



Conferencia General

XXVII Sesión Ordinaria
30 de septiembre de 2021
Punto 7 de la Agenda

CG/08/2021
Original: Español/ Inglés
Distribución: Limitada

Declaraciones interpretativas hechas por Estados Parte en los Protocolos Adicionales I y II al Tratado de Tlatelolco

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe – Tratado de Tlatelolco, contiene en anexo otros dos instrumentos jurídicos: los Protocolos Adicionales I y II. Ambos Protocolos son inseparables del Tratado de Tlatelolco.
2. Los compromisos jurídicos de los Estados Parte en los Protocolos Adicionales I y II significan garantías esenciales para la Zona Libre de Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. Sin embargo, declaraciones interpretativas hechas por algunos Estados Parte en los Protocolos al momento de firmar y/o ratificar los Protocolos limitan, en algunos casos, dichos compromisos y, por lo tanto, constituyen reservas.
3. En declaraciones interpretativas hechas por Estados Parte en los Protocolos Adicionales I y II, los siguientes dos temas pueden ser considerados como reservas:
 - 1) **El no reconocimiento de la zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco** – reservas presentadas por Francia y Rusia, que directamente se oponen a una cláusula fundamental del Tratado.
 - 2) **La hipótesis de que un Estado Parte en el Tratado de Tlatelolco cometa agresión militar con el apoyo de un Estado poseedor de armas nucleares o en apoyo a un Estado poseedor de armas nucleares** – reservas presentadas por Estados Unidos de América, Reino Unido y Rusia, que limitan la garantía de no

usar ni amenazar con usar armas nucleares en contra de los Estados Parte en el Tratado de Tlatelolco.

4. Mediante Resolución CG/Res.03/2015 del 26 de noviembre de 2015, la Conferencia General del OPANAL resolvió:

“Encomendar al Consejo a que, con base en el plan de acción presentado por el Secretario General en el documento CG/05/2015, tome las decisiones necesarias para poner en práctica dicho plan de acción.”

5. De conformidad con el plan de acción presentado por el Secretario General (CG/05/2015Corr.) y en seguimiento a la mencionada Resolución CG/Res.03/2015, el Secretario General presentó, durante la reunión 300^a del Consejo, del 10 de marzo de 2016, el documento C/08/2016 “Declaraciones interpretativas hechas por los Estados Parte en los Protocolos Adicionales I y II al Tratado de Tlatelolco. Implementación de la Resolución CG/Res.03/2015 de la Conferencia General”. El documento C/08/2016 contiene en anexo 3 memoranda, uno dirigido a Francia (sobre el no reconocimiento de la zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco), y los otros dos a Rusia (sobre el no reconocimiento de la zona de aplicación y sobre la eventualidad de un acto de agresión militar con el apoyo de un Estado poseedor de armas nucleares o en apoyo a un Estado poseedor de armas nucleares). Cada uno de esos tres memoranda contiene en anexo una específica propuesta de Ajuste, un tipo de acto internacional con efecto de acuerdo entre las partes firmantes de un tratado u otro instrumento internacional con la finalidad de aclarar alguna controversia sobre el texto de tal instrumento. La intención es eliminar los equívocos presentes en las declaraciones interpretativas que constituyen reservas.
6. En su reunión 304^a del 28 de septiembre de 2016, el Consejo aprobó los memoranda preparados por el Secretario General sobre las declaraciones interpretativas hechas por la Federación Rusa y la República Francesa.
7. En su reunión 305^a celebrada el 27 de octubre de 2016¹, el Consejo decidió *“que se iniciaran las gestiones ante las cancillerías francesa y rusa en la segunda o tercera semana de diciembre bajo la coordinación de Brasil”*, quien entonces fungía como

¹ Acta de la reunión 305^a del Consejo, celebrada el 27 de octubre de 2016 (C/35/2016).

Presidente del Consejo. Esta decisión fue ratificada por la Conferencia General en su XXIV Sesión Extraordinaria, del 10 de noviembre de 2016, mediante la Resolución CG/E/Res.03/2016 en la cual encomendó al Consejo:

“a que de conformidad con el plan de acción propuesto por el Secretario General (Doc. CG/05/2015Corr.) inicie las gestiones conjuntas con los Gobiernos de la Federación Rusa y de la República Francesa a fin de presentar los documentos C/29/2016 y C/30/2016 a la Federación Rusa y el C/31/2016 a la República Francesa.”

II. Gestiones de los Representantes de los Estados Miembros del Consejo ante Francia y Rusia (2016 - 2019)

8. El 16 de diciembre de 2016, Representantes de los cinco Estados Miembros del Consejo en Moscú fueron recibidos en la Cancillería rusa y presentaron los memoranda contenidos en los documentos C/29/2016 y C/30/2016 y sus respectivas propuestas de Ajuste.
9. El 20 de diciembre de 2016, Representantes de los cinco Estados Miembros del Consejo en París fueron recibidos en la Cancillería francesa y presentaron el memorándum contenido en el documento C/31/2016 y su respectiva propuesta de Ajuste.
10. Durante la reunión 306^a del Consejo, del 30 de enero de 2017, el Embajador Enio Cordeiro, entonces Representante Permanente de Brasil ante el OPANAL, presentó un informe de las gestiones de los Miembros del Consejo tanto en París como en Moscú sobre las declaraciones interpretativas. Dicho informe fue presentado al Consejo en el documento C/17/2017.
11. Después de ocho meses transcurridos desde que el Consejo llevó a cabo gestiones en París y en Moscú, el OPANAL no había recibido respuesta por parte de Francia ni de Rusia. En la reunión 309^a del Consejo del 23 de agosto de 2017, el Secretario General sometió a consideración de los Miembros del Consejo *“hacer una nueva gestión en París y Moscú, que podría ser mediante nota conjunta de los representantes de los cinco*

Estados Miembros del Consejo, para expresar que el OPANAL se encuentra a la espera de una respuesta"². La propuesta del Secretario General fue aprobada por el Consejo.

12. En la reunión 310^a del Consejo del 12 de septiembre de 2017, el Secretario General presentó una propuesta de nota conjunta que contenía la solicitud de respuesta a las gestiones del Consejo realizadas el 20 de diciembre de 2016 en París y el 16 de diciembre de 2016 en Moscú.
13. Mediante nota verbal 82/2018, con fecha de 15 de marzo de 2018, la Embajada de Brasil en París presentó a la Cancillería francesa una nota conjunta firmada por los Jefes de Misión en París de los Estados Miembros del Consejo del OPANAL. La nota recordó al ministerio francés que, el 20 de diciembre de 2016, representantes del Consejo en París realizaron gestiones para presentar el memorándum y propuesta de Ajuste contenidos en el documento C/31/2016, sobre la declaración interpretativa de Francia referente a la zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco. En esta nota, los Miembros del Consejo indicaron que agradecerían recibir una reacción por parte de la Cancillería francesa.
14. El 19 de marzo de 2018, se presentó al Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia una nota conjunta firmada por los Embajadores de cuatro Estados Miembros del Consejo – Argentina, Brasil, Perú y Uruguay– así como por el Encargado de Negocios de Guatemala en Moscú. Esta nota conjunta fue similar a la enviada a Francia, y solicitó a Moscú una reacción a las gestiones de los Miembros del Consejo realizada el 16 de diciembre de 2016, sobre las reservas presentadas por Rusia en su declaración interpretativa hecha al firmar el Protocolo Adicional II al Tratado de Tlatelolco.
15. En la reunión 315^a del Consejo del 9 de agosto de 2018, el Representante de Brasil informó mediante el documento C/15/2018 que su Embajada en Moscú recibió el 13 de julio de 2018 la nota N. 6139-H/dnkV del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia. En esa nota, la Cancillería rusa comunicó su respuesta a la mencionada nota conjunta del Consejo. Copia de dicha nota fue enviada a todos los Estados Miembros del OPANAL mediante notas S-442/2018 del 13 de agosto y S-443/2018 del 14 de agosto de 2018.

² Informe de la Secretaría sobre las gestiones junto a la República Francesa y a la Federación Rusa sobre sus declaraciones interpretativas hechas al firmar y/o ratificar los Protocolos Adicionales I y II al Tratado de Tlatelolco, presentado al Consejo en su reunión 309^a del 23 de agosto de 2017 mediante el documento C/17/2017.

16. En la nota de la Cancillería rusa (traducción al español preparada por la propia Cancillería rusa), se expresan afirmaciones como:

- *“El Ministerio tiene el honor de subrayar que restricciones, realizadas durante la firma del documento antes mencionado [Protocolo Adicional II al Tratado de Tlatelolco], no contradicen al espíritu y la letra del Tratado y corresponden a las normas reconocidas del derecho internacional”.*
- *“Rusia no tiene intenciones para utilizarlas [armas nucleares] en adelante bajo observaciones rigurosas de estados-participantes del Tratado de estatus anuclear [sic] de su región y con ausencia del abuso de posiciones del Tratado por parte de otras potencias nucleares”.*

17. Rusia no aceptó las propuestas de Ajuste presentadas por el Consejo. Mantiene su posición de condicionar las garantías de no uso y de no amenaza de uso de armas nucleares contra los Estados Parte en el Tratado de Tlatelolco. Además, sigue sin reconocer la delimitación de la zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco contenida en el artículo 4, párrafo 2. Eso, más que “restricciones”, como se menciona en la respuesta rusa, es un rechazo a cláusulas fundamentales del Tratado y del Protocolo Adicional II.

18. En la reunión 314^a del 11 de octubre de 2018, el Embajador Julio Garro, Representante Permanente del Perú ante el OPANAL, informó que la Embajada de su país en París recibió una nota con la respuesta francesa a las gestiones de seguimiento del Consejo. Copia de dicha nota de la Cancillería francesa fue circulada entre los Estados Miembros del Consejo y Estados Observadores en la referida reunión del Consejo.

19. Francia tampoco aceptó la propuesta de Ajuste sobre su no reconocimiento a la delimitación de la zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco. La nota de la Cancillería francesa incluye las siguientes afirmaciones (traducción no oficial al español de la Secretaría del OPANAL):

“Francia admite una zona de aplicación territorial del Tratado de Tlatelolco restringida al mar territorial, al espacio aéreo y a cualquier otro lugar sobre el cual el Estado ejerce su soberanía de conformidad con su legislación, esto de conformidad con el artículo 3 del Tratado de Tlatelolco. Francia se remite así al

ámbito de aplicación territorial de un tratado como está habitualmente reconocido en el derecho internacional.”

“Esta declaración interpretativa tiene también por objeto recordar que, de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la Alta Mar, ésta no es susceptible de apropiación y se caracteriza por el principio de libertad de navegación. Estas disposiciones han sido confirmadas por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en sus artículos 87.1 y 90.”

“El análisis de Francia es, por lo tanto, que una adaptación de su declaración interpretativa referente al artículo 4 del Tratado de Tlatelolco tendría el efecto de restringir el principio de libre navegación y de sobrevuelo en alta mar, en contradicción con las normas de derecho internacional.”

20. La respuesta de Francia no solo rechaza *“una adaptación de su declaración interpretativa referente al artículo 4 del Tratado de Tlatelolco”*, sino que equivocadamente declara que dicha adaptación *“tendría el efecto de restringir el principio de libre navegación y sobrevuelo en la alta mar, en contradicción con las normas de derecho internacional.”*
21. Como el Consejo aclaró en el memorándum dirigido a Francia sobre su declaración interpretativa, el hecho de que la zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco incluya áreas de alta mar, de ninguna manera constituye una *“declaración de soberanía o jurisdicción sobre los espacios de alta mar comprendidos en dicha zona”*. La zona de aplicación del Tratado tiene por sólo propósito indicar el espacio en donde el emplazamiento de armas nucleares está prohibido.
22. En cumplimiento con la resolución CG/E/Res.01/2018 de la Conferencia General del OPANAL, la Secretaría preparó respuestas para los dos países, las cuales fueron consideradas por el Consejo durante las reuniones 318^a y 319^a; y finalmente aprobadas en la reunión 320^a, del 27 de junio de 2019. Los cinco Estados Miembros del Consejo - Argentina, Brasil, Guatemala, Perú y Uruguay- acordaron que las notas serían entregadas a las Cancillerías de Rusia (documento **C/10/2019**) y Francia (documento **C/10/2019**). El 25 de Julio de 2019, la Secretaría del OPANAL solicitó a los Cancilleres de los cinco Estados Miembros del Consejo su apoyo para realizar las gestiones conjuntas, similares a las realizadas en diciembre de 2016, bajo la coordinación del Estado que ostenta la Presidencia en turno del Consejo de OPANAL.

III. Gestiones del Consejo ante Estados Unidos de América y Reino Unido (2018)

23. En la reunión 311^a del Consejo del 9 de noviembre de 2017, el Consejo decidió comenzar las gestiones ante los gobiernos de Estados Unidos de América y Reino Unido. En dicha reunión, el Secretario General recordó a los miembros del Consejo que las gestiones ante los mencionados Estados Parte en los Protocolos Adicionales que presentaron reservas a dichos instrumentos *“no configura una reivindicación o petición de la parte de los Estados Miembros del OPANAL ni ningún tipo de crítica o censura en relación a los Estados que hicieron tales declaraciones.”*

Gestiones del Consejo ante Estados Unidos de América (2018)

24. En la reunión 314^a del Consejo del 7 de junio de 2018, la delegación de Brasil informó que los Ministros Consejeros de las Embajadas de los Estados Miembros del Consejo – Argentina, Brasil, Guatemala, Perú y Uruguay– realizaron, el 6 de abril de 2018, una gestión conjunta en el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América respecto a las declaraciones interpretativas hechas por Estados Unidos al momento de firmar el Protocolo Adicional II al Tratado de Tlatelolco. Estados Unidos de América fue representado por el Embajador C.S. Eliot Kang (*Principal Deputy Assistant Secretary of the Bureau of International Security and Nonproliferation*), el Consejero Legal del Departamento de Estado y otros funcionarios.
25. Los representantes del Consejo presentaron el memorándum y la propuesta de Ajuste (C/21/2017) sobre la declaración interpretativa de Estados Unidos de América que configura reserva. Enfatizaron que la propuesta de Ajuste busca fortalecer la Zona Libre de Armas Nucleares de la América Latina y el Caribe y que no constituye una queja o una crítica en relación con los Estados Unidos de América.
26. El Embajador Kang agradeció la oportunidad para intercambiar opiniones sobre el tema y reiteró el *“fuerte apoyo”* norteamericano al Tratado de Tlatelolco, que *“sirvió de modelo”* para otras regiones. Con relación a su declaración interpretativa, defendió que está en línea con el derecho internacional. Dijo que Estados Unidos de América *“no tiene la intención de revisar sus declaraciones y entendimientos por ahora”*. Afirmó que

las declaraciones a los Protocolos del Tratado de Tlatelolco tienen implicaciones políticas internas ya que posibilitaron, en la época, el apoyo del Congreso a la firma de los instrumentos.

27. Los representantes del Consejo solicitaron al lado norteamericano examinar la propuesta del OPANAL con “*apertura de espíritu*” y señalaron que la gestión sería comunicada al Organismo. Elliot Kang afirmó que la propuesta sería apreciada con ánimo constructivo.

Gestiones del Consejo ante Reino Unido (2018)

28. En la 314ª Reunión del Consejo del 7 de junio de 2018, Brasil informó que el “*Foreign Office*” del Reino Unido no había recibido los Representantes de las Embajadas de los Estados Miembros del Consejo.
29. Esa solicitud fue formulada inicialmente en marzo de 2018 por la Embajadora del Perú ante Reino Unido, Susana de la Puente. Los Embajadores de Brasil y Perú solicitaron adicionalmente a la Directora de Américas de la Cancillería británica su apoyo para agendar un encuentro.
30. En todas las ocasiones, el *Foreign Office* informó que no se podía recibir a los Representantes de los Estados Miembros del Consejo por “dificultades de agenda”.
31. Los Embajadores de los Estados Miembros del Consejo en Londres se reunieron el 12 de julio de 2018 a fin de establecer una línea de acción a seguir. El Embajador de Brasil propuso enviar inmediatamente una nota conjunta sobre el asunto. Los Representantes del Consejo también decidieron reiterar el pedido de encuentro, mismo que fue hecho mediante nota de la Embajada del Perú, en su entonces calidad de Presidente del Consejo del OPANAL.
32. Hasta la fecha, la Cancillería británica no ha respondido a las tentativas del Consejo y no ha mostrado disposición de recibir a los Representantes del Consejo.

IV. Consideración del tema durante 2020 - 2021

33. La Secretaría del OPANAL circuló el 25 de julio de 2019, los modelos de notas conjuntas a las Cancillerías de los cinco Estados Miembros del Consejo -Argentina (S-346/2019), Brasil (S-344/2019), Guatemala (S-350/2019), Perú (S-348/2019) y Uruguay (S-352/2019)-, a través de sus Embajadas en México. En estas, se solicitó “autorización para que los Jefes de Misión en Moscú y en París realicen gestiones conjuntas ante las Cancillerías de Rusia y Francia.

34. Mediante la resolución CG/Res.12/2019 del 7 de noviembre de 2019, la Conferencia General en su XXVI Sesión Ordinaria resolvió:

“Reiterar la vigencia de la resolución CG/Res.03/2015 y, por lo tanto, del plan de acción presentado por el Secretario General en el documento CG/05/2015Corr.

“[...]Entrega[r] las notas conjuntas de los Estados Miembros del Consejo que reiteran el interés de entablar un diálogo constructivo con [...]Francia y Rusia] respecto a los Memoranda y propuestas de Ajuste sobre las declaraciones interpretativas.”

“Encomendar al Consejo a reiterar las gestiones ante los Gobiernos de los Estados Unidos de América y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte”.

35. En la 323ª Reunión del Consejo del 28 de enero de 2020, los Estados Miembros del Consejo manifestaron que sus Embajadas en Moscú fueron instruidas para llevar a cabo la misión encomendada. Sin embargo, aún no se ha obtenido ninguna respuesta por parte de Francia y Rusia.

36. Durante el resto del año 2020, como consecuencia de los tiempos atípicos marcados por la pandemia global ocasionada por el virus SARS-CoV-2, no se registraron mayores avances.

37. En la 330ª Reunión del Consejo del 28 de abril de 2021, se decidió establecer un Grupo Técnico encargado de acordar una nueva estrategia de acercamiento y diálogo con los cuatro países nuclearmente armados -Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia- respecto a los memoranda y propuestas de ajuste a las declaraciones interpretativas, el cual es coordinado por el Ministro Alejandro Torres Lépori, de Argentina, y ha

sesionado en dos ocasiones. En ambas reuniones se avanzó en las discusiones sobre posibles estrategias entre la que se encuentra la posibilidad de optar por:

“Una estrategia en la que se reitere el interés de OPANAL, mediante notas conjuntas de los Estados Miembros del Consejo y solicitar una reunión virtual con las Cancillerías de los cuatro países involucrados. En la reunión virtual participarían el Secretario General y los Embajadores de los países del Consejo (con un enlace técnico de apoyo desde capitales y dar seguimiento de las gestiones en aquellas instancias presenciales que se presenten dependiendo de como evoluciona la situación sanitaria a nivel global).”

38. No obstante, el Grupo de Trabajo aún no concluye sus trabajos sustantivos, por lo que el proyecto de resolución CG/L.01/2021 da cuenta del trabajo realizado por el Consejo en el marco del grupo técnico y encomienda al Consejo a continuar con sus trabajos en la elaboración de recomendaciones.

V. Conclusiones y recomendaciones a la Conferencia General en su XXVII Sesión Ordinaria

39. En 2018 fue la única ocasión en que las Cancillerías francesa y rusa enviaron notas de respuesta a los respectivos memoranda y proyectos de Ajuste, tras las gestiones los Representantes de los Estados Miembros del Consejo en París y Moscú.
40. En su respuesta, Francia rechaza *“una adaptación de su declaración interpretativa referente al artículo 4 del Tratado de Tlatelolco”*. Equivocadamente, menciona que dicha adaptación *“tendría el efecto de restringir el principio de libre navegación y sobrevuelo en la alta mar, en contradicción con las normas de derecho internacional.”*
41. Rusia mantiene su posición de condicionar las garantías de no uso y de no amenaza de uso de armas nucleares contra los Estados Parte en el Tratado de Tlatelolco. Además, continua sin reconocer la delimitación de la zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco contenida en el artículo 4, párrafo 2.

42. Las gestiones de los Representantes de los Estados Miembros del Consejo ante Estados Unidos de América se realizaron. Sin embargo, el Consejo sigue a la espera de una respuesta por parte del Departamento de Estado.
43. Hasta la fecha, la Cancillería del Reino Unido aún no ha aceptado recibir a los Embajadores de los cinco Estados Miembros del Consejo.
44. El Secretario General propone encomendar al Consejo a continuar con los trabajos del Grupo Técnico y, sobre la base de sus recomendaciones, reactivar las gestiones de los Estados Miembros del Consejo ante los Gobiernos de los Estados Unidos de América, la Federación Rusa, la República Francesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Asimismo, propone encomendar al Consejo a reiterar el interés de entablar un diálogo constructivo respecto a los Memoranda y propuestas de Ajuste sobre las declaraciones interpretativas.
45. Tomando en cuenta estas consideraciones, el Secretario General somete a la Conferencia General el proyecto de resolución **CG/L.01/2021**.