



Zona Libre de Armas Nucleares de
América Latina y el Caribe
SG.27.2013

CONFERENCIA GENERAL DEL OPANAL

XXIII Período Ordinario

21-22 de agosto de 2013
Buenos Aires, Argentina

Informe del Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento del Sistema de Control del Tratado de Tlatelolco

En seguimiento del Mandato recibido por la Conferencia General, en virtud de la Resolución CG/E/Res.546 “Propuesta para el establecimiento de un Grupo de Trabajo que analice y proponga medidas para el fortalecimiento del Sistema de Control establecido en el Tratado de Tlatelolco”, el 13 de febrero de 2013 inició sus sesiones el Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento del Sistema de Control (en adelante el Grupo o GTSC). Sus reglas de procedimiento fueron aprobadas durante la segunda sesión (ver anexo 1).

El GTSC lo integran representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador (Coordinador), Guatemala, México, Panamá, Venezuela y la Secretaria General del OPANAL; de conformidad con las reglas de procedimiento se incorporó Perú en calidad de observador (ver anexo 2).

A continuación, el GTSC presenta su informe a la Conferencia General, el cual está integrado por tres apartados, siendo el último de ellos de conclusiones y recomendaciones:

I. Antecedentes

1. El Artículo 9, numeral 2, inciso *b* del Tratado de Tlatelolco, señala que la Conferencia General: “Establecerá los procedimientos del Sistema de Control para la observancia del presente Tratado, de conformidad con las disposiciones del mismo”. Por su parte, el Artículo 10, numeral 5, señala que: “Además de las atribuciones que le confiere el presente Tratado y de las que le asigne la Conferencia General, el Consejo, a través del Secretario General, velará por el buen funcionamiento del Sistema de Control, de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado y con las decisiones adoptadas por la Conferencia General.”

2. Durante la Sesión No. 265 del Consejo del OPANAL, 23 de febrero de 2011, la Secretaria General presentó una propuesta para realizar un “Ejercicio académico basado en casos hipotéticos de violación al Tratado de Tlatelolco”. Los días 29 de marzo (Doc. SG.02.2012), 13 de abril (SG.03.2012) y 15 de mayo de 2012 (SG.04.2012), se efectuaron las sesiones informales de dicho ejercicio académico.

Los casos presentados involucraron a Estados ficticios y las discusiones mostraron que el análisis y aplicación del Tratado de Tlatelolco -incluyendo sus Protocolos Adicionales- debe hacerse de forma sistémica y considerando la arquitectura internacional vigente en materia de desarme y no proliferación nuclear.

Al concluir este ejercicio y presentar los resultados al Consejo, una de las recomendaciones fue crear un grupo de trabajo de la misma naturaleza (informal y académico) con el propósito específico de analizar y hacer propuestas para el fortalecimiento del Sistema de Control. Durante la 267ª Sesión, 23 de mayo de 2012, el Consejo aprobó esta propuesta por unanimidad.

3. El “Grupo de Trabajo Académico e Informal” inició su labor el 13 de junio de 2012 con el objetivo de analizar el Tratado de Tlatelolco en cuanto a las responsabilidades que tienen tanto la Conferencia General, el Consejo y la Secretaria General en la aplicación del Sistema de Control. Este Grupo analizó la viabilidad de establecer un procedimiento para la aplicación del Sistema de Control encontrando que hay algunos aspectos que se pueden regular y otros que no por la naturaleza circunstancial que presentan. Asimismo, enfatizó que una propuesta de procedimiento debería considerar en todo momento la eficacia del Sistema de Control.
4. Después de que el Grupo Académico realizara tres sesiones (Documentos SG.07.2012, SG.08.2012 y SG.09.2012) y que, según la revisión realizada en los archivos históricos del OPANAL no consta un procedimiento adoptado con anterioridad, el Consejo y la Secretaria General recomendaron a la XXI Conferencia General Extraordinaria la creación de un Grupo de Trabajo Formal.

II. Mandato de la Conferencia General y avances del Grupo de Trabajo

La Conferencia General, durante su XXI Sesión Extraordinaria, aprobó la recomendación de la Secretaria General y del Consejo, mediante la Resolución CG/E/Res.546 “Propuesta para el establecimiento de un Grupo de Trabajo que analice y proponga medidas para el fortalecimiento del Sistema de Control establecido en el Tratado de Tlatelolco”, con fecha del 13 de noviembre de 2012:

“2. **Acordar** la integración de un Grupo de Trabajo, con todos los Estados Miembros que estén interesados en participar y la Secretaria General, con el objetivo de que analice y proponga posibles medidas y/o procedimientos para la aplicación del Sistema de Control que establece el Tratado de Tlatelolco, de conformidad con sus propias disposiciones y dentro del ámbito de lo que le corresponde a los órganos del OPANAL. Se instruye al Consejo y a la Secretaria General para proceder a la integración de este grupo, que debe presentar un informe sobre su labor, en el próximo período de sesiones de la Conferencia General.”

En la quinta sesión, el GTSC decidió crear un Petit Comité de redacción, integrado por la Secretaria General, Argentina y Brasil, con el objeto de recopilar y consolidar en un documento las deliberaciones del Grupo que sirviera de base para la elaboración del Informe que el GTSC debe presentar a la Conferencia General.

Durante seis sesiones el GTSC logró profundizar en el análisis y la identificación de aspectos relevantes del Sistema de Control. A continuación se resumen los avances y los temas que el Grupo considera debe de dársele mayor atención para lograr el fortalecimiento del Sistema de Control:

1. Sobre los procedimientos:

Con relación a este punto, el GTSC elaboró una estructura preliminar de los procedimientos a seguir en caso de activarse el Sistema de Control del Tratado de Tlatelolco, que es la siguiente:

A. Presentación de la solicitud y/o información:

¿Cómo y quiénes pueden activar el Sistema de Control?

La información que llegue a conocimiento de cualquiera de los Órganos del OPANAL y que pudiera significar la comisión de actos que atenten contra la integridad del Tratado, es susceptible de activar el Sistema de Control. Dicha información podría recibirse de los Estados Partes del Tratado de Tlatelolco, de los Estados Vinculados al Tratado mediante los Protocolos I y II, o de un tercer Estado; mediante una notificación, solicitud, denuncia, informe basado en el Artículo 14 del Tratado o cualquier otro medio pertinente.

B. Proceso de valoración:

Una vez recibida la información tendría que ser valorada por el Organismo (Consejo y/o Conferencia General, según corresponda, con el apoyo de la Secretaria General). Esta valoración determinará si procede o no la activación del Sistema de Control. En caso de ser admitida deberá determinarse qué Artículos del Tratado de Tlatelolco se aplicarán.

C. La activación del Sistema de Control:

La valoración de la información recibida determinará los procedimientos a seguir por el Organismo. De conformidad con el Sistema de Control establecido en el Tratado podrán aplicarse los siguientes Artículos, de manera sucesiva o no:

- a. Artículo 15: Informe Especial solicitado por el Secretario General con autorización del Consejo;
- b. Artículo 16: Inspección Especial realizada por parte del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), a solicitud del Consejo del OPANAL y por medio del Secretario General;
- c. Artículo 21: Violación del Tratado de Tlatelolco.

D. Guía para el desarrollo de los procedimientos según el artículo que se aplique:

- a. Informes Especiales a solicitud de la Secretaria General (Art. 15): Requisitos, procedimiento, rol de cada actor, etc.
- b. Inspecciones Especiales (Art. 16): Requisitos, procedimiento, rol de cada actor, supuestos, posibles limitaciones.
- c. Violación al Tratado de Tlatelolco (Art. 21): Supuestos, actores, requisitos, procedimiento, posibles limitaciones.

Se concluyó que para continuar con la propuesta de procedimientos se requiere avanzar en temas relevantes y relacionados; tal como la interpretación auténtica del Artículo 15.1, las consultas con el OIEA relacionadas con el Artículo 16, los alcances de la III Enmienda al Tratado (de 1992) y la relación con los Estados Vinculados en lo que se refiere al Sistema de Control.

2. Sobre interpretaciones auténticas:

Se identificó la necesidad de realizar una interpretación auténtica del Artículo 15, inciso 1. Es pertinente aclarar la palabra “podrá”, que indica una facultad de la Secretaria General, cuando la lógica jurídica pareciera indicar que debería ser una obligación:

“Informes Especiales a solicitud del Secretario General
Artículo 15

1. A solicitud de cualquiera de las Partes y con la autorización del Consejo, el Secretario General **podrá** solicitar de cualquiera de las Partes que proporcione al Organismo información complementaria o suplementaria respecto de cualquier hecho o circunstancia extraordinarios que afecten el cumplimiento del presente Tratado, explicando las razones que tuviere para ello. Las Partes Contratantes, se comprometen a colaborar pronta y ampliamente con el Secretario General.”

Para despejar cualquier duda sobre esa palabra, deberán consultarse las actas de las sesiones pertinentes de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina (COPREDAL). El Grupo ha identificado esos documentos históricos, los cuales deberían ser analizados para realizar una interpretación auténtica.

También como se verá en el punto 4, sería muy conveniente definir los alcances del Artículo 24.

3. Sobre el alcance de la Enmienda al Sistema de Control realizada en 1992:

A medida en que se avanzó en discutir un procedimiento para aplicar el Sistema de Control fue necesario profundizar en los antecedentes históricos del Tratado de Tlatelolco, evidenciándose con mayor claridad el cambio que implicó la aprobación de la Enmienda de 1992 a los Artículos 14, 15, 16, 19 y 20 (Resolución 290 E-VII), todos ellos del Sistema de Control y normas vinculadas. Esta situación conlleva a la necesidad de hacer un análisis más detallado sobre el alcance de ese cambio sustantivo en el Sistema de Control, siendo una de las más evidentes las atribuciones que se le restan al Consejo y por otro lado, las que asume el OIEA.

Estas modificaciones al Sistema de Control, sobre todo del Artículo 16, plantean la necesidad de revisar el “Acuerdo de Cooperación del Organismo con el Organismo Internacional de Energía Atómica”, con fecha del 3 de octubre de 1972 (CG/74), sobre todo considerando que según el Artículo 19, ese Acuerdo está íntimamente ligado al Sistema de Control:

“Relaciones con el Organismo Internacional de Energía Atómica
Artículo 19:

1. El Organismo podrá concertar con el Organismo Internacional de Energía Atómica los acuerdos que autorice la Conferencia General y que considere apropiados para facilitar el eficaz funcionamiento del Sistema de Control establecido en el presente Tratado.”

Por otra parte, en relación con los procedimientos vinculados al Artículo 16, sería conveniente considerar la realización de consultas con el OIEA, para lo cual se recomienda primero realizar consultas con los Estados Miembros sobre este punto. En lo que respecta al Artículo 16.2, se requiere especial atención debido a que se presentan asuntos que ameritan consultarse con el OIEA:

“Inspecciones especiales

Artículo 16:

1. El Organismo Internacional de Energía Atómica tiene la facultad de efectuar inspecciones especiales, de conformidad con el Artículo 12 y con los acuerdos a que se refiere el Artículo 13 de este Tratado.
2. A requerimiento de cualquiera de las Partes y siguiendo los procedimientos establecidos en el Artículo 15 del presente Tratado, el Consejo podrá enviar a consideración del Organismo Internacional de Energía Atómica una solicitud para que ponga en marcha los mecanismos necesarios para efectuar una inspección especial.
3. El Secretario General solicitará al Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica que le transmita oportunamente las informaciones que envíe para conocimiento de la Junta de Gobernadores del OIEA con relación a la conclusión de dicha inspección especial. El Secretario General dará pronto conocimiento de dichas informaciones al Consejo.
4. El Consejo, por conducto del Secretario General, transmitirá dichas Informaciones a todas las Partes Contratantes.”

4. Sobre el articulado del Sistema de Control y normas estrechamente vinculadas:

El Artículo 12 establece que el Sistema de Control está estipulado en los Artículos 13 al 18; sin embargo, existen otros Artículos que están estrechamente ligados al Sistema, como el Artículo 19, sobre las relaciones con el OIEA; el Artículo 21, medidas en caso de violación del Tratado; y el Artículo 24, sobre notificación de otros acuerdos internacionales firmados por los Estados Miembros.

Es criterio del GTSC que el Sistema de Control debe analizarse en forma amplia, comprendiendo los Artículos 12 al 24, partiendo de que éstos en su conjunto son materia de la mayor relevancia para el cumplimiento y la eficacia del Tratado de Tlatelolco. Por esta razón, se ha considerado incluir el análisis de todos esos Artículos

en la propuesta para el fortalecimiento del Sistema de Control que debiera continuar realizando el GTSC.

En este sentido, es necesario realizar una interpretación auténtica o en todo caso jurídica, para definir el alcance del Artículo 24, un tema pendiente desde el 2011 y que ha sido ya planteado por la Secretaria General en sus informes.

5. Sistema de Control del Sistema de Tlatelolco:

Tal como se ha reiterado desde que surgió el primer Grupo Académico el año pasado, la interpretación y aplicación del Tratado de Tlatelolco debe ser sistémica, o sea, conjuntamente el Tratado y los dos Protocolos Adicionales. Por esta razón, el GTSC ha considerado también incluir en el análisis del Sistema de Control los Protocolos Adicionales I y II y la relación que de ellos se deriva con los Estados Vinculados (Estados Unidos de América, Federación de Rusia, República Francesa, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Popular China y el Reino de los Países Bajos).

6. La importancia del cumplimiento del Artículo 14:

Hasta el 2010 cuatro Estados nunca habían presentado el informe semestral que establece el Artículo 14. En enero del 2013, por primera vez, todos los Estados Miembros cumplieron con la presentación de este informe. Este es un hecho histórico en el proceso de consolidación de la Zona Libre de Armas Nucleares de la América Latina y el Caribe (ZLANALYC). El gran desafío ahora es que todos los Estados continúen cumpliendo con esta obligación, siendo ello necesario para el fortalecimiento del Sistema de Control.

III. Conclusiones y Recomendaciones

1. No consta en los archivos del OPANAL que con anterioridad se hubieran establecido procedimientos en cumplimiento del Artículo 9, numeral 2, inciso *b* del Tratado de Tlatelolco.
2. El fortalecimiento del Sistema de Control involucra varios aspectos que se interrelacionan entre sí, como puede apreciarse en los 6 puntos que se desarrollaron en el apartado II.
3. El Tratado y los Protocolos Adicionales I y II constituyen el Sistema de Tlatelolco y como tal deberían interpretarse y aplicarse.
4. Se requiere una valoración de los alcances de la III Enmienda al Tratado, la que modificó los Artículos 14, 15, 16, 19 y 20.

5. Con miras a informar una decisión posterior por parte de la Conferencia General, se recomienda realizar consultas previas con los Estados Miembros, a fin de valorar (i) la pertinencia y oportunidad de realizar consultas con el OIEA y (ii) la posibilidad de revisar el Acuerdo de Cooperación que se firmó con el OIEA en 1972, antes de la III Enmienda.
6. Sería necesario realizar interpretaciones auténticas y/o jurídicas en los casos de los Artículos 15.1 y 24.
7. Aun cuando el GTSC no ha concluido la propuesta de procedimientos del Sistema de Control, el trabajo realizado por los diversos Grupos creados con este objetivo, han fortalecido a los Órganos del OPANAL para dar respuesta a cualquier situación emergente que pudiera activarlo.
8. El GTSC recomienda a la Conferencia General Ordinaria del 2013, le renueve el mandato otorgado mediante la Resolución CG/E/Res.546 “Propuesta para el establecimiento de un Grupo de Trabajo que analice y proponga medidas para el fortalecimiento del Sistema de Control establecido en el Tratado de Tlatelolco”.

México D.F., 4 de julio del 2013

ANEXO 1

Reglas de procedimiento para el Grupo de Trabajo creado por la Resolución CG/E/Res.546 de la Conferencia General del OPANAL:

1. El Grupo de Trabajo es un órgano subsidiario de la Conferencia General en virtud del Artículo 8 del Tratado de Tlatelolco y reiterado en el Capítulo VIII, Art. 35 del Reglamento de la Conferencia General.
2. El Grupo de Trabajo estará abierto a todas las Partes Contratantes del Tratado de Tlatelolco hasta la cuarta reunión de trabajo, después de ésta podrán integrarse en calidad de observador.
3. El Grupo de Trabajo elegirá a un Coordinador entre los representantes de los Estados participantes, cuya función será la de dirigir las labores del Grupo. En ausencia temporal del Coordinador, el Grupo elegirá un Coordinador interino.
4. El Grupo de Trabajo se reunirá cuantas veces lo considere necesario.
5. El Grupo de Trabajo podrá crear subgrupos que se aboquen a tratar asuntos específicos con arreglo al mandato que se les confiera.
6. El Grupo de Trabajo realizará todos los esfuerzos a su alcance para adoptar sus decisiones por consenso. Si ello no fuera posible, las decisiones se adoptarán por mayoría simple de los votos emitidos por los Estados Miembros del Grupo presentes.
7. La Secretaría General del OPANAL prestará la asistencia técnica que demanden las labores del Grupo de Trabajo; entre ellas realizará las minutas de cada reunión del Grupo.
8. Las minutas que realice la Secretaría General no identificarán individualmente las posiciones y/o comentarios efectuados por los representantes de cada Estado participante, limitándose a reflejar las deliberaciones de manera impersonal, a menos que el Representante de un Estado solicite que su posición conste en la minuta.

ANEXO 2

Representantes de los Estados Miembros participantes	
Argentina	Secretario Martín Mainero
Bolivia	Ministro Consejero Jorge Caballero
Brasil	Secretaria Juliana Soares Santos
Chile	Secretario Jorge Valenzuela
Colombia	Agregada Política Manuela Ríos
Cuba	Secretario Raúl Mojena Secretario Elier Almeida
Ecuador	Ministro Consejero Juan Veintimilla (Coordinador)
Guatemala	Secretario Federico Villacorta
México	Licenciada Sandra García
Panamá	Agregada Ayxa Chuljak de del Río
Venezuela	Consejera Alba María Méndez Romero
OPANAL	Secretaria General, Embajadora Gioconda Ubeda
Representantes de los Estados Miembros en calidad de observadores	
Perú	Ministra Consejera Elizabeth Alice González