

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2020 encargada del Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares

19 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Segundo período de sesiones

Ginebra, 23 de abril a 4 de mayo de 2018

Creación de las condiciones regionales propicias para lograr un Oriente Medio libre de armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores

Documento de trabajo presentado por los Estados Unidos de América*

Introducción

1. Los Estados Unidos de América apoyan desde hace tiempo las iniciativas para promover la creación de una zona libre de armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores en el Oriente Medio, en el contexto de una paz regional amplia y duradera y del cumplimiento por todos los Estados de la región de las obligaciones que les corresponden en el control de armamentos y la no proliferación. Con ese fin y de conformidad con su compromiso firme y constante con la seguridad regional, los Estados Unidos copatrocinaron una resolución sobre el Oriente Medio en la Conferencia de 1995 de las Partes encargada del Examen y la Prórroga del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, junto con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Federación de Rusia. Los Estados Unidos mantienen su pleno compromiso con los objetivos de la resolución de 1995 y están decididos a hacer todo lo posible, junto con las demás partes en el Tratado sobre la No Proliferación (TNP), para apoyar a los Estados de la región en la adopción de medidas prácticas destinadas a promover su plena aplicación.

2. Lamentablemente, las iniciativas para avanzar en la aplicación de la resolución de 1995 se han visto obstaculizadas por las diferencias conceptuales entre los Estados de la región en lo relativo al establecimiento de una zona de ese tipo y porque algunos de esos Estados se han mostrado reacios a abordar de manera constructiva esas diferencias. En lugar de tratar directamente estas cuestiones con los países vecinos, algunos Estados de la región han pretendido utilizar el ciclo de examen del TNP como una forma de obligar a actuar, incluso intentando imponer condiciones que no podrían obtener el consenso de los Estados de la región. Tales procedimientos son erróneos y contraproducentes, ya que ponen en peligro los beneficios que el Tratado ha reportado a la seguridad de todas las partes, incluidas las del Oriente Medio, y ponen en tela de juicio la sostenibilidad de esos beneficios en el futuro, en ausencia de progresos en la

* El presente documento se publica sin revisión editorial.



solución de los problemas políticos y de seguridad que persisten en una región del mundo. Este enfoque ha demostrado ser perjudicial tanto para el proceso de examen del TNP como para el objetivo de establecer una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio, ya que ha obstaculizado los esfuerzos para fortalecer la aplicación del Tratado en ámbitos de interés común; ha intentado trasladar la responsabilidad de aplicar la resolución de 1995 de los Estados de la región a otras partes situadas fuera de ella; y ha socavado la confianza mutua entre los Estados de la región.

3. Los Estados Unidos siguen convencidos de que la tarea de crear una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio, o en cualquier otra región del mundo, es una tarea que deben llevar a cabo los propios Estados de la región de manera cooperativa y práctica, a través de un diálogo directo, inclusivo y basado en el consenso. Este enfoque es coherente con las directrices de 1999 de la Comisión de Desarme sobre la creación de zonas libres de armas nucleares, en las que se determina que la iniciativa de establecer esas zonas debe partir exclusivamente de la región de que se trate y ser llevada adelante conforme a acuerdos o arreglos libremente concertados entre todos los Estados de la región. En el presente documento de trabajo se describen las iniciativas emprendidas desde la Conferencia de Examen de 2010 por los Estados Unidos para apoyar un diálogo regional directo encaminado a establecer una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio, se examinan los obstáculos políticos y de seguridad que han dificultado los progresos hasta la fecha y se ofrecen las recomendaciones de los Estados Unidos sobre las medidas que deben tomarse.

Antecedentes: iniciativas de los Estados Unidos desde 2010 hasta la actualidad

4. Como medida práctica destinada a apoyar el diálogo directo entre los Estados de la región, los Estados Unidos se sumaron al consenso respecto de las recomendaciones relativas al Oriente Medio esbozadas en el Documento Final de la Conferencia de Examen de 2010, incluido el llamamiento a que los Estados Unidos colaborasen con el Reino Unido, la Federación de Rusia y el Secretario General de las Naciones Unidas para convocar una conferencia internacional en 2012 sobre el establecimiento de una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio en la que participaran todos los Estados de la región mediante arreglos libremente concertados entre ellos. Al aceptar esta responsabilidad, los Estados Unidos se tomaron en serio las condiciones del Documento Final de 2010 y trabajaron para convocar una conferencia que permitiese la participación de todos los Estados de la región mediante arreglos convenidos por consenso, con la esperanza, y el supuesto, de que estos abordarían la conferencia con buena disposición y un espíritu de participación y diálogo constructivo.

5. Durante el ciclo de examen 2010-2015, los Estados Unidos emprendieron grandes iniciativas diplomáticas en cooperación con el Reino Unido, la Federación de Rusia, las Naciones Unidas y el Facilitador designado de la Conferencia (Jaako Laajava, Embajador de Finlandia), con el objeto de promover el diálogo entre los Estados de la región sobre el programa y las modalidades de la conferencia propuesta. Estos esfuerzos culminaron en cinco rondas de consultas multilaterales, que se celebraron en Suiza de octubre de 2013 a junio de 2014 y contaron con una nutrida asistencia de los Estados de la región. Todas las partes convinieron en que las consultas se fundamentarían en la adopción de decisiones por consenso; sin embargo, a pesar de los intentos bienintencionados de muchos participantes, los Estados de la región no se pusieron de acuerdo sobre unos arreglos mutuamente aceptables debido a diferencias conceptuales sobre el programa de la conferencia. Lamentablemente, los

esfuerzos por salvar las desavenencias se suspendieron a principios de 2015, después de que el Comité de Altos Funcionarios de la Liga de los Estados Árabes rechazase múltiples invitaciones del Facilitador a celebrar nuevas rondas de consultas y a fijar posibles fechas. Por consiguiente, los organizadores no pudieron convocar una conferencia que cumpliera los requisitos establecidos en el Documento Final de 2010.

6. Desgraciadamente, en lugar de demostrar voluntad en la Conferencia de las Partes de 2015 para encontrar un camino a seguir aceptable para todos, algunos Estados de la Liga de los Estados Árabes trataron de imponer una propuesta de encomendar al Secretario General de las Naciones Unidas que convocara la conferencia en unos plazos arbitrarios y sin el consenso de los Estados de la región, elemento esencial para celebrar la conferencia. Los Estados Unidos manifestaron claramente desde el comienzo de la Conferencia de Examen de 2015 que no apoyarían ninguna propuesta sobre una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio que no contase con el consentimiento de todos los Estados interesados de la región. El Presidente de la Conferencia de Examen de 2010 era plenamente consciente de la posición de los Estados Unidos, pero aun así decidió incluir la propuesta de los Estados Árabes en el proyecto de documento final, lo que obligó a varios Estados, entre ellos los Estados Unidos, a romper el consenso sobre la aprobación de ese proyecto. Como resultado de la iniciativa árabe y su irreflexiva aprobación por el Presidente de la Conferencia de Examen pese a que iba en contra de los principios enunciados en el Documento Final de 2010 de que los Estados de la región debían alcanzar arreglos libremente concertados, no fue posible llegar a un entendimiento sobre el Documento Final de la Conferencia de Examen de 2015.

7. Desde la Conferencia de Examen de 2015, los Estados Unidos han seguido colaborando activamente con los Estados de la región y han reafirmado repetidas veces su compromiso con el objetivo a largo plazo de una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio. En enero de 2017, los Estados Unidos celebraron una reunión con el Grupo de Sabios de la Liga de los Estados Árabes, junto con el Reino Unido, la Federación de Rusia y las Naciones Unidas. Asimismo, han continuado reuniéndose periódicamente con la Federación de Rusia y el Reino Unido para discutir la forma de avanzar en la cuestión.

Impedimentos para el progreso: obstáculos políticos y para la seguridad en la región

8. Los esfuerzos para promover el diálogo sobre una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio durante el ciclo de examen 2010-2015 del TNP pusieron de manifiesto las limitaciones de centrarse en cuestiones de procedimiento sin abordar las realidades políticas y de seguridad subyacentes en la región. El establecimiento de una zona libre de todas las armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores no se ha logrado en ninguna región geográfica del mundo y constituiría el acuerdo regional de control de armamentos más completo de la historia. Para crear una zona de este tipo en la región del Oriente Medio en particular se necesitaría superar un conjunto singular de retos políticos y de seguridad que durante mucho tiempo han impedido avanzar hacia un control regional de armamentos. Los enfoques que ignoren o minimicen estos obstáculos reales probablemente tampoco prosperarán. En particular, el Oriente Medio se enfrenta a los siguientes retos importantes:

a) **Falta de confianza entre los Estados de la región:** ante todo, los Estados del Oriente Medio adolecen de una persistente y bien documentada falta de confianza, debido a décadas de inestabilidad, conflicto armado y división por motivos políticos. Los esfuerzos por superar el problema se complican considerablemente por la negativa de varios Estados de la región a reconocer y tratar a Israel como Estado soberano y la propensión a aplicar, en cambio, medidas divisivas para aislarlo siempre que es posible. Esta falta de confianza no se limita al hecho de que algunos Estados de la región no reconocen a Israel; también existen divisiones políticas y de seguridad sustanciales que han dado lugar a frecuentes y persistentes conflictos armados entre los Estados de la región;

b) **Incumplimiento:** la falta de confianza que impera en la región se ve exacerbada por el legado del incumplimiento ininterrumpido de las obligaciones relacionadas con las armas de destrucción en masa. A lo largo de los últimos decenios varios Estados de la región, como el Iraq, el Irán, Libia y Siria, han mantenido actividades y programas no declarados de armas de destrucción en masa en violación de sus obligaciones de control de armamentos. En algunos casos, como el de Siria, ese incumplimiento es persistente. Casi cinco años después de adherirse a la Convención sobre las Armas Químicas, Siria aún posee armas químicas y las utiliza sin escrúpulos para cometer atrocidades deplorables contra el pueblo sirio. Casi siete años después de que la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) considerase que Siria estaba incumpliendo su acuerdo de salvaguardias por la construcción clandestina de un reactor de producción de plutonio no declarado en colaboración con la República Popular Democrática de Corea y más de diez años después de que se descubriera la existencia de ese reactor, Siria sigue sin cooperar con el OIEA para remediar su incumplimiento del TNP y las salvaguardias del OIEA. La frecuencia de los casos de incumplimiento en la región ha llevado a algunos Estados a cuestionar la utilidad de mantener un control regional de armamentos;

c) **Problemas de seguridad:** el Oriente Medio sigue afectado por una serie de problemas de seguridad convencionales que influyen en cómo perciben la seguridad los Estados de la región en su intento de crear una zona libre de armas de destrucción en masa. Entre estos problemas cabe mencionar el actual conflicto militar entre los Estados de la región y grupos asociados, la inestabilidad política generalizada, las carreras regionales de armamentos, la proliferación y el desarrollo de sistemas de misiles balísticos cada vez más avanzados, el terrorismo patrocinado por Estados, el uso de armas químicas por agentes tanto estatales como no estatales y el hecho de que algunos Estados de la región no hayan adoptado políticas y prácticas con arreglo a las directrices del régimen internacional de control de las exportaciones. El Irán, en particular, persiste en sus numerosas actividades de desestabilización en toda la región, incluido el apoyo a grupos terroristas asociados y la proliferación de misiles balísticos. Muchas de estas actividades desestabilizadoras no han hecho más que empeorar desde la Conferencia de Examen de 2010;

d) **Falta de voluntad política:** aunque los Estados de la región a menudo se lamentan de que no hay voluntad política por parte de los copatrocinadores de la resolución de 1995, ellos mismos han demostrado una carencia notable de apremio o seriedad para progresar hacia el establecimiento de una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio, más allá de repetir tópicos genéricos y de promover resoluciones en foros multilaterales. La poca disposición de algunos Estados de la región a interactuar directamente con sus vecinos, y su decisión de recurrir a mecanismos multilaterales para intentar imponer avances desde fuera de la región sin ningún preparativo ni compromiso aparente a nivel local, son indicios de

una falta total de voluntad política y rigor diplomático por parte de los Estados de la región;

El camino hacia delante: medidas prácticas para establecer las condiciones propicias de un Oriente Medio libre de armas de destrucción en masa

9. Nada de lo anterior significa que sea imposible establecer una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio. Sin embargo, sí muestra que los enfoques como los aplicados en los últimos años por algunos Estados de la Liga de los Estados Árabes están condenados al fracaso sin un replanteo importante de las tácticas y la estrategia y sin un enfoque mucho más constructivo para lograr el diálogo y el consenso en la región. Con respecto al camino a seguir, los Estados Unidos de América observan lo siguiente:

a) **La responsabilidad primordial de promover una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio recae en los Estados de la región del Oriente Medio y no en los copatrocinadores de la resolución de 1995 ni en las partes en el TNP de forma más amplia.** La creación de una zona libre de armas nucleares es un objetivo que deben lograr de consuno todos los Estados interesados de la región, como ha sucedido en todas las zonas libres de armas nucleares que se han creado. Esto se reconoce implícitamente en la resolución de 1995, en la que no se establecen responsabilidades ni medidas concretas para los depositarios. Sí se exhorta en cambio a los Estados a que adopten “medidas prácticas en los foros apropiados” para avanzar hacia el establecimiento de una zona de ese tipo y se implora a todos los Estados partes que “presten su cooperación y realicen los mayores esfuerzos posibles con miras a garantizar el pronto y satisfactorio establecimiento en el Oriente Medio, por las partes de la región”, de esa zona. Culpar a los Estados de fuera de la región por la falta de progresos en la creación de una zona libre de armas de destrucción en masa es poco realista y contraproducente;

b) **El diálogo regional sobre el progreso hacia una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio no puede separarse del debate sobre las cuestiones políticas y de seguridad.** Todos los Estados toman decisiones soberanas acerca de su participación en acuerdos de control de armamentos sobre la base de sus propias percepciones de la seguridad y consideraciones políticas. Si se ignoran o minimizan esos factores, es poco probable que se logre progresar. El examen de las condiciones de seguridad imperantes y las preocupaciones de todas las partes debe estar en el centro de cualquier diálogo significativo sobre el establecimiento de una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio;

c) **Las iniciativas destinadas a aplicar la resolución de 1995 que se centren en el proceso y no en los aspectos sustanciales probablemente fracasarán.** La falta evidente de apoyo regional y voluntad política para entablar un diálogo directo no puede superarse con más arreglos de procedimiento. El principal instrumento para progresar en la aplicación de la resolución debe ser un diálogo directo entre los Estados interesados de la región. Los nuevos mecanismos o procesos diplomáticos dirigidos a promover dicho diálogo deberían ser convenidos de común acuerdo por los Estados de la región y no deben, ni pueden, ser dictados por las Conferencias de Examen ni otras entidades multilaterales o potencias externas. Los Estados Unidos no apoyarán ninguna propuesta que no cuente con el consenso de los Estados de la región. En particular, las recomendaciones relativas al Oriente Medio que figuran en el Documento Final de la Conferencia de Examen de 2010, aunque bienintencionadas, ya no pueden considerarse una base apropiada para la adopción de medidas sobre esta cuestión;

d) **El ciclo de examen del TNP no puede ser el mecanismo principal para promover una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio.**

Los períodos de sesiones de los Comités Preparatorios y las Conferencias de Examen constituyen oportunidades para evaluar los progresos realizados en el marco del Tratado y reforzar su aplicación en esferas de interés común, no para resolver las controversias regionales. Los acuerdos y beneficios en materia de seguridad que se derivan del Tratado trascienden el ámbito de las regiones, y los avances cuando se promueven intereses comunes a todas las partes no deben supeditarse a objetivos regionales de miras estrechas. Además, el ciclo de examen es particularmente inadecuado para resolver esas cuestiones en el Oriente Medio, ya que no todos los Estados de la región son partes en el TNP o están sujetos a las decisiones adoptadas en el contexto del Tratado. Los constantes intentos de algunas partes en el Tratado de imponer una solución en la región socavarán aún más la confianza entre los Estados de la región y retrasarán el logro de los objetivos de la resolución de 1995;

e) **Los Estados Unidos siguen convencidos de que una vía más productiva de promover la aplicación de la resolución de 1995 sería que los Estados de la región redoblaran sus esfuerzos, de manera voluntaria y dialogando con otros Estados de la región, con el fin de buscar la forma de crear las condiciones diplomáticas, políticas y de seguridad necesarias para establecer una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio.**

En última instancia, el establecimiento de una zona de este tipo requerirá modificar sustancialmente el entorno político y de la seguridad que predomina en la región, lo cual incluiría alcanzar una paz amplia y duradera. No obstante, sería posible lograr progresos reales, incluso a corto plazo, si los Estados de la región estuvieran dispuestos a emplear un enfoque más gradual y a emprender acciones voluntarias y medidas de fomento de la confianza recíproca a fin de crear las condiciones propicias para el establecimiento de la zona. Las iniciativas que se centran en ámbitos de interés común tienen más posibilidades de dar fruto. Las sugerencias específicas que se indican a continuación representan ejemplos indicativos de medidas prácticas, no forman una lista completa. Los Estados Unidos exhortan a que se establezca un diálogo diplomático abierto sobre lo que se puede hacer para mejorar las condiciones regionales, de cara a hacer realidad la zona en cuestión.

i) **Fomentar la confianza:** los Estados de la región deberían establecer canales de diálogo directo con sus vecinos, reconocer la legitimidad de las cuestiones de seguridad que preocupan a las demás partes y reconocer a Israel como Estado soberano.

ii) **Aumentar la transparencia:** los Estados de la región deberían adoptar las normas internacionales más estrictas de verificación y no proliferación, incluida la adhesión al Protocolo Adicional del OIEA, y hacer declaraciones de política nacional que indiquen claramente sus planes para el desarrollo y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos.

iii) **Reducir la latencia nuclear:** los Estados de la región deberían restringir sus programas nucleares civiles absteniéndose voluntariamente de continuar con sus tecnologías nucleares estratégicas y recurriendo en cambio a los mercados internacionales para obtener servicios relacionados con el combustible nuclear. Los Estados partes, en particular los suministradores nucleares, deberían cooperar para garantizar el acceso equitativo y fiable a los servicios relacionados con el combustible nuclear y deberían insistir en que se cumplan las normas más estrictas de no proliferación, incluido el Protocolo Adicional del OIEA, en los proyectos de cooperación nuclear civil.

iv) **Hacer frente a los incumplimientos:** los Estados de la región deberían ser los primeros en reaccionar ante el incumplimiento y el uso de armas de destrucción en masa que impera en la región y deberían abstenerse de defender o aceptar tácitamente el incumplimiento de otros Estados de la región, incluida Siria. Todos los Estados deben cooperar para proteger los mecanismos internacionales de transparencia y rendición de cuentas, como la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y el OIEA, de los intentos de socavar su eficacia y credibilidad.

v) **Promover el uso responsable de tecnología estratégica:** los Estados de la región deberían armonizar los sistemas nacionales de control de las exportaciones con los regímenes multilaterales de control de las exportaciones, como el Grupo de Suministradores Nucleares, el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles, el Grupo de Australia y el Acuerdo de Wassenaar, y suscribir el Código de Conducta de La Haya contra la Proliferación de los Misiles Balísticos.

vi) **Abstenerse de acciones que no sean constructivas:** los Estados de la región deberían suspender toda la cooperación militar o de seguridad con la República Popular Democrática de Corea, limitar al máximo el desarrollo, ensayo y despliegue de misiles balísticos con capacidad para lanzar armas de destrucción en masa, y cesar todo apoyo a los grupos terroristas y asociados en la región.

vii) **Crear la capacidad técnica para la aplicación:** los Estados de la región deberían desarrollar y mejorar sus conocimientos especializados y competencias técnicas para aplicar las medidas de vigilancia y verificación del control de armamentos, que serán necesarios cuando se establezca una zona libre de armas de destrucción en masa en la región.

f) **Todas las partes en el Tratado deberían desempeñar un papel constructivo en su apoyo a las iniciativas mencionadas de los Estados de la región y ofrecer su cooperación cuando sea viable y adecuado.** Las partes en el TNP deberían proporcionar apoyo y cooperación, incluidas medidas adecuadas para desarrollar la capacidad, y ayudar así a los Estados de la región a emprender tales iniciativas. Además, los Estados partes deberían abstenerse de llevar a cabo acciones que no sean constructivas ni propicias para el establecimiento de una zona libre de armas de destrucción en masa en el Oriente Medio, incluida la prestación de apoyo material y político a los Estados de la región que incumplen constantemente las obligaciones que les corresponden en el control de armamentos y la no proliferación;

g) **Los Estados Unidos mantienen su firme compromiso de ayudar a los Estados de la región a adoptar medidas prácticas y a facilitar el diálogo regional directo que permita crear las condiciones propicias para un Oriente Medio libre de todas las armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores.** Además, consideran que un enfoque de este tipo, si se aplica de forma cooperativa y sobre la base del consenso, traerá consigo, al contrario que enfoques anteriores, una región más segura y protegida. Esperamos con interés seguir debatiendo esta cuestión con los Estados de la región y todos los Estados partes durante el ciclo de examen.