerado por la realización de un acto de agresión.

En este contexto, la opinión consultiva de la Corte lleva a cabo una exposición muy bien lograda, planteando los antecedentes relacionados con la solicitud de la Asamblea General a la Corte Internacional de Justicia, para que opine sobre si existe o no una norma jurídica que prohíba el uso de armas nucleares en una situación determinada. Esta opinión consultiva tiene una enorme importancia, porque, de alguna manera, proporciona el criterio general, en el ámbito legal, relacionado con las prohibiciones que deben imponerse en la utilización de armamento de destrucción masiva.

La opinión de la Corte señala que sí existen normas que prohíben expresamente la utilización de ciertos armamentos que, por la vía de convenciones celebradas en el ámbito multilateral, proscriben ese recurso. Es el caso, por ejemplo, de armas químicas o el empleo de armas biológicas. Quiere esto decir que hay un antecedente importante con relación a la preocupación de la comunidad internacional en su conjunto de desterrar, por todas las vías a su alcance, la posibilidad de que un Estado pretenda utilizar esos dos instrumentos de destrucción masiva, esto es, el recurso a las armas químicas o armas biológicas.

Esta argumentación es, de alguna manera, una introducción a lo que determina la opinión consultiva de la Corte. Cabe destacar que no sólo se preocupa la Corte en su exposición general por plantear precedentes con relación a proscripciones de armas de destrucción masiva; también se preocupa por poner de relieve la importancia de zonas desnuclearizadas, es decir, aquellas regiones del planeta que han acordado suscribir tratados multilaterales para garantizar que, en esos espacios geográficos, no habrá siquiera la instalación, el emplazamiento, o la posesión de armas nucleares y, por consiguiente, estará prohibido el uso de ese armamento de destrucción masiva.

Por ejemplo, el Tratado de Tlatelolco¹ prohíbe en un área importante del planeta, esto es, el subcontinente americano, toda América Latina y el Caribe, la posesión de armas nucleares. Lo anterior quiere decir que las tentaciones que, en alguna oportunidad se presentaron para que ciertos países de América Latina desarrollaran un potencial

¹ Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, conocido como Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967.



nuclear que les condujera a fabricar armas atómicas, quedan totalmente desechadas gracias al Tratado de Tlatelolco.

En efecto, este primer impulso armamentista queda así desterrado, mediante una atinada decisión política, al advertir esos gobiernos que no tenía sentido emprender una carrera armamentista nuclear en América del Sur, convencidos de que los gastos que se tenían que llevar a cabo serían inmensos y que la utilidad de convertirse en potencias nucleares no traería beneficio estratégico alguno.

Por méritos propios, el Tratado de Tlatelolco fue, en su momento, un instrumento poderoso para disuadir a aquellas naciones aspirantes a potencias nucleares para que abandonaran su proyecto y centraran todo el esfuerzo para que el uso del átomo se efectuara con fines pacíficos.

El Tratado de Tlatelolco trajo como consecuencia adicional que en otras regiones del mundo se copiara este mismo esquema jurídico y político, es decir, que se crearan zonas geográficas importantes, principalmente en áreas de países en vías de desarrollo, con el ánimo de impedir una indeseable carrera armamentista nuclear que comprendería una amplia prohibición desde su producción hasta su utilización. Este Tratado produjo así un positivo efecto imitación, que acarrea resultados benéficos para la comunidad internacional en su conjunto.

El control y la reducción del armamento nuclear por parte de las potencias poseedoras de esos instrumentos bélicos es un imperativo categórico. Una protección necesaria e indispensable lo constituye la creación de zonas libres de armas nucleares, proceso que debe multiplicarse a nivel regional.



Ejemplo de ello son: el Tratado de Tlatelolco en América Latina y el Caribe (1967), Rarotonga en el Pacífico Sur (1985), el de Bangkok en el Sudeste Asiático (1995), el de Pelindaba (1996) que ampara a África y el de Semipalatinsk (2006), que elimina las armas nucleares en Asia Central.

Mediante estos tratados, los Estados que los suscriben se comprometen jurídicamente a prohibir las armas nucleares en todos sus aspectos. A su vez, los Estados poseedores de armas nucleares, al adherirse a los Protocolos anexos a los tratados, se obligan a no emplazar armas nucleares en esas zonas desnuclearizadas, ni a recurrir a la amenaza o al empleo de sus armas nucleares en contra de los Estados Parte en los mencionados tratados.

Será preciso impulsar ahora un avance político significativo en este mismo sentido, con el propósito de que los riesgos que representa una carrera armamentista disminuyan radicalmente. La aspiración será la proscripción total de las armas nucleares, para lo cual se deberá lograr su

control y reducción gradual. Es una cuestión política envuelta en una enorme complejidad, por el hecho mismo de que las grandes potencias difícilmente se van a convencer del imperativo de abandonar sus proyectos en materia de armamento nuclear, bajo el argumento de tratarse de un medio de defensa legítima ante un potencial ataque nuclear, además de ser , un instrumento de disuasión.

Una vertiente tiene que ver con el control y la reducción de armamento nuclear. La otra, es la no proliferación de armamento nuclear, para que no se multipliquen los Estados poseedores de capacidad atómica, sea para propósitos disuasivos, sea para propósitos de acciones bélicas contra otro Estado. Para estos efectos, el Tratado de no Proliferación de las Armas Nucleares de 1968 ha sido un instrumento fundamental.

En el caso del control y la reducción del armamento nuclear, México ha tenido una sólida experiencia y ha efectuado una contribución neta en una variedad de foros en favor del desarme nuclear.

Puede legítimamente reclamar la paternidad del Tratado de Tlatelolco, así como su influencia en la elaboración de las normas consagradas en los acuerdos de desarme nuclear.

La carrera armamentista nuclear, que durante un periodo prolongado después de la Segunda Guerra Mundial tuvo un notable impulso, ha disminuido así sea sólo en algún grado muy relativo. Las razones pueden ser varias: presión de países en desarrollo; la dificultad de continuar expandiendo de manera exponencial esa carrera armamentista por serias limitaciones económicas; por la fuerte reacción de sus propias sociedades domésticas; en fin, por el reconocimiento que, en una conflagración nuclear, esas mismas potencias sufrirían su propia destrucción y aniquilamiento. De ahí que sólo habría víctimas y derrotas.

En fechas relativamente recientes, al concluir la etapa más crítica de la Guerra Fría, se inició un proceso que, infortunadamente, no tuvo suficiente continuidad en los últimos decenios. En 1987 se produce un giro importante, al celebrarse un acuerdo entre la entonces Unión Soviética y Estados Unidos, para reducir de manera significativa el armamento del que disponían en ese entonces (Tratado INF).² Esto supone no sólo limitar el número de proyectiles, con ojivas nucleares; también el poder destructor de esas ojivas. Esto no significa, desde

luego, que no exista un riesgo, aún no desterrado, pero al menos hay un elemento de contención. A ello se agrega el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares de 1996.

Existen otros intentos, con avances, retrocesos y frustraciones. En 1991 se firma el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START I, por sus siglas en inglés), que entró en vigor en 1994, pero que expiró en 2009. El tratado START II fue firmado en 1993 pero concluyó en 2002. El Tratado sobre Reducción de Ojivas Ofensivas Estratégicas (SORT, por sus siglas en inglés), suscrito en 2002 entre Rusia y Estados Unidos, expiró el último día de 2012. Se mantiene en vigor el denominado New START, vigente desde 2011, con fecha de expiración en 2021, aunque puede renovarse. El Tratado limita a 1500 el número de ojivas nucleares emplazadas por Rusia y por Estados Unidos. También limita el número de proyectiles y de bombarderos a 600.

Aunque éstos son esfuerzos aún insuficientes, existen avances. De ahí que se siga insistiendo en múltiples foros en que las negociaciones entre Estados Unidos y Rusia continúen, de suerte tal que se disminuyan severamente los riesgos de una conflagración nuclear. En todo ello, desde luego, también hay responsabilidad por parte de China, Francia, Reino Unido, Israel, India y Paquistán, que son titulares también de esa capacidad destructora de tipo nuclear.

En fecha más reciente, se produjo un avance significativo en la conclusión del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPNW, por sus siglas en inglés), aprobado en el contexto de una conferencia auspiciada por las Naciones Unidas. El acuerdo entró en vigor el 22 de enero de 2021, al haberse reunido las 50 ratificaciones de Estados comprometidos en proscribir ese armamento de destrucción masiva.

² El acuerdo fue producto de la reunión en Reikiavik entre el presidente de Estados Unidos Ronald Reagan y Mijail Gorbachov, secretario general del Partido Comunista de la entonces Unión Soviética. La reunión se celebró el 11 y 12 de octubre de 1986, con la consecuencia de que el 8 de diciembre de 1987 se suscribió el Tratado de Armas Nucleares de Alcance Intermedio. El Tratado eliminó misiles balísticos de alcance medio y corto instalados en bases militares de Europa Occidental, y Europa Oriental en países bajo influencia de Unión Soviética. Por decisión del presidente Trump, el Tratado dejó de estar vigente el 2 de agosto de 2019.



En términos jurídicos, el Tratado tiene como propósito cubrir el vacío legal que advirtiera la Corte Internacional de Justicia al emitir su opinión consultiva en 1996. En efecto, con su reciente entrada en vigor, el tratado habrá de constituir como ilegal el uso de armas nucleares, la amenaza de usarlas, la realización de pruebas atómicas, así como la producción, la posesión, la transferencia y la instalación de armas nucleares en otros países. Aquellas potencias nucleares que suscriban el tratado adquieren el compromiso de eliminar su arsenal atómico de manera definitiva.

No obstante, es fundamental dejar registro de que ninguna de las potencias nucleares participaron en la conferencia celebrada en Ginebra, bajo el argumento de que les resultaba indispensable mantener vigente la capacidad de disuasión nuclear.

Conviene anotar que Estados Unidos, Reino Unido y Francia declararon enfáticamente no tener la intención de firmar, ratificar, o siquiera ser

parte del tratado. Una respuesta de este género no representa una fórmula idónea para generar normas consuetudinarias o convencionales de aplicación universal en materia de proscripción de armamento nuclear.

Hay otra faceta que debe agregarse y que resulta fundamental. Tiene que ver con la no proliferación. Se ha avanzado, así sea de manera muy modesta y parcial, en el control y la reducción del armamento nuclear, gracias a los grandes esfuerzos que en este sentido han llevado a cabo principalmente los países en desarrollo.

Un ejemplo de ello es la creación, en el decenio de 1980, del llamado Grupo de los Seis, compuesto por México, Suecia, Argentina, Tanzania, India y Yugoslavia. La ruptura de las negociaciones entre la Unión Soviética y Estados Unidos, en materia de desarme nuclear, condujo al Grupo de los Seis a ejercer presión política internacional para lograr acuerdos bilaterales entre esos dos gobiernos en materia de control y reducción

de armas nucleares. En alguna medida los resultados de esa presión se vieron reflejados en la reunión de Reikiavik celebrada entre Reagan y Gorbachov en 1986.

También, es preciso reconocerlo, obedece las presiones que sufren los países con poderío atómico por parte de sus propias comunidades, es decir, organizaciones de la sociedad civil que luchan a brazo partido en países desarrollados con el ánimo de que sus gobiernos entren en forma decidida y eficaz en ese proceso de control y reducción de armamento para, en su caso, hacer realidad la aspiración final de eliminar todo instrumento de destrucción masiva, sea químico, biológico o nuclear.

Pero en esta idea de asegurar que prive un criterio generalizado que haga realidad una política eficaz de no proliferación de armamento nuclear, aún no se ha logrado el objetivo propuesto hace ya muchos años. Desafortunadamente, a las cinco potencias que existían originalmente a fines de la década de 1940, otras más se han agregado a ese club nuclear, poniendo en riesgo la seguridad internacional en un grado alarmante. Por ejemplo, no es un secreto que Israel es poseedor de armamento nuclear y que estaría dispuesto a utilizar ese armamento, en caso de suponer que su existencia está en riesgo.

El asunto es precisar, con todo rigor, quién va a determinar que ha surgido una circunstancia extrema, un estado de necesidad que conduzca al empleo del armamento nuclear. Conforme a un orden jurídico, el uso unilateral de la fuerza armada y, desde luego, en mayor medida el recurso a los instrumentos bélicos de destrucción masiva, han quedado proscritos, salvo en el caso de una legítima defensa individual o colectiva.

Lo mismo sucede en otras zonas geográficas, con otras carreras armamentistas que ya se

están produciendo y que representan un riesgo muy serio. La República Popular Democrática de Corea (RPDC) ha anunciado reiteradamente su decisión de convertirse en potencia nuclear, no sólo poseyendo armamento nuclear, sino con la capacidad de contar con misiles de gran alcance, con un radio de acción que podría impactar, según lo ha anunciado el dirigente norcoreano, territorio ruso, territorio chino o, en su caso, a Corea del Sur o Japón. Pruebas recientes emprendidas por el gobierno de la RPDC demuestran la posesión de proyectiles intercontinentales que podrían amenazar el territorio estadounidense.

Y esto plantea una situación muy delicada, porque puede significar la apertura de una carrera armamentista nuclear en la zona aleada a Corea del Norte. No sería absurdo imaginar que, si efectivamente la RPDC se convierte en una potencia nuclear de relieve, se emprenda una carrera armamentista que abra las compuertas a Japón y a Corea del Sur, lo cual sería grave por sí mismo, pero también porque otros Estados tendrían la tentación de seguir este camino.

Idéntica preocupación resulta válida con relación a la zona circunvecina a Israel, el cual ya es potencia nuclear, aunque habría la posibilidad no remota de que Irán también se convierta en potencia nuclear. El presidente Obama, con muy buen juicio, emprendió una ardua labor para asegurar que efectivamente Irán aceptaba no continuar su programa de desarrollo de energía atómica, que le permitiría, en su oportunidad, la capacidad de poseer armamento nuclear.

El Gobierno del presidente Obama, mediante una meritoria negociación y un esfuerzo conjunto de concertación con países europeos poseedores de armas nucleares, salvo en el caso de Alemania, lograron un entendimiento con Irán altamente significativo.

Así, el 14 de julio de 2015 se concluyó el acuerdo nuclear entre Irán, Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia y Alemania, denominado Plan Conjunto de Acción Comprehensiva. Con este instrumento jurídico y político, se levantaban las sanciones económicas contra Irán, y este país se comprometía a limitar su programa de energía atómica, con el fin de impedir o diferir su proyecto de contar con armamento nuclear en un mediano plazo. A pesar de los certificados de cumplimiento por parte de Irán, expedidos por la Organización Internacional de la Energía Atómica, el presidente Trump decidió, en mayo de 2018, retirar a Estados Unidos del acuerdo, bajo el argumento de que el pacto obliga a Irán tan sólo por 15 años. Sin embargo, los otros países integrantes del pacto mantienen la validez y la vigencia del acuerdo.

No pueden ni deben descartarse las tentaciones de que otros países aledaños a Irán tengan también el afán y la capacidad de integrarse al club nuclear, como consecuencia del supuesto riesgo atómico que representa Irán. En ese caso, países como Turquía o Arabia Saudita podrían ser Estados que, con el pretexto de asegurar que debe prevalecer un balance del poder nuclear en esa zona, se agreguen como partes de la infausta sociedad de las potencias nucleares. No se debe ignorar tampoco la posibilidad de que Egipto caiga en las mismas tentaciones nucleares.

¿Qué es lo que sucede en el orden jurídico internacional? Efectivamente, no hay una norma específica que prohíba la utilización del armamento nuclear y eso es algo que determinó la propia Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva. Pero esto no significa que no exista una serie importante de criterios generales, que conducen a reconocer principios, valores y normas que imponen una condena política y jurídica a quien utilice con propósitos bélicos un armamento

nuclear, atribuyéndose así competencias que la comunidad de Estados en su conjunto considera arbitrarias, ilegítimas y con alto riesgo de destrucción masiva, puesto que violan reglas del derecho humanitario internacional.

La Corte realizó un trabajo encomiable en la elaboración de su opinión consultiva. Llega, sin embargo, a la conclusión de que no hay una prohibición expresa, clara, particular, que conduzca a que algún Estado se sienta con el derecho de recurrir a las armas nucleares. Se abre de esta suerte una interrogante, en el propio texto de la opinión consultiva, cuya interpretación permite suponer que un Estado podrá emplear armas atómicas en aquellas circunstancias en que la supervivencia misma del Estado se ponga en riesgo. Si bien se señala que no hay una norma que prohíba expresamente el uso de las armas nucleares, sí se señala que, en un caso extremo, se abre una compuerta en aquella situación en que la potencial destrucción de una sociedad y de un Estado que esté en peligro de exterminio, como caso excepcional, ese Estado pueda encontrarse sin otra opción que protegerse mediante el empleo de armamento nuclear, en legítima defensa.

Regreso por ello al tema del artículo 51 de la Carta y la legítima defensa. La legítima defensa requiere estrictos criterios para que pueda tener validez. Uno, es el de la necesidad, que debe ser imperiosa e ineludible, real y genuina, para que un Estado responda legítimamente a un ataque armado que afecte su integridad y su existencia. Pero también impera el principio de la proporcionalidad y, en ese sentido, cualquier Estado nuclear que estime indispensable, siempre que no exista alternativa, acudir a una respuesta por la vía de uso de armas atómicas, tendría necesariamente que seguir los criterios de necesidad y de proporcionalidad que se inscriben no sólo en



© UN Photo/ICJ-CIJ/Frank van Beek

el ámbito de la legítima defensa frente a un ataque armado, sino también en el criterio general del derecho humanitario internacional. Será preciso asegurar que, en la circunstancia extrema de que se recurra al armamento nuclear, éste sea con base en normas imperativas de proporcionalidad y de necesidad.

Pero todas esas cuestiones pueden quedar mejor resueltas si en un futuro no lejano se concluye, como sucede con la Convención sobre las Armas Biológicas o de la Convención sobre las Armas Químicas, un tratado que prohíba la utilización de las armas nucleares. Ése sería un avance muy significativo por parte de la comunidad de Estados que, en resumidas cuentas, viviría con un sistema jurídico que concedería a la humanidad una mayor seguridad, con un alejamiento de los graves riesgos que puede provocar el empleo de armas nucleares.

Además, un esquema que debe perseguirse en términos políticos, tiene que ver con la creación de zonas libres de armas nucleares por la vía de convenios multilaterales bajo el amparo de las Naciones Unidas. Es el caso de Antártida,³ en la que hay una prohibición expresa de instalar armamento nuclear. Pero a eso hay que añadir dos convenciones muy importantes.

Una tiene que ver con el espacio ultraterrestre,⁴ en donde se proscribe que la carrera armamentista se traslade al espacio exterior. Se impidió así, por la vía jurídica, un riesgo mayúsculo por el

³ Tratado Antártico, en vigor desde 1961.

⁴ Tratado sobre los Principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, artículo IV. Entró en vigor el 10 de octubre de 1967.

hecho mismo de que, al instalarse un proyectil en un objeto ultraterrestre es prácticamente imposible detectar el disparo de ese proyectil en forma anticipada por la vía del radar. Esto le da una superioridad militar extraordinaria a quien utilice esos artefactos artillados y colocados en el espacio ultraterrestre. Por su propio interés, las grandes potencias decidieron proscribir la carrera armamentista en ese ámbito, para lo cual suscribieron un tratado que estipula que el espacio ultraterrestre es zona prohibida a esta carrera.

Un segundo elemento también demuestra un avance significativo, que tiene que ver con la proscripción de instalar armamento nuclear en fondos marinos y oceánicos.⁵ Existe en estas decisiones una lógica militar. Detectar la instalación y la existencia de armamento nuclear en los fondos marinos y oceánicos resultaría extraordinariamente difícil. El disparo desde los fondos marinos de un proyectil con ojivas nucleares impide la adopción oportuna de medidas de prevención y de defensa, por la opacidad de los mares, lo cual eleva los riesgos de quedar expuesto a una ofensiva bélica sin una adecuada protección militar ante un ataque de esa naturaleza. De nueva cuenta, las grandes potencias, en beneficio de su interés propio, decidieron acordar la prohibición de instalar proyectiles nucleares en los fondos marinos y oceánicos.

Concluyo este ensayo invocando las palabras de Gabriel García Márquez, quien pronunció un magistral discurso en la Cumbre de Ixtapa, México, en donde se celebró, en 1986, la Reunión de Jefes de Estado del Grupo de los Seis, y México actuó como anfitrión. García Márquez,

dirigió una advertencia a los presidentes y a los primeros ministros que asistieron a la Cumbre, denominó su alocución "El cataclismo de Damocles". Se trata de una notable exposición sobre los riesgos y las consecuencias de una conflagración nuclear, en la que únicamente habrían de sobrevivir las cucarachas. El premio Nobel de Literatura ofrece "la visión anticipada de un desastre que puede suceder en este mismo instante: la explosión —dirigida o accidental— de sólo una parte mínima del arsenal nuclear que duerme con un ojo y vela con el otro en las santabárbaras de las grandes potencias". Y continúa García Márquez:

Un minuto después de la última explosión, más de la mitad de los seres humanos habrá muerto, el polvo y el humo de los continentes en llamas derrotarán a la luz solar, y las tinieblas absolutas volverán a reinar en el mundo. Un invierno de lluvias anaranjadas y huracanes helados invertirá el tiempo de los océanos y volteará el curso de los ríos, cuyos peces habrán muerto de sed en las aguas ardientes, y cuyos pájaros no encontrarán el cielo. Las nieves perpetuas cubrirán el desierto del Sahara, la vasta Amazona desaparecerá de la faz del planeta destruida por el granizo, y la era del rock y de los corazones trasplantados estará de regreso a su infancia glacial. Los pocos seres humanos que sobrevivan al primer espanto, y los que hubieran tenido el privilegio de un refugio seguro a las tres de la tarde del lunes aciago de la catástrofe magna, sólo habrán salvado la vida para morir después por el horror de sus recuerdos. La Creación habrá terminado. En el caos final de la humedad y las noches eternas, el único vestigio de lo que fue la vida serán las cucarachas.

⁵ Tratado sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo, artículos 1 y 5.

“Así es: hoy, 6 de agosto de 1986, existen en el mundo más de cincuenta mil ojivas nucleares emplazadas. En términos caseiros, esto quiere decir que cada ser humano, sin excluir a los niños, está sentado en un barril con unas cuatro toneladas de dinamita, cuya explosión total puede eliminar 12 veces todo rastro de vida en la Tierra. La potencia de aniquilación de esta amenaza colosal, que pende sobre nuestras cabezas como un cataclismo de Damocles, plantea la posibilidad teórica de inutilizar cuatro planetas más que los que giran alrededor del Sol, y de influir en el equilibrio del sistema solar. Ninguna ciencia, ningún arte, ninguna industria se ha doblado a sí misma tantas veces como la industria nuclear desde su origen, hace 41 años, ni ninguna otra creación del ingenio humano ha tenido nunca tanto poder de determinación sobre el destino del mundo. [...]

“Para tratar de impedir que eso ocurra estamos aquí, sumando nuestras voces a las innumerables que claman por un mundo sin armas y una paz con justicia. Pero aun si ocurre —y más aún si ocurre—, no será del todo inútil que estemos aquí. Dentro de millones de millones de milenios después de la explosión, una salamandra triunfal que habrá vuelto a recorrer la escala completa de las especies, será quizás coronada como la mujer más hermosa de la nueva creación. De nosotros depende, hombres y mujeres de ciencia, hombres y mujeres de las artes y las letras, hombres y mujeres de la inteligencia y la paz, de todos nosotros depende que los invitados a esa coronación quimérica no vayan a su fiesta con nuestros mismos terrores de hoy. Con toda modestia, pero también

con toda la determinación del espíritu, propongo que hagamos ahora y aquí el compromiso de concebir y fabricar un arca de la memoria, capaz de sobrevivir al diluvio atómico. Una botella de naufragos siderales arrojada a los océanos del tiempo, para que la nueva humanidad de entonces sepa por nosotros lo que no han de contarle las cucarachas: que aquí existió la vida, que en ella prevaleció el sufrimiento y predominó la injusticia, pero que también conocimos el amor y hasta fuimos capaces de imaginarnos la felicidad. Y que sepa y haga saber para todos los tiempos quiénes fueron los culpables de nuestro desastre, y cuán sordos se hicieron a nuestros clamores de paz para que ésta fuera la mejor de las vidas posibles, y con qué inventos tan bárbaros y por qué intereses tan mezquinos la borraron del universo.⁶

El genio de Gabriel García Márquez deja constancia, en estos párrafos que he seleccionado de “El cataclismo de Damocles”, de las tragedias que le ocurrirán a toda la humanidad, en aquella circunstancia extrema en que los poderes fácticos no atiendan las advertencias tan certeras que García Márquez señalaba en su discurso.

⁶ García Márquez, Gabriel, *El cataclismo de Damocles/The Doom of Damocles*, San José, Editorial Universidad para la Paz/Editorial Universitaria Centroamericana, 1986.

Anexo I

Resolución 49/75 K de la Asamblea General “Petición a la Corte Internacional de Justicia de una opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares” (90.ª sesión plenaria 15 de diciembre de 1994)

K

La Asamblea General,

Consciente de que el hecho de que sigan existiendo y desarrollándose armas nucleares expone a la humanidad a graves riesgos,

Consciente también de que los Estados tienen la obligación, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado,

Recordando sus resoluciones 1653 (xvi), de 24 de noviembre de 1961, 33/71 B, de 14 de diciembre de 1978, 34/83 G, de 11 de diciembre de 1979, 35/152 D, de 12 de diciembre de 1980, 36/92 I, de 9 de diciembre de 1981, 45/59 B, de 4 de diciembre de 1990, y 46/37 D, de 6 de diciembre de 1991, en las que se declara que el empleo de armas nucleares constituiría una violación de la Carta y un crimen de lesa humanidad,

Acogiendo con beneplácito los progresos realizados en la prohibición y eliminación de armas de destrucción masiva, incluida la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y toxínicas y sobre su destrucción,¹ y la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción,²

Convencida de que la eliminación completa de las armas nucleares es la única garantía contra la amenaza de guerra nuclear,

Observando las inquietudes expresadas en la Cuarta Conferencia de las Partes encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, en el sentido de que no se ha avanzado suficientemente en la tarea de eliminar por completo y lo antes posible las armas nucleares,

¹ Resolución 2826 (xxvi), anexo.

² Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 27 (A/47/27), apéndice I.

Recordando que, convencida de la necesidad de reforzar el imperio de la ley en las relaciones internacionales, ha declarado el período 1990-1999 Decenio de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional,³

Observando que el párrafo 1 del Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas faculta a la Asamblea General a que solicite a la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica,

Recordando la recomendación formulada por el Secretario General en su informe titulado "Un programa de paz"⁴ en el sentido de que los órganos de las Naciones Unidas autorizados a solicitar opiniones consultivas de la Corte Internacional de Justicia lo hagan con mayor frecuencia,

Acogiendo asimismo con beneplácito la resolución 46/40, de 14 de mayo de 1993, de la Asamblea de la Organización Mundial de la Salud, en que la organización pedía a la Corte Internacional de Justicia que diera una opinión consultiva sobre si el empleo de armas nucleares por un Estado en una guerra u otro conflicto armado constituiría una violación de las obligaciones que le impone el derecho internacional, incluida la Constitución de la Organización Mundial de la Salud,

Decide, de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, solicitar a la Corte Internacional de Justicia que dé con carácter de urgencia su opinión consultiva sobre la cuestión siguiente: "¿Autoriza el derecho internacional en alguna circunstancia la amenaza o el empleo de armas nucleares?".

³ Resolución 44/23.

⁴ A/47/277-S/24111.

Anexo II

Legalidad de la amenaza o el uso de las armas nucleares (opinión consultiva de la CIJ del 8 de julio de 1996)

104. Al final de la presente opinión consultiva, la Corte destaca que su respuesta a la pregunta formulada por la Asamblea General se basa en la totalidad de los fundamentos jurídicos expuestos por la Corte (párrafos 20 a 103), cada uno de los cuales debe leerse a la luz de los demás. Algunos de estos fundamentos no son tales como para formar el objeto de conclusiones formales en el párrafo final de la opinión consultiva; sin embargo, conservan, a juicio de la Corte, toda su importancia.

* * *

105. LA CORTE,

(1) Por 13 votos contra 1,

Decide aceptar la solicitud de una opinión consultiva;

Votos a favor: Bedjaoui, *Presidente*; Schwebel, *Vicepresidente*; Guillaume, Shahabuddeen, Weeramantry, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Koroma, Vereshchetin, Ferrari Bravo y Higgins, *Magistrados*;

Voto en contra: Oda, *Magistrado*;

(2) *Responde* en la siguiente forma a la cuestión planteada por la Asamblea General:

A. Por unanimidad,

No existe ni en el derecho internacional consuetudinario ni en el derecho internacional convencional ninguna autorización específica de la amenaza o el empleo de armas nucleares;

B. Por 11 votos contra 3,

No existe ni en el derecho internacional consuetudinario ni en el derecho internacional convencional ninguna prohibición total y universal de la amenaza o el empleo de las armas nucleares como tales;

Votos a favor: Bedjaoui, *Presidente*; Schwebel, *Vicepresidente*; Oda, Guillaume, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Vereshchetin, Ferrari Bravo y Higgins, *Magistrados*;

Votos en contra: Shahabuddeen, Weeramantry y Koroma, *Magistrados*;

C. Por unanimidad,

Es ilegal una amenaza o un empleo de la fuerza por medio de armas nucleares en contra de lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas y que no cumpla los requisitos del Artículo 51;

D. Por unanimidad,

La amenaza o el empleo de armas nucleares debe también ser compatible con las exigencias del derecho internacional aplicable a los conflictos armados, en particular con los principios y normas del derecho internacional humanitario, así como con las obligaciones concretas en virtud de tratados y otros compromisos que se refieren expresamente a las armas nucleares;

E. Por 7 votos contra 7, con el voto decisivo del Presidente,

De los requisitos antes mencionados se desprende que la amenaza o el empleo de armas nucleares sería, en general, contrario a las normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados y, en particular, a los principios y normas de derecho humanitario;

Sin embargo, habida cuenta de la situación actual del derecho internacional y de los elementos de hecho de que dispone, la Corte no puede concluir definitivamente que la amenaza o el empleo de armas nucleares fuese legal o ilegal en circunstancias extremas de legítima defensa en que estuviese en juego la supervivencia misma de un Estado;

Votos a favor: Bedjaoui, *Presidente*; Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Vereshchetin y Ferrari Bravo, *Magistrados*;

Votos en contra: Schwebel, *Vicepresidente*; Oda, Guillaume, Shahabuddeen, Weeramantry, Koroma y Higgins, *Magistrados*;

F. Por unanimidad,

Existe la obligación de proseguir de buena fe y llevar a su conclusión las negociaciones con miras al desarme nuclear en todos sus aspectos bajo un control internacional estricto y efectivo.”

Escrito en inglés y francés, siendo el texto inglés el oficial, en el Palacio de la Paz, La Haya, el día ocho de julio de mil novecientos noventa y seis, en dos copias, una de las cuales se resguardará en los archivos de la Corte y el otro será enviado al Secretario General de las Naciones Unidas.

Consulte la versión completa de la opinión consultiva:



Essay on Nuclear Disarmament and Arms Race

Ensayo sobre el desarme nuclear
y la carrera armamentista

Bernardo Sepúlveda Amor



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Instituto Matías Romero

FOREIGN POLICY BRIEFS 17

Marcelo Ebrard Casaubon

Secretary of Foreign Affairs

Alejandro Alday González

Director-General of Matías Romero Institute

María Paulina Rivera Chávez

Director of the International Research Center

María Constanza García Colomé

Director of Editorial Production

2021 D. R. ©

Ministry of Foreign Affairs

Matías Romero Institute

Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,

C. P. 06010, Mexico City

Spanish-English translation of Edith Verónica Luna

The opinions expressed in this document are responsibility of the authors and do not reflect the position of the Mexican Ministry of Foreign Affairs.

No part of this document may be reproduced in any form, and by any means whatsoever, without the written permission of the copyright holders.

Printed in Mexico

Essay on Nuclear Disarmament and the Arms Race*

In memory of Alfonso de Rosenzweig Díaz, diplomat of excellence, superb Undersecretary of Foreign Affairs, invaluable collaborator, and dear friend, I dedicate this essay with affection and gratitude.

The International Court of Justice was requested by the General Assembly of the United Nations to issue an advisory opinion on the legality of the use of nuclear weapons. As will be recalled, an advisory opinion by the Court does not have a binding character, but serves to set the fundamental criteria in the legal field on issues of this nature. The Court delivered its opinion on July 8, 1996.

A first issue has to do with what is specified in Article 2, section 4 of the Charter of the United Nations, which expressly states a generic prohibition in relation to the use of force in international relations. Moreover, this provision adds that the threat of the use of force against the

* This essay is an updated version of the interview held with Ambassador Joel Hernández García on February 3, 2017, in Mexico City. The interview is on the CD that is part of the book Mónica Serrano, *El tratado de Tlatelolco. Una mirada retrospectiva a medio siglo de su firma*, Mexico, Ministry of Foreign Affairs/ Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean, 2017.

territorial integrity and political independence of a State is also outlawed. This legal principle already has the character of *jus cogens*, that is, a rule that does not admit agreeing on the contrary, which means that it cannot be contradicted by any other legal instrument that seeks to back out of the general prohibition stipulated in the Charter of the United Nations.

The other important issue, also as a background to what we are dealing with here, has to do with Article 51 of the Charter of the United Nations, which allows, as an exception and on the basis of very strict criteria, the use of force. The obligation it imposes is to act in legitimate self-defense, but in extreme cases, in a circumstance in which an armed attack is suffered and, in this way, the State victim of this military attack has the right to repel it, resorting to legitimate self-defense. But this is also conditional upon that State's timely recourse to the Security Council, so that this principal organ may take the appropriate measures to reestablish the legal order violated by the commission of an act of aggression.

In this context, the Court's advisory opinion makes a very successful presentation, setting out the background to the General Assembly's request to the International Court of Justice for an opinion on whether or not there is a legal norm prohibiting the use of nuclear weapons in a given situation. This advisory opinion is of enormous importance because, in a way, it provides the general criterion, in the legal sphere, related to the prohibitions to be imposed on the use of weapons of mass destruction.

The opinion of the Court points out that there do exist norms that expressly prohibit the use of certain armaments that, by means of conventions concluded at the multilateral level, proscribe this recourse. This is the case, for example, of chemical

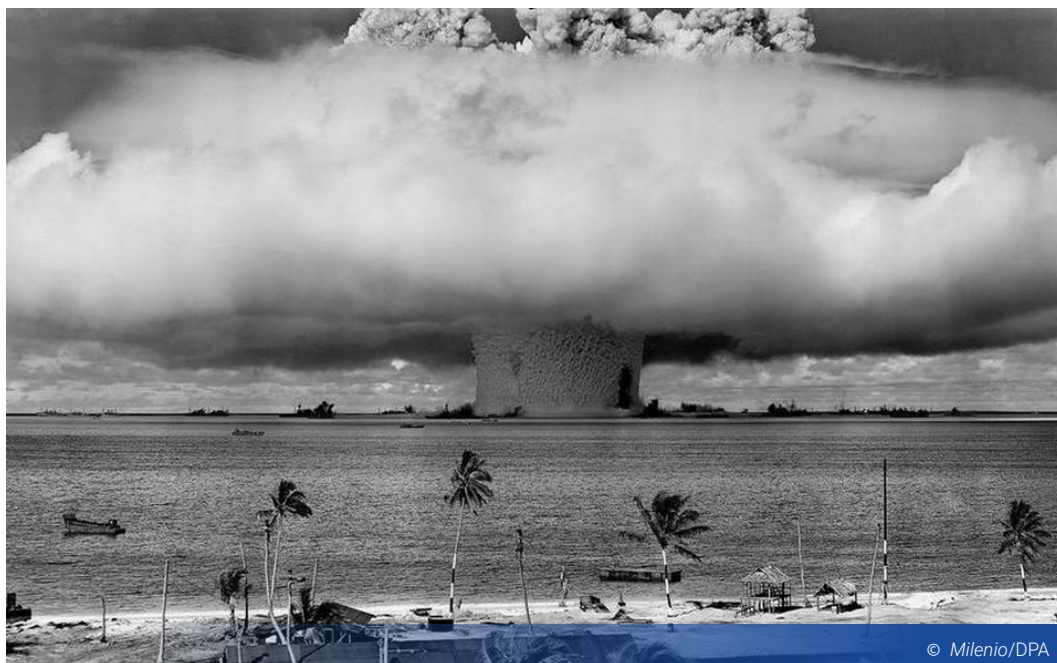
weapons or the use of biological weapons. This means that there is an important precedent in relation to the concern of the international community as a whole to banish, by all means within its reach, the possibility of a State attempting to use these two instruments of mass destruction, i.e., the use of chemical or biological weapons.

This argumentation is, in a way, an introduction to what the Court's advisory opinion determines. It should be noted that in its general statement the Court is not only concerned with setting precedents in relation to the proscription of weapons of mass destruction; it is also concerned with highlighting the importance of nuclear-free zones, that is, those regions of the planet that have agreed to sign multilateral treaties to guarantee that, in those geographical spaces, there will not even be the installation, stationing or possession of nuclear weapons and, consequently, the use of such weapons of mass destruction will be prohibited.

For example, the Treaty of Tlatelolco¹ prohibits the possession of nuclear weapons in an important area of the planet, that is, the American subcontinent, all Latin America and the Caribbean. This means that the temptations that once existed for certain Latin American countries to develop a nuclear potential that would lead them to manufacture atomic weapons have been completely discarded thanks to the Treaty of Tlatelolco.

Indeed, this first armament impulse was thus banished, by means of a wise political decision, when those governments realized that it made no sense to embark on a nuclear arms race in South America, convinced that the costs involved would

¹ Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean, known as the Treaty of Tlatelolco, signed in 1967.



© Milenio/DPA

be immense and that the usefulness of becoming a nuclear power would not bring any strategic benefit whatsoever.

On its own merits, the Treaty of Tlatelolco was, at the time, a powerful instrument to dissuade those aspiring nuclear powers to abandon their project and focus all efforts on the peaceful use of the atom.

The Treaty of Tlatelolco had the additional consequence that this same legal and political scheme was reproduced in other regions of the world, that is to say, that important geographical zones were created, mainly in areas of developing countries, with the aim of preventing an undesirable nuclear arms race that would include a broad prohibition from its production to its use. The Treaty has thus produced a positive spillover effect, with beneficial results for the international community as a whole.

The control and reduction of nuclear weapons by the powers possessing these instruments of war is a categorical imperative. A necessary and indispensable protection is the creation of nuclear-weapon-free zones, a process that must be magnified at the regional level. Examples include the Treaty of Tlatelolco in Latin America and the Caribbean (1967), Rarotonga in the South Pacific (1985), Bangkok in Southeast Asia (1995), Pelindaba (1996), which protects Africa, and Semipalatinsk (2006), which eliminates nuclear weapons in Central Asia.

Through these treaties, the signatory states legally undertake to prohibit nuclear weapons in all their aspects. In turn, the nuclear-weapon States, by adhering to the Protocols annexed to the treaties, undertake not to place nuclear weapons in these nuclear-weapon-free zones, nor to use or threaten to use their nuclear weapons against the States Parties to the treaties.



Significant political progress must now be made in this direction in order to radically reduce the risks posed by an arms race. The aim will be the total prohibition of nuclear weapons, which will require their control and gradual reduction. This is a political issue of enormous complexity, given the fact that the major powers are unlikely to be convinced of the need to abandon their nuclear weapons projects, arguing that they are a legitimate means of defense against a potential nuclear attack, in addition to being an instrument of deterrence.

One aspect has to do with nuclear arms control and reduction. The other is the non-proliferation of nuclear weapons, so that the number of States possessing atomic capability does not multiply, either for deterrence purposes or for the purpose of waging war against another State. To this end, the 1968 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons has been a fundamental instrument.

In the case of nuclear arms control and reduction, Mexico has had a solid experience and has

made a net contribution in a variety of forums in favor of nuclear disarmament. It can legitimately claim paternity of the Treaty of Tlatelolco, as well as its influence in the development of the norms enshrined in nuclear disarmament agreements.

The nuclear arms race, which for a prolonged period after World War II had a remarkable momentum, has slowed down, even if only to a very relative degree. The reasons may be various: pressure from developing countries; the difficulty of continuing to expand these arms race exponentially due to serious economic limitations; the strong reaction of their own domestic societies; and, finally, the recognition that, in a nuclear conflagration, these same powers would suffer their own destruction and annihilation. Hence, there would only be casualties and defeats.

Relatively recently, at the end of the most critical stage of the Cold War, a process began which, unfortunately, did not have sufficient continuity in recent decades. An important turning point was reached in 1987, when the then Soviet Union and

the United States reached an agreement to significantly reduce the armaments they had at that time (INF Treaty, Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)². This meant not only limiting the number of projectiles with nuclear warheads, but also the destructive power of these warheads. This does not mean, of course, that there is no risk, which has not yet been eliminated, but at least there is an element of containment. In addition, there is the 1996 Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty.

There have been other attempts, with advances, setbacks and frustrations. In 1991 the Strategic Arms Reduction Treaty (START I) was signed, which entered into force in 1994, but expired in 2009. The START II treaty was signed in 1993 but concluded in 2002. The Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT), signed in 2002 between Russia and the United States, expired on the last day of 2012. The so-called New START, in force since 2011, remains in force, with an expiration date of 2021, although it can be renewed. The Treaty limits the number of nuclear warheads deployed by Russia and the United States to 1500. It also limits the number of projectiles and bombers to 600.

Although these efforts are still insufficient, progress has been made. Hence, the insistence in many forums that negotiations between the United States and Russia should continue in order to severely reduce the risks of a nuclear

conflagration. In all this, of course, there is also responsibility on the part of China, France, the United Kingdom, Israel, India, and Pakistan, which also have this destructive nuclear capability.

More recently, there was a significant breakthrough in the conclusion of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW), adopted in the context of a UN-sponsored conference. The agreement entered into force on January 22, 2021, after the 50 ratifications of States committed to outlawing this weapon of mass destruction.

In legal terms, the purpose of the Treaty is to fill the legal loophole noted by the International Court of Justice when it issued its advisory opinion in 1996. Indeed, with its recent entry into force, the Treaty will make illegal the use of nuclear weapons, the threat to use them, the carrying out of atomic tests, as well as the production, possession, transfer and installation of nuclear weapons in other countries. Those nuclear powers that sign the treaty undertake to eliminate their nuclear arsenal definitively.

However, it is important to note that none of the nuclear powers participated in the Geneva conference, arguing that it was essential for them to maintain their nuclear deterrent capability.

It should be noted that the United States, the United Kingdom and France emphatically declared that they had no intention of signing, upholding or even being a party to the treaty. Such a response does not represent a suitable formula for generating universally applicable customary or conventional norms on the prohibition of nuclear weapons.

There is another facet that must be added, and which is fundamental. It has to do with non-proliferation. Progress has been made, albeit very modest and partial, in the control and reduction of nuclear weapons, thanks to the great efforts made in this regard mainly by developing countries.

² The agreement resulted from a meeting in Reykjavik between U.S. President Ronald Reagan and Mikhail Gorbachev, General Secretary of the Communist Party of the then Soviet Union. The meeting was held on October 11-12, 1986, with the result that the Intermediate-Range Nuclear Weapons Treaty was signed on December 8, 1987. The Treaty eliminated short- and medium-range ballistic missiles installed at military bases in Western Europe, and Eastern Europe in countries under the influence of the Soviet Union. By President Trump's decision, the Treaty ceased to be in force on August 2, 2019.



An example of this is the creation, in the 1980s, of the so-called Group of Six, made up by Mexico, Sweden, Argentina, Tanzania, India and Yugoslavia. The breakdown of negotiations between the Soviet Union and the United States on nuclear disarmament led the Group of Six to exert international political pressure to achieve bilateral agreements between these two governments on nuclear arms control and reduction. To some extent the results of that pressure were demonstrated in the Reykjavik meeting between Reagan and Gorbachov in 1986.

Also, it must be recognized, due to the pressures suffered by countries with atomic power from their own communities, i.e. civil society organizations in developed countries that are fighting tooth and nail fervently to get their governments to enter decisively and effectively into the process of arms control and reduction in order, if necessary, to achieve the ultimate goal of eliminating all instruments of mass destruction, whether chemical, biological or nuclear.

But in this idea of ensuring that a generalized criterion prevails to make an effective policy of non-proliferation of nuclear weapons a reality, the objective proposed many years ago has not yet been achieved. Unfortunately, in addition to the five powers that originally existed in the late 1940s, more have been added to the nuclear club, putting international security at alarming risk. For example, it is no secret that Israel is in possession of nuclear weapons and would be ready to use them if its existence were at risk.

The issue is to specify, with all rigor, who is to determine that an extreme circumstance has arisen, a state of necessity leading to the use of nuclear weapons. In accordance with a legal order, the unilateral use of armed force and, of course, to an even greater extent, the use of instruments of mass destruction, is proscribed, except in the case of legitimate individual or collective self-defense.

The same is true in other geographical areas, with other arms races already underway and representing a very serious risk. The Democratic

People's Republic of Korea (DPRK) has repeatedly announced its decision to become a nuclear power, not only possessing nuclear weapons, but with the capability of possessing long-range missiles, with a range of action that could hit, as announced by the North Korean leader, Russian territory, Chinese territory or, if necessary, South Korea or Japan. Recent tests undertaken by the DPRK government prove the possession of intercontinental projectiles that could threaten U.S. territory.

This poses a very delicate situation, because it could mean the opening of a nuclear arms race in the area surrounding North Korea. It would not be absurd to imagine that, if the DPRK does indeed become a major nuclear power, an arms race could open the floodgates to Japan and South Korea, which would be serious in itself, but also because other states would be tempted to follow suit.

The same concern applies to the area around Israel, which is already a nuclear power, although there is a remote possibility that Iran could also become a nuclear power. President Obama, with very good judgment, undertook an arduous effort to ensure that Iran would indeed agree not to continue its atomic energy development program, which would allow it, in due course, the capability to possess nuclear weapons.

The Obama administration, through a meritorious negotiation and joint concerted effort with European nuclear-weapon states, except in the case of Germany, reached a highly significant understanding with Iran.

Thus, on July 14, 2015, the nuclear agreement between Iran, the United States, Russia, China, the United Kingdom, France and Germany, called the Joint Comprehensive Plan of Action, was concluded. With this legal and political instrument, economic sanctions against Iran were lifted, and the country committed to limit its atomic energy program, in

order to prevent or defer its project to have nuclear weapons in the medium term. Despite Iran's certificates of compliance issued by the International Atomic Energy Agency, President Trump decided in May 2018 to withdraw the United States from the agreement, arguing that the pact binds Iran for only 15 years. However, the other countries party to the pact maintain the validity of the agreement.

The temptation cannot and should not be ruled out that other countries neighboring Iran might also have the eagerness and the capacity to join the nuclear club, as a consequence of the alleged atomic risk posed by Iran. In that case, countries such as Turkey or Saudi Arabia could be states that, under the pretext of ensuring that a balance of nuclear power must prevail in that area, could be added as members of the unfortunate society of nuclear powers. The possibility of Egypt falling into the same nuclear temptations should not be ignored either.

What is happening in the international legal order? Indeed, there is no specific rule prohibiting the use of nuclear weapons and this is something that the International Court of Justice itself determined in its advisory opinion. But this does not mean that there is not an important series of general criteria that lead to the recognition of principles, values and norms that impose a political and legal condemnation on those who use nuclear weapons for military purposes, thus attributing to themselves powers that the community of States as a whole considers arbitrary, illegitimate and with a high risk of mass destruction, since they violate the rules of international humanitarian law.

The Court did a commendable exemplary job in preparing its advisory opinion. It concludes, however, that there is no explicit, clear, specific prohibition that would lead any State to feel that it has the right to resort to nuclear weapons. In

this way, the text of the advisory opinion itself opens up a question, the interpretation of which suggests that a State may use atomic weapons in those circumstances in which the very survival of the State is put at risk. Although it is pointed out that there is no rule expressly prohibiting the use of nuclear weapons, it does point out that, in an extreme case, a floodgate is opened in that situation in which the potential destruction of a society and of a State that is in danger of extermination, as an exceptional case, that State may find itself with no other option than to protect itself through the use of nuclear weapons, in legitimate self-defense.

I therefore return to the subject of article 51 of the Charter and legitimate self-defense. Self-defense requires strict criteria in order to be valid. One is that of necessity, which must be imperative and unavoidable, real and genuine, for a State to respond legitimately to an armed attack that affects its integrity and existence. But the principle of proportionality also prevails and, in this sense, any nuclear State that considers it indispensable, provided there is no alternative, to resort to a response by means of the use of atomic weapons, would necessarily have to follow the criteria of necessity and proportionality that fall not only within the scope of legitimate defense against an armed attack, but also within the general criterion of international humanitarian law. It will be necessary to ensure that, in the extreme circumstances in which nuclear weapons are used, they are used on the basis of imperative rules of proportionality and necessity.

But all these issues can be better resolved if, in the not-too-distant future, a treaty banning the use of nuclear weapons is concluded, as is the case with the Biological Weapons Convention or the Chemical Weapons Convention. This would be a very significant step forward on the part of the community of States which, in short, would

be living with a legal system that would provide humanity with greater security, with a move away from the serious risks that can be caused by the use of nuclear weapons.

In addition, a scheme to be pursued in political terms has to do with the creation of nuclear-weapon-free zones through multilateral agreements under the aegis of the United Nations. This is the case of Antarctica³, where there is an explicit prohibition on the installation of nuclear weapons. But to this we must add two very important conventions.

One has to do with outer space⁴, where the arms race is prohibited from being transferred to outer space. In this way, a major risk was prevented by the very fact that, when a projectile is installed on an outer space object, it is practically impossible to detect the firing of that projectile in advance by radar. This gives an extraordinary military superiority to whoever uses these artillery devices placed in outer space. In their own interest, the great powers decided to outlaw the arms race in this area, and to this end signed a treaty stipulating that outer space is a prohibited zone for this race.

A second element also demonstrates a significant advance, which has to do with the prohibition of installing nuclear weapons on the seabed and ocean floor⁵. There is a military logic in these decisions. Detecting the installation and existence

³ Antarctic Treaty, in force since 1961.

⁴ Treaty on Principles governing the activities of States in the exploration and use of outer space, including the Moon and other celestial bodies, Article IV. It entered into force on October 10, 1967.

⁵ Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-Bed and the Ocean Floor and in the Subsoil Thereof, Articles 1 and 5.



© UN Photo/ICJ-CIJ/Frank van Beek

of nuclear weapons on the seabed and ocean floor would be extraordinarily difficult. The firing from the seabed of a projectile with nuclear warheads prevents the timely adoption of prevention and defense measures, due to the opacity of the seas, which increases the risk of being exposed to a war offensive without adequate military protection against an attack of this nature. Once again, the great powers, in their own self-interest, decided to agree to ban the installation of nuclear projectiles on the seabed and ocean floor.

I conclude this essay by invoking the words of Gabriel García Márquez, who gave a masterful speech at the Summit of Ixtapa, Mexico, where, in 1986, the Meeting of Heads of State of the Group of Six was held, and Mexico was host. García Márquez addressed a warning to the presidents and prime ministers attending the Summit, calling his speech “The Cataclysm of Damocles”. It is a remarkable exposition of the risks and

consequences of a nuclear conflagration in which only cockroaches would survive. The Nobel Prize in Literature offers “a preview of a disaster that could happen at this very moment: the explosion—directed or accidental—of only a minimal part of the nuclear arsenal that sleeps with one eye and watches with the other in the sanctuaries of the great powers”. And García Márquez continues:

One minute after the last explosion, more than half of human beings will have died, the dust and smoke of the burning continents will vanquish the light of the sun, and absolute darkness will reign in the world. A winter of orange rains and freezing hurricanes invert the time of the oceans and turn the courses of the rivers upside down, the fish will have died of thirst in the burning waters, and the birds will not find the sky. Perpetual snow will cover the Sahara Desert, the

vast Amazon disappear from the face of the planet destroyed by hail, and the age of Rock and heart transplants will return to its glacial infancy. Those few human beings who survive the first terror, and those who have had the privilege of a safe haven at 3 o'clock in the afternoon of the that unlucky Monday of the grand catastrophe, will have saved their lives only to die later from the horror of their memories. Creation will have ended. In the final chaos of the dampness and the eternal nights, the cockroaches will be the only remains of what was life.

That's right: today, August 6, 1986, there are more than 50,000 nuclear warheads deployed. In domestic terms, this means that every human being, including every child, is sitting on a barrel of several kilos of dynamite, the explosion of which could eliminate twice over every sign of life on Earth. The potential annihilation posed by this colossal threat, which hangs over our heads like a cataclysm of Damocles, suggests the theoretical possibility of putting out of action four more planets of those which revolve around the Sun, and of destabilizing the equilibrium of the Solar System. No science, no art, no industry has doubled itself so many times as the nuclear industry has done since it began forty years ago, nor has any other creation of the human genius ever held so much power over the world's destiny. [...]

We are here to try and prevent that happening, adding our voices to the innumerable calls for a world without weapons and for peace with justice. But even if this occurs, and more so if it does, our meeting here will not be useless. Within millions of millions of millenniums after the explosion, a triumphant

salamander which will have traveled once again the entire scale of species, will perhaps be crowned as the most beautiful woman of the new creation. It depends on us, men and women of science, of the arts and literature, of intelligence and peace, it depends on all of us that those who are invited to the chimerical coronation don't go to the party with the same fears we have today. With all modesty, but also with all the determination of spirit, I propose here and now that we make a promise to conceive and fabricate an ark of memory, able to survive the atomic flood. A bottle of astral wrecks thrown into the oceans of time, so that the new humanity knows from us what the cockroaches won't tell: that here, life existed, that suffering prevailed and injustice dominated, but also that we knew love and were able to imagine happiness. And so that they know and make known for all time who were those responsible for our disaster, and how deaf they were to our demands for peace so that this life might be the best of all possible lives, and with that barbarous inventions and for what mean and stingy interests they eliminated life from the universe⁶.

The genius of Gabriel García Márquez leaves evidence, in these paragraphs I have selected from "The Cataclysm of Damocles", of the tragedies that will befall all mankindhumankind, in that extreme circumstance in which the powers that be do not heed the accurate warnings García Márquez pointed out in his speech.

⁶ García Márquez, Gabriel, *El cataclismo de Damocles/The Doom of Damocles*, San José, Editorial Universidad para la Paz/Editorial Universitaria Centroamericana, 1986.

Annex I

Resolution 49/75 K adopted by the General Assembly “Request for an advisory opinion from the International Court of Justice on the legality of the threat or use of nuclear weapons” (90th plenary meeting 15 December 1994)

K

The General Assembly,

Conscious that the continuing existence and development of nuclear weapons pose serious risks to humanity,

Mindful that States have an obligation under the Charter of the United Nations to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State,

Recalling its resolutions 1653 (xvi) of 24 November 1961, 33/71 B of 14 December 1978, 34/83 G of 11 December 1979, 35/152 D of 12 December 1980, 36/92 I of 9 December 1981, 45/59 B of 4 December 1990 and 46/37 D of 6 December 1991, in which it declared that the use of nuclear weapons would be a violation of the Charter and a crime against humanity,

Welcoming the progress made on the prohibition and elimination of weapons of mass destruction, including the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction¹ and the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction,²

Convinced that the complete elimination of nuclear weapons is the only guarantee against the threat of nuclear war,

Noting the concerns expressed in the Fourth Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons that insufficient progress had been made towards the complete elimination of nuclear weapons at the earliest possible time,

¹ Resolution 2826 (xxvi), annex.

² See *Official Records of the General Assembly, Forty-seventh Session, Supplement No. 27 (A/47/27)*, appendix I.

Recalling that, convinced of the need to strengthen the rule of law in international relations, it has declared the period 1990-1999 the United Nations Decade of International Law,³

Noting that Article 96, paragraph 1, of the Charter empowers the General Assembly to request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question,

Recalling the recommendation of the Secretary-General, made in his report entitled "An Agenda for Peace",⁴ that United Nations organs that are authorized to take advantage of the advisory competence of the International Court of Justice turn to the Court more frequently for such opinions,

Welcoming resolution 46/40 of 14 May 1993 of the Assembly of the World Health Organization, in which the organization requested the International Court of Justice to give an advisory opinion on whether the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict would be a breach of its obligations under international law, including the Constitution of the World Health Organization,

Decides, pursuant to Article 96, paragraph 1, of the Charter of the United Nations, to request the International Court of Justice urgently to render its advisory opinion on the following question: "Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?".

³ Resolution 44/23.

⁴ 4A/47/277-S/24111.

Annex II

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Fragment of ICJ Advisory Opinion of 8 July 1996)

104. At the end of the present Opinion, the Court emphasizes that its reply to the question put to it by the General Assembly rests on the totality of the legal grounds set forth by the Court above (paragraphs 20 to 103), each of which is to be read in the light of the others. Some of these grounds are not such as to form the object of formal conclusions in the final paragraph of the Opinion; they nevertheless retain, in the view of the Court, all their importance.

* * *

105. For these reasons,

The Court,

(1) By thirteen votes to one,

Decides to comply with the request for an advisory opinion;

In favour: *President* Bedjaoui; *Vice-President* Schwebel; *Judges* Guillaume, Shahabuddeen, Weeramantry, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Koroma, Vereshchetin, Ferrari Bravo, Higgins;

against: *Judge* Oda;

(2) *Replies* in the following manner to the question put by the General Assembly:

A. Unanimously,

There is in neither customary nor conventional international law any specific authorization of the threat or use of nuclear weapons;

B. By eleven votes to three,

There is in neither customary nor conventional international law any comprehensive and universal prohibition of the threat or use of nuclear weapons as such;

In favour: *President* Bedjaoui; *Vice-President* Schwebel; *Judges* Oda, Guillaume, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Vereshchetin, Ferrari Bravo, Higgins;

Against: *Judges* Shahabuddeen, Weeramantry, Koroma;

C. Unanimously,

A threat or use of force by means of nuclear weapons that is contrary to Article 2, paragraph 4, of the United Nations Charter and that fails to meet all the requirements of Article 51, is unlawful;

D. Unanimously,

A threat or use of nuclear weapons should also be compatible with the requirements of the international law applicable in armed conflict, particularly those of the principles and rules of international humanitarian law, as well as with specific obligations under treaties and other undertakings which expressly deal with nuclear weapons;

E. By seven votes to seven, by the President's casting vote,

It follows from the above-mentioned requirements that the threat or use of nuclear weapons would generally be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law;

However, in view of the current state of international law, and of the elements of fact at its disposal, the Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake;

In favour: *President* Bedjaoui; *Judges* Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Vereshchetin, Ferrari Bravo;

Against: *Vice-President* Schwebel; *Judges* Oda, Guillaume, Shahabuddeen, Weeramantry, Koroma, Higgins;

F. Unanimously,

There exists an obligation to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this eighth day of July, one thousand nine hundred and ninety-six, in two copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the other transmitted to the Secretary-General of the United Nations.

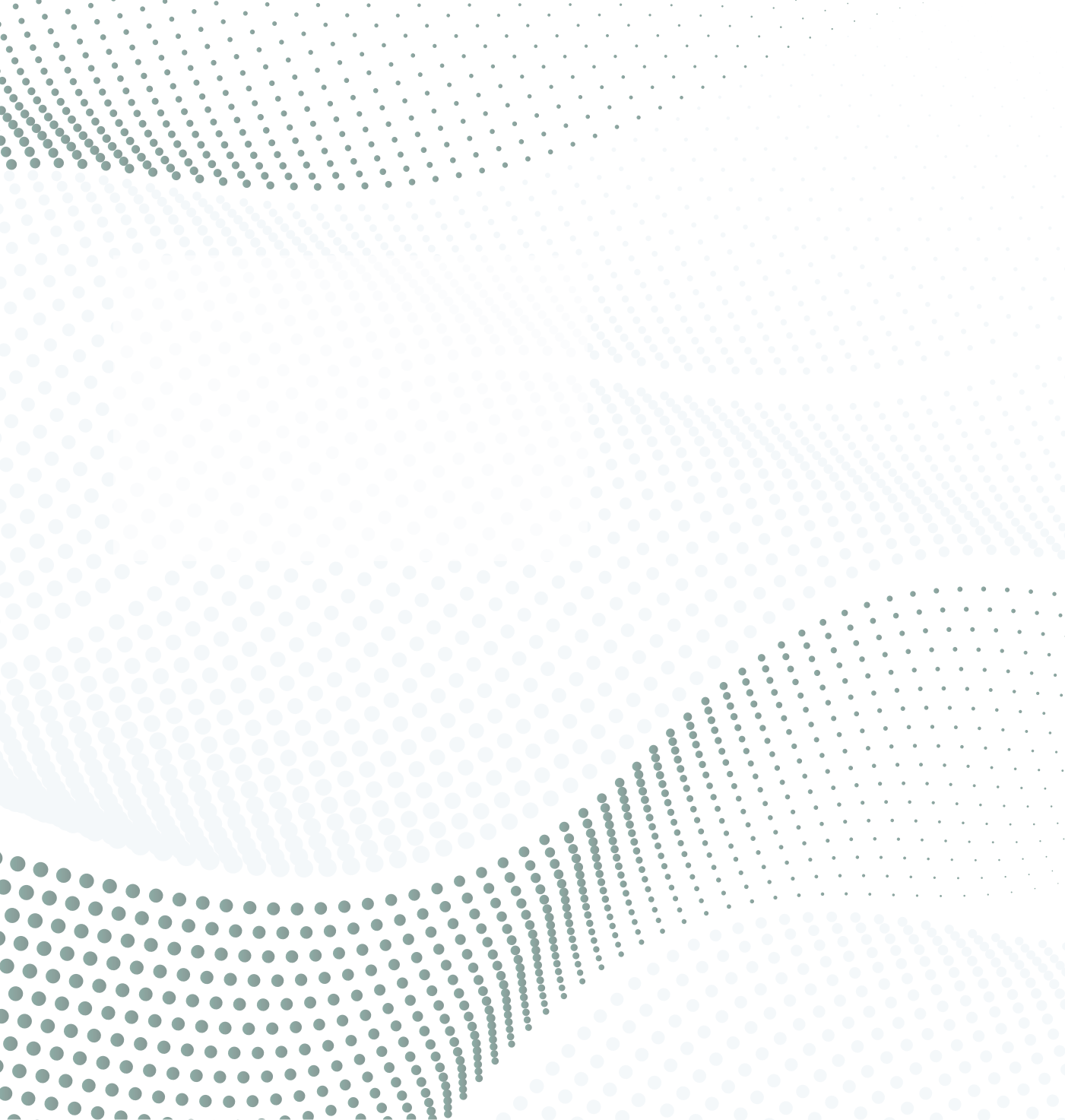
See full advisory opinion:





Bernardo Sepúlveda Amor es consejero de Creel, Garcia-Cuellar, Aiza y Enríquez, S.C., donde encabeza el área de arbitraje y resolución de controversias. Fue juez de la Corte Internacional de Justicia en La Haya durante el periodo 2006-2015 y fungió como vicepresidente de esa Corte de 2012 a 2015. También fue miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas de 1997 a 2005 y presidente de la Comisión de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas en 1980. Fue secretario de Relaciones Exteriores de 1982 a 1988 y embajador de México en Reino Unido (1989 a 1993) y Estados Unidos de América (1982). En 2018, fue nombrado embajador emérito de México.

Bernardo Sepúlveda Amor is counsel of Creel, Garcia-Cuellar, Aiza y Enríquez S.C., and head of the firm's arbitration and international dispute resolutions practice. He served as Judge of the International Court of Justice in The Hague for the period 2006-2015 and he was elected Vice-President of the Court from 2012 through 2015. He was a member of the United Nations International Law Commission from 1997 through 2005 and President of the United Nations Commission on Transnational Corporations in 1980. From 1982 to 1988, he was Mexico's Secretary of Foreign Affairs, and Ambassador to the United Kingdom (1989 to 1993) and to the United States of America (1982). In 2018, he was appointed Ambassador Emeritus of Mexico.



**INSTITUTO
MATÍAS
ROMERO**

República de El Salvador núm. 47,
Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México.

✉ imrinfo@sre.gob.mx
🌐 www.gob.mx/imr
🐦 [@imatiasromero](https://twitter.com/imatiasromero)
📷 [@imatiasromero](https://www.instagram.com/imatiasromero)