



OPANAL
Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe

Conferencia General

XXVI Sesión
7 de noviembre de 2019
Punto 4 de la Agenda

CG/11/2019
Original: español/ inglés

Informe del Secretario General

El Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe - OPANAL cumple 50 años.

El OPANAL en esas 5 décadas ha funcionado continuamente. Es parte del Tratado de Tlatelolco y fue una de las geniales contribuciones que los negociadores, que, entre los años 1965 - 1967 trajeron una importante innovación al derecho internacional. Tuvieron la sabiduría de reconocer que, además de garantizar la observancia del Tratado, la integridad de la Zona Libre de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, cabría al OPANAL asegurar que esa innovación fuese expandida a otras regiones. Estimaron principalmente que la finalidad última del Tratado de Tlatelolco, la eliminación de las armas nucleares, pudiera ser perseguida por medio de una institución permanente.

Así es que, con la excepción de África, el Tratado de Tlatelolco es el único de los 5 tratados que crearon Zonas Libres de Armas Nucleares que instituyó una organización. En el caso africano, la Comisión Africana de Energía Nuclear que está empezando ahora a funcionar, tiene finalidades distintas del OPANAL, en el sentido que se dedica al fomento de la utilización de la energía nuclear, a la cooperación y asistencia técnica - temas que no están entre las atribuciones del OPANAL.

El OPANAL es una organización intergubernamental con todas las características de sus congéneres empezando por las propias Naciones Unidas y tiene por lo tanto toda la personalidad jurídica necesaria. Es una organización esencialmente política.

En el largo periodo de 35 años entre la conclusión del Tratado y la plena incorporación del 33o país, completando la universalidad de la membresía, la principal tarea fue la consolidación de la Zona Libre de Armas Nucleares. Tanto es así que el título de las resoluciones sobre el Tratado de Tlatelolco, que la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta a cada 3 años, y el punto de la agenda correspondiente, tenían hasta hace tres años el título “Consolidación de la Zona Libre de Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe”. En 2016, por iniciativa de OPANAL, el título de ese punto de la Agenda y por consiguiente de la resolución dejó de ser “Consolidación” para ser solamente “Zona Libre de Armas Nucleares en la América Latina y Caribe”.

Durante aquellos 35 años se trató de hacer que las exigencias contenidas en el artículo 29 del Tratado en relación a la entrada en vigor fuesen atendidas, aunque pudieran ser levantadas conforme la decisión de cada Estado que ratificara el Tratado. Entre esas exigencias quizá lo más importante era la universalidad, es decir que toda la región sin excepción estuviera en el Tratado. También importante era la ratificación por todos los seis Estados extrarregionales de los cuales tratan los Protocolos Adicionales – parte integrante del Tratado y esencial para su eficacia.

En los últimos años, ya plenamente consolidada la Zona Libre de Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, se ha buscado tomar los otros aspectos de la actuación del OPANAL.

Haciendo un informe prospectivo sobre los últimos años en que ha actuado el Secretario General actual, sería útil y adecuado mencionar algunos aspectos principales que constituyen todavía elementos problemáticos sobre los cuales se ha trabajado, pero que no han sido resueltos y deberán ser objeto de continuados esfuerzos.

En primer lugar, se podría mencionar el aspecto mismo de la universalidad del Tratado. El Tratado de Tlatelolco ya hace casi 30 años reúne la totalidad de la región. De eso no hay duda desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, en lo que respecta al OPANAL, hay un problema de universalidad de participación. El OPANAL por fuerza del Tratado tiene su sede en la Ciudad de México. Acá están representados permanentemente 22 Estados Miembros, pero

11 Estados Miembros, un tercio de la membresía, no tienen representación residente en la Ciudad de México. Consecuentemente, es virtualmente imposible para ellos participar en el día a día del Organismo incluso en términos de poder integrar la composición del órgano permanente que es el Consejo, pero también del órgano asesor del Consejo que es la Comisión de Asuntos Administrativos y del Presupuesto, incluso en términos de estar presentes en la Conferencias General.

Eso es sin duda un elemento de limitación en la conducción de las actividades del Organismo. Los Estados que constituyen este tercio de la membresía son todos del Caribe, miembros del CARICOM. Tienen ellos participación, aunque no directa, no presencial. Pero cumplen sus obligaciones sin embargo con excepciones. Son constantemente informados de las actividades por la Secretaría. Todos los documentos, sin excepción, son también emitidos en inglés y enviados a todos esos países.

Los contactos que se buscaron con el CARICOM hasta hoy no resultaron. Sería muy importante intensificar acciones para explorar maneras de incorporar lo más plenamente posible a todos los Estados miembros en las actividades del OPANAL.

Un segundo punto de importancia fundamental es el cumplimiento del Tratado, cuyo centro es el Sistema de Control y el artículo 14, que trata de la certificación bianual por cada Estado miembro de no se pasan actividades contrarias al Tratado en sus territorios. Si no hay cumplimiento del artículo 14, no se puede tener la certeza de que el Tratado esté siendo plenamente respetado, y hay un número considerable de Estados miembros que no están al día con esta obligación. Por lo tanto, es un tema que debe ser objeto de la acción de la Secretaría. Pero, más que la Secretaría, es importante que los Estados Miembros, en la Conferencia General, en el Consejo y en otras ocasiones, realmente se preocupen con esta cuestión de manera que todos los Estados, sin excepción, cumplan con el artículo 14.

Un tercer punto que se puede considerar del lado menos positivo del funcionamiento del OPANAL, no es un punto menor, y es el hecho de que el Organismo no cuenta y nunca ha contado con una sede propia permanente. El OPANAL está ubicado en la Ciudad de México por fuerza del Tratado. No es una opción. No hay como resolver esta cuestión sin el concurso

del Estado sede. No hay probablemente en el mundo una organización internacional intergubernamental que no disponga de sede permanente. Tenemos el ejemplo en la Ciudad de México y en el país de organizaciones intergubernamentales que tienen sede permanente, sin hablar de los convenios que dan instalaciones a servicios de Naciones Unidas (que no son organizaciones), pero que tienen representaciones en México y que tienen instalaciones permanentes. Este tema ha sido objeto de atención y de acción constante de la Secretaría. Pero una vez más compete a los Estados Miembros aunar esfuerzos, junto con el Estado sede y depositario del Tratado para resolver esa cuestión, que representa, no solamente un problema práctico, pero una cuestión de la naturaleza política.

Finalmente, y, en cuarto lugar, hay un punto de sustancia que no ha sido resuelto, pero por lo menos se ha encaminado de manera novedosa durante los últimos años. Se trata de las declaraciones interpretativas hechas por cuatro de los seis Estados que son parte en los Protocolos Adicionales. Estos cuatro Estados, en las declaraciones que hicieron, incluyeron puntos que son en realidad reservas. El tema está en la agenda de esta Sesión de la Conferencia General y se espera que la correspondiente resolución sea adoptada. Lo que es importante es que, por primera vez, se ha intentado una aproximación en camino distinto de lo que se hacía antes. Durante décadas la acción se limitó a exhortaciones a esos países para que eliminaran sus declaraciones. En los últimos años, en base a la constatación realista de que ese retiro de las declaraciones interpretativas no se hizo y no se hará de esa forma, se ha empezado un proceso de entrar en contacto con cada uno de esos cuatro Estados para que, en conjunto con el OPANAL, puedan firmar un documento, un ajuste que elimine las dudas que subsisten por motivo de esas declaraciones interpretativas. Eso será un importante avance que eliminará totalmente una controversia entre los Estados Miembros del OPANAL y los Estados vinculados al Tratado que son los Estados Parte en los Protocolos Adicionales.

Me refiero ahora a la parte especialmente positiva de la labor de la Secretaría en estos años. Me he basado en la constatación de que, sin lugar a dudas, la Secretaría y el propio Organismo tienen como función básica, según el Tratado, velar por el cumplimiento del Tratado, por la preservación de la Zona Libre de Armas Nucleares. Eso ha sido siempre un objetivo y un trabajo ejecutado por la Secretaría en los últimos 50 años. Pero el Tratado en sus artículos y

en su preámbulo, que es parte sustantiva del Tratado, tiene objetivos que van más allá de la propia existencia y observancia de la Zona Libre de Armas Nucleares.

En otras palabras, el OPANAL no es una organización ajena al resto del mundo y concentrada esencialmente en la región, de manera que América Latina y Caribe fuesen una especie de oasis político en términos de la estrategia de las armas nucleares. No solamente el propio Tratado y el Organismo, pero igualmente la índole de los Estados Miembros es lograr más que la Zona Libre de Armas Nucleares. Se trata de trabajar hacia afuera por una situación en que el mundo esté libre de ese gravísimo problema. Por esa razón, la Secretaría ha buscado intensificar la presencia y el reconocimiento del OPANAL en la esfera internacional.

Hace mucho que el Organismo tiene un status de observador en las Naciones Unidas y, por lo tanto, siempre hubo una presencia del OPANAL en los foros más importantes en el Sistema de las Naciones Unidas. En los últimos años, esa presencia ha crecido, no solamente por la presencia del Secretario General o de otros funcionarios en reuniones internacionales, pero también por el alcance que se buscó en las intervenciones pronunciadas en diversas reuniones.

Hemos continuado la participación anual en la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se ha continuado la presencia y la participación, por medio de intervenciones y de contactos con las delegaciones, en los ciclos de examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, es decir, en los tres Comités Preparatorios y en la Conferencia misma. Más que eso, el OPANAL pasó a presentar documentos de trabajo en los Comités Preparatorios y en la Conferencia de Examen del TNP. Esos documentos de trabajo presentados por el OPANAL corresponden exactamente a la integralidad de la región.

De igual manera, hemos mantenido una participación anual en la Conferencia General del Organismo Internacional de Energía Atómica, en Viena, con una intervención en el Debate General, y por dos ocasiones, en esta gestión, el Secretario General estuvo en la Conferencia de Desarme, en Ginebra. Ese trabajo es facilitado por la labor de las coordinaciones que son brindadas por Estados Miembros voluntarios en las tres sedes de las Naciones Unidas: en

Nueva York, en Ginebra y en Viena. También se tratará de este tema en la agenda de esta sesión de la Conferencia General.

Además de ese esfuerzo en las instancias de las Naciones Unidas y de otras organizaciones, los Estados Miembros del OPANAL mantuvieron todos estos años la práctica de emitir un comunicado cada año, en la fecha de aniversario del Tratado, el 14 de febrero. Es un comunicado amplio que recoge toda la intención política del Tratado.

Más aún, a partir de 2014, cuando empezó a ser conmemorado, el 26 de septiembre, el “Día Internacional para la Total Eliminación de las Armas Nucleares”, los Estados Miembros del OPANAL han emitido declaraciones que son aún más amplias y que abarcan prácticamente toda la temática de la cuestión de la no proliferación y desarme de armas nucleares.

Se debe notar que América Latina y el Caribe es la única región que hace ese tipo de manifestaciones. Ninguna otra región o continente del mundo logra ese tipo de manifestación consensuada, porque no hay como transponer las diferencias de posición. América Latina y el Caribe dan, por lo menos dos veces al año, ese ejemplo a la comunidad internacional y, más aún, están constantemente fijando posiciones y lenguaje diplomático correspondiente que ayuda a la expresión de cada Estado Miembro individualmente.

En ese contexto de la exteriorización del OPANAL, vale la pena mencionar el caso específico de la participación del OPANAL en el Panel de Alto Nivel que tradicionalmente se realiza cada año en la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ese Panel es constituido tradicionalmente por las organizaciones intergubernamentales que tratan de los temas de la Primera Comisión. Desde 2014, la Secretaría solicitó que el OPANAL fuese incluido en ese Panel. Eso sólo se logró, en 2017, con dificultad, y esa participación fue renovada en 2018, también con dificultad, frente a la oposición de otros Estados, notablemente, de los Estados poseedores de armas nucleares y sus aliados.

Finalmente, por tercera vez, este año, el OPANAL participó en ese Panel, lo que da como asentada esa cuestión. Pero no solamente la participación en el Panel en sí misma, pero la discusión del tema, incluso con votación, llevó a aumentar significativamente la visibilidad

de nuestro organismo en las Naciones Unidas. El OPANAL es hoy una realidad conocida. No es confundido con una organización no gubernamental o un *think tank*.

También en esa exteriorización del OPANAL, vale mencionar la labor de educación que ha sido siempre una preocupación de los Estados Miembros y es también una preocupación de las Naciones Unidas. Se aprueban las resoluciones, en Naciones Unidas, pero las actividades de educación en materia de desarme y no proliferación no son tan extendidas.

Hemos actuado en los últimos años de dos maneras. Primero con la continuidad de la admisión constante de pasantes en la Secretaría, a que se ha agregado un programa de pasantías con apoyo financiero destinado a la participación de los Estados caribeños.

De manera que hay un número considerable de participantes en los últimos años que han tenido una experiencia directa en el OPANAL, de lo que es propiamente nuestra zona libre de armas nucleares, pero también un aprendizaje de lo que es un organismo internacional, porque el OPANAL, aunque tenga dimensiones muy reducidas, es una Organización Internacional que funciona dentro de padrones absolutamente idénticos a las organizaciones internacionales de grandes dimensiones. Hemos, además, realizado cuatro cursos presenciales en cuatro Estados Miembros.

Para finalizar, sería importante comentar algo sobre la situación internacional actual, en términos del problema de las armas nucleares. Eso se justifica porque el OPANAL es un agente actuante en esa cuestión. Como he buscado señalar anteriormente, el OPANAL no está limitado a nuestra región. No está volcado al interior de América Latina y el Caribe. Tiene vocación internacional, incluso por la interacción con las otras zonas libres de armas nucleares.

Por iniciativa del OPANAL, pudimos adoptar en 2018 una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas convocando a una IV Conferencia de Zonas Libres de Armas Nucleares, que se realizará en Nueva York, en 2020, dando secuencia a una iniciativa que nació en el OPANAL, en el inicio de la primera década del siglo y que llevó a la primera Conferencia, en 2005, celebrada en México.

Aunque entre los Estados Miembros del OPANAL no haya, ni es supuesto que haya, una uniformidad de visión sobre el contexto internacional, en términos de armas nucleares, no se puede imaginar que no haya unanimidad de que atravesamos una época particularmente preocupante y eso por muchas razones:

1) En la presente década, que ya está terminando, no hubo ninguna acción entre los Estados poseedores de armas nucleares de limitación de sus arsenales.

2) Por otro lado, todos los Estados poseedores de armas nucleares, los nueve Estados, están empeñados en programas de expansión y de modernización de sus arsenales, no solamente en términos de las propias ojivas, pero también de elementos lanzadores y de estructuras de comando y control. Eso en si mismo, es una señal de que hay un retroceso en la situación internacional.

3) Son evidentes, como se puede ver en los debates en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en otros foros, de una muy clara retomada del antagonismo entre las potencias poseedoras de armas nucleares, que involucran de manera distinta todos esos Estados y que involucran también a todos los Estados que pertenecen a alianzas basadas en armas nucleares. Ese hecho innegable contamina las relaciones internacionales de una manera crítica.

4) Desde 2010, los cinco Estados poseedores de armas nucleares, reconocidos por el TNP, que son también los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, realizan reuniones anuales. La última reunión ha sido en Beijing, a principios de este año, y la próxima tendrá lugar en Francia. No hay mucha información sobre lo que pasa en esas reuniones de los poseedores de los mayores arsenales nucleares. En cada una de esas reuniones adoptan y difunden un documento final; que tiene la finalidad de ser positivo; que pretende justificar que la existencia de las armas nucleares es un beneficio que garantiza la seguridad internacional. También buscan dar una perspectiva de entendimientos futuros o de coordinación, de construcción de confianza, de posibilidades de negociación, pero nada concreto. Por lo que todos

sabemos, no hay en curso ninguna negociación ni bilateral ni plurilateral entre esos Estados.

Podemos dividir esos cinco poseedores de armas nucleares en tres partes. Tres de ellos pertenecen a la OTAN, otro lado es Rusia y una tercera dimensión, China. Entre esos tres lados del triángulo, la oposición y las expresiones en las manifestaciones son extremadamente negativas y claras. Sin embargo, es curioso que mantienen esos encuentros anuales, en los que buscan transmitir una imagen positiva. Más que un evento de relaciones públicas, el sentido político es, de la parte de los cinco Estados, dar a la comunidad internacional la impresión de que son ellos los garantes del orden mundial. Son ellos el condominio de la organización política del mundo, de la sociedad internacional.

Es posible dudar que esa apariencia sea verdadera, pues es notorio que hay en la práctica serias divergencias y real antagonismo entre ellos. Lo que esas reuniones revelan es exactamente lo que significan las armas nucleares: la manifestación de un poder incontrastable que puede ser ejercido sobre cualquier componente de la comunidad internacional. Eso es algo que debe ser objeto de análisis y reflexión, no solamente por nosotros, pero en nuestra acción pacífica, nuestra acción no contradictoria, nuestra acción no antagonista con los Estados poseedores de armas nucleares, con sus aliados y con cualquier otro.

América Latina y el Caribe, felizmente hasta ahora, con todas las divergencias que son naturales y que ocurren entre nosotros, puede ser un elemento de difusión internacional de entendimiento. No somos candidatos a ninguna hegemonía, pero somos sí candidatos y actores en la búsqueda de una armonía internacional y que pasa por una real democratización de las relaciones internacionales. No nos olvidemos que las armas nucleares son el más grande obstáculo a la democratización de las relaciones internacionales.