

Distr. general
16 de septiembre de 2025
Español
Original: ruso

Conferencia sobre la Creación en Oriente Medio de una Zona Libre de Armas Nucleares y Otras Armas de Destrucción Masiva

Sexto período de sesiones

Nueva York, 17 a 21 de noviembre de 2025

Documento de trabajo presentado por la Federación de Rusia

Mecanismos de cooperación, consulta, aclaración y solución de controversias: posibles enseñanzas extraídas del Plan de Acción Integral Conjunto para crear una zona libre de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en Oriente Medio

Los mecanismos de cooperación, consulta, aclaración y solución de controversias son un elemento esencial de muchos instrumentos internacionales multilaterales, entre ellos los relativos a la no proliferación de las armas de destrucción masiva (por ejemplo, el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares o la Convención sobre las Armas Químicas). Los tratados que establecen la creación de todas las zonas libres de armas nucleares existentes en las partes pobladas del mundo (a saber, América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco), el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga), Asia Sudoriental (Tratado de Bangkok), África (Tratado de Pelindaba) y Asia Central) contienen disposiciones relativas a las consultas, las aclaraciones y la solución de controversias. En la mayoría de los casos, estos tratados tienen como base la denominada solución “colectiva” de controversias, que prevé la posibilidad de remitir la cuestión a los órganos competentes (dependiendo del tratado de que se trate, tales órganos pueden ser el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) o la Corte Internacional de Justicia). Por consiguiente, cabe suponer que la elaboración de un tratado relativo a la creación de una zona libre de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en Oriente Medio conllevaría el establecimiento de un mecanismo similar.

El ejemplo que se examinará en el presente documento de trabajo es el Plan de Acción Integral Conjunto sobre la situación relativa al programa nuclear iraní, que fue acordado por Alemania, China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, el Irán y el Reino Unido junto con el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y que el Consejo de Seguridad hizo suyo en la resolución [2231 \(2015\)](#).

En primer lugar, es necesario señalar que el Plan de Acción Integral Conjunto sigue siendo un acuerdo que fue concebido y elaborado únicamente para dar solución



a una situación específica. Pese a ello, no cabe duda de que la experiencia acumulada con ella puede servirnos para examinar mecanismos similares. Teniendo en cuenta que la Federación de Rusia es uno de los participantes del Plan de Acción y que se implicó activamente en el proceso de negociación de dicho acuerdo, quisiéramos aprovechar nuestra memoria institucional y exponer algunos principios básicos, consideraciones y recomendaciones en relación con las consultas, las aclaraciones y la solución de controversias que podrían resultar útiles en el contexto de un posible acuerdo sobre la zona libre de armas de destrucción masiva.

Ciertamente, no se puede dar una respuesta categórica a la cuestión de hasta qué punto los mecanismos pertinentes del Plan de Acción Integral Conjunto serían aplicables a un posible tratado sobre una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, ni tan siquiera si sería posible aplicarlos. Cualquier mecanismo de solución de controversias debe derivarse de los parámetros y modalidades concretos del acuerdo multilateral (en nuestro caso, el tratado por el que se establecería la zona), así como de las obligaciones que incumbirían a los Estados Partes. Dicho mecanismo debería derivarse necesariamente de la naturaleza misma del acuerdo. Ahora bien, dado que la solución de controversias es uno de los elementos más complejos de cualquier tratado, a menudo debido a la profunda desconfianza existente entre las partes del acuerdo, puede resultar de interés analizar los aspectos esenciales de los mecanismos pertinentes previstos en el Plan de Acción y la experiencia adquirida en su elaboración.

1. En estos momentos no está claro si, en caso de que se elaborara un tratado sobre una zona libre de armas nucleares, se crearía una organización encargada de verificar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes. Los distintos tratados existentes sobre zonas libres de armas nucleares adoptan enfoques diferentes al respecto. Así, se han creado estructuras específicas en virtud del Tratado de Tlatelolco (Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe), el Tratado de Pelindaba (Comisión Africana de Energía Nuclear) y el Tratado de Bangkok (Comisión para la Zona Libre de Armas Nucleares de Asia Sudoriental). Por su parte, el Tratado de Rarotonga otorgó funciones al respecto a una organización ya existente, el Foro de las Islas del Pacífico. Por último, el Tratado sobre una Zona Libre de Armas Nucleares en Asia Central no estipuló la creación de ninguna estructura: los Estados Partes se basan exclusivamente en el cumplimiento de los Acuerdos sobre Salvaguardias con el OIEA y sus protocolos adicionales.

En el caso del Plan de Acción Integral Conjunto, esas funciones las desempeñaba, de conformidad con las disposiciones del acuerdo, la Comisión Conjunta, a la que se encomendó el examen de todas las cuestiones derivadas de la aplicación del Plan de Acción. La Comisión Conjunta estaba integrada por los Estados participantes en el Plan de Acción y el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que actuaba en calidad de coordinador. Las funciones principales de la Comisión Conjunta se describen en el anexo IV del Plan de Acción.

La Comisión Conjunta del Plan de Acción Integral Conjunto podía reunirse a distintos niveles, desde el de expertos hasta el de Ministros de Relaciones Exteriores. La Comisión Conjunta se reunía trimestralmente o cuando lo solicitara cualquiera de los participantes. Las decisiones de la Comisión Conjunta se adoptaban por consenso. En caso necesario, se podían crear grupos de trabajo de conformidad con lo establecido en el acuerdo. Durante el período en que el Plan de Acción se cumplió plenamente, hasta que los Estados Unidos de América se retiraron ilegalmente del mismo en 2018, la Comisión Conjunta contó con grupos de trabajo sobre cuestiones nucleares, sobre el levantamiento de las sanciones y sobre la ejecución del proyecto de modernización del reactor de agua pesada de Arak. Además, existía un Grupo de

Trabajo sobre Adquisiciones que se encargaba de examinar las solicitudes de los Estados que deseaban participar en el suministro de determinados productos, tecnologías o servicios relacionados, o autorizar su transferencia a Irán. La Comisión Conjunta también estaba facultada para invitar a observadores a sus reuniones (por ejemplo, representantes del OIEA).

Durante el período en que el Programa de Acción estuvo plenamente en vigor, antes de que los Estados Unidos se retiraran de él, el formato de la Comisión Conjunta demostró su capacidad para resolver con eficacia cuestiones relacionadas con la aplicación práctica del acuerdo. Por ejemplo, el Irán podía plantear ante la Comisión Conjunta las dificultades o discrepancias que surgían a la hora de levantar las sanciones o que afectaban negativamente a las relaciones comerciales con el país. La Comisión Conjunta examinaba el asunto y el participante implicado adoptaba medidas para corregir la situación. Otro tanto ocurría con respecto a las cuestiones de carácter nuclear que iban surgiendo.

¿Qué ventajas prácticas brindaba este formato? A diferencia de las organizaciones internacionales o regionales, la creación de una estructura como la Comisión Conjunta ofrecía cierta flexibilidad política tanto para examinar cuestiones usuales de cooperación como para resolver controversias. La Comisión Conjunta dio pruebas de que su carácter inclusivo y orientado a los resultados, siguiendo un formato según el cual la Comisión misma administraba sus propios procedimientos. Retomando la cuestión de si este tipo de formato resultaría aplicable en el contexto de la posible creación de una zona libre de armas nucleares, se podría dotar al mismo, en función de los parámetros establecidos para la zona, de una mayor flexibilidad, por ejemplo, mediante la rotación de la Presidencia o recurriendo a otros elementos que reflejaran mejor las modalidades y características distintivas de la zona en cuestión.

2. Como ya se ha mencionado, la Comisión Conjunta del Plan de Acción también estaba facultada para resolver las controversias entre los participantes. A tal fin, el acuerdo contiene otro elemento clave relativo a las consultas, aclaraciones y solución de controversias: el mecanismo de solución de controversias del Plan de Acción Integral Conjunto.

El mecanismo de solución de controversias se describe en los párrafos 36 y 37 del Plan de Acción:

36. Si el Irán considera que algún o todos los integrantes del E3/UE+3 no están cumpliendo sus compromisos en virtud del presente PAIC, podrá remitir la cuestión a la Comisión Conjunta para que la resuelva; del mismo modo, si alguno de los integrantes del E3/UE+3 considera que el Irán no está cumpliendo sus compromisos en virtud del presente PAIC, cualquiera de ellos podrá hacer lo propio. La Comisión Conjunta tendrá un plazo de 15 días para resolver la cuestión, a menos que ese plazo se prorrogue por consenso. Después del examen de la Comisión Conjunta, cualquiera de los participantes podrá remitir la cuestión relativa al cumplimiento a los Ministros de Relaciones Exteriores, si estima que no se ha resuelto. Los Ministros tendrán un plazo de 15 días para resolver la cuestión, a menos que ese plazo se prorrogue por consenso. Después del examen de la Comisión Conjunta, en paralelo con el examen a nivel Ministerial o en su lugar, tanto el participante que presenta la queja como el participante de cuyo cumplimiento se trate podrán solicitar que la cuestión sea examinada por una Junta Asesora, que estaría integrada por tres miembros (dos de ellos nombrados por cada uno de los

participantes en la controversia y un tercer miembro independiente). La Junta Asesora deberá emitir una opinión no vinculante sobre la cuestión relativa al cumplimiento en un plazo de 15 días. Si tras este proceso de 30 días la cuestión no se resuelve, la Comisión Conjunta estudiará la opinión de la Junta Asesora durante un plazo máximo de 5 días a fin de resolver la cuestión. Si la cuestión aún no se ha resuelto a satisfacción del participante que presenta la queja y si este estima que la cuestión constituye un incumplimiento significativo, el participante podrá considerar que la cuestión no resuelta es un motivo para dejar de cumplir sus compromisos en virtud del presente PAIC en su totalidad o en parte, o comunicar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que, a su juicio, la cuestión constituye un incumplimiento significativo.

37. Una vez recibida la notificación del participante que presenta la citada queja, incluida una descripción de las gestiones que haya realizado de buena fe para agotar el proceso de solución de controversias especificado en el presente PAIC, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de conformidad con sus procedimientos, someterá a votación una resolución para continuar el levantamiento de las sanciones. Si dicha resolución no se ha aprobado dentro de los 30 días siguientes a la notificación, volverán a aplicarse las disposiciones de las resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a menos que este decida otra cosa. En tal caso, dichas disposiciones no serían aplicables con efecto retroactivo a los contratos firmados por cualquiera de las partes y el Irán o personas y entidades iraníes antes de la fecha de aplicación, siempre y cuando las actividades previstas en esos contratos y su ejecución sean compatibles con el presente PAIC, la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las resoluciones anteriores. El Consejo de Seguridad, expresando su intención de impedir que vuelvan a aplicarse las disposiciones si se resuelve la cuestión que ha dado lugar a la notificación en ese plazo, manifiesta su intención de tener en cuenta las opiniones de los Estados involucrados en la cuestión y cualquier opinión sobre la cuestión que exprese la Junta Asesora. El Irán ha declarado que, si las sanciones se vuelven a instaurar en su totalidad o en parte, considerará este hecho como un motivo para dejar de cumplir sus compromisos en virtud del presente PAIC en su totalidad o en parte.

Durante las negociaciones sobre el Plan de Acción, el elemento más complejo del mecanismo de solución de controversias fue el modo de estructurar el proceso en sí. Teniendo en cuenta la profunda desconfianza existente entre las partes del acuerdo, los negociadores lo diseñaron deliberadamente con el mayor número posible de etapas diferentes. Lo que se intentaba era lo siguiente: incluir un número de medidas que el participante que presentaba una queja debía adoptar tan ingente que con ello se redujera el riesgo de que cada controversia culminara con medidas que condujeran a una reducción del cumplimiento de las obligaciones de los países. El objetivo del complejo proceso descrito en los párrafos 36 y 37 del Plan de Acción consistía en reducir las tensiones en torno a las controversias durante el proceso de solución. A medida que se avanzaba en este proceso, el componente emocional del participante que presentaba la queja disminuía considerablemente, lo que también ofrecía una serie de oportunidades para solucionar la cuestión problemática a medida que se avanzaba en el proceso.

Es decir, al formular el mecanismo de solución de controversias de esta manera, los creadores del Plan de Acción trataron de elaborar un acuerdo que se mantuviera durante la mayor cantidad tiempo posible, independientemente de las controversias que surgieran. Este modo de proceder obedecía al deseo de hacer que el Plan de Acción fuera lo más sostenible posible, evitando así una situación en la que las controversias surgidas condujeran a la destrucción del propio acuerdo. Este formato habría permanecido si los Estados Unidos de América no hubieran abandonado el Plan de Acción en 2018.

3. Lamentablemente, debido a la situación en la que se encuentra el Plan de Acción Integral Conjunto tras la retirada de los Estados Unidos, es inevitable plantear la cuestión de la viabilidad de este acuerdo y de toda la arquitectura que se construyó en torno a él. La última vez que se reunió la Comisión Conjunta fue en 2022, durante las negociaciones que se celebraron en Viena con el fin de restablecer el Plan de Acción y que, por desgracia, no produjeron resultados satisfactorios.

No obstante, es importante tener en cuenta que cualquier acuerdo multilateral es eficaz y sostenible siempre y cuando todas las partes tengan la voluntad política de cumplirlo y de permanecer en el marco del formato multilateral establecido junto con las demás partes. Por lo tanto, el problema no radica en el propio Plan de Acción, sino en el participante que lo abandonó. Durante el período en que se encontraba en pleno vigor, el Plan de Acción demostró ser la única forma eficaz de resolver todas las cuestiones pendientes en relación con el programa nuclear iraní. Además, también estableció un canal de comunicación eficaz y operativo entre los participantes. Hasta la fecha, nadie ha propuesto ninguna alternativa. En este sentido, la experiencia obtenida mediante el Plan de Acción puede tenerse en cuenta a la hora de alcanzar futuros acuerdos multilaterales, incluido un posible acuerdo sobre una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, ya sea en relación con los principios fundamentales en los que se fundamente o con el contenido de sus disposiciones.
