

Comité 1540: no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas

1540 Committee: Non-proliferation of Nuclear, Chemical and Biological Weapons

Eduardo Alcibiades Sánchez Kiesslich

Misión Permanente de México ante la ONU

esanchezk@sre.gob.mx

■

Resumen

Este artículo trata sobre la presidencia mexicana del Comité 1540 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas. Analiza el contexto de retos en las negociaciones para la extensión del mandato del Comité por 10 años y las medidas para evitar que actores no estatales y terroristas puedan adquirir o usar armas de destrucción en masa. Examina cómo la reconocida diplomacia de México permitió construir puentes y entendimientos aun con la polarización al interior del Consejo de Seguridad.

■

Abstract

This article is about the Mexican chairmanship of the 1540 Committee of the U.N. Security Council regarding the non-proliferation of nuclear, chemical, and biological weapons. It analyzes the context of challenges in the negotiations for the extension of the mandate of the Committee for ten years and the measures to prevent non-State actors and terrorists from acquiring or using weapons of mass destruction. It examines how the renowned diplomacy of Mexico allowed for the building of bridges and understandings even within the polarization of the Security Council.

■

Palabras clave

No proliferación, armas de destrucción en masa, terrorismo, diplomacia, negociaciones

■

Keywords

Non-proliferation, weapons of mass destruction, terrorism, diplomacy, negotiations

Comité 1540: no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas

Eduardo Alcibiades Sánchez Kiesslich

Contexto de la resolución 1540 (2004)

En 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por unanimidad la resolución 1540, que obliga a todos los países a establecer controles nacionales para evitar que armas de destrucción en masa (nucleares, químicas y biológicas) y sus precursores y componentes sean adquiridos por actores no estatales, incluyendo grupos terroristas. Esto ocurrió en gran medida en respuesta a la preocupación latente por el terrorismo después del 11 de septiembre en Estados Unidos, y ante posibles nuevas modalidades de ataques, toda vez que algunos grupos ya habían mostrado interés en las armas químicas e incluso hubo incidentes en las que se usaron. Tal fue el caso de Aum Shinrikyo en Japón. El descubrimiento de una red de tráfico internacional de componentes nucleares en manos del científico paquistaní A. Q. Khan, igualmente prendió las alarmas sobre la necesidad de tener controles globales para contrarrestar este tipo de amenaza.

Si bien los objetivos de la resolución parecieran ser de sentido común y de interés o beneficio internacional, su negociación y adopción no estuvo libre de controversias. Esto fue notorio al interior del Consejo de Seguridad (principalmente por la reticencia de algunos de sus miembros sobre los alcances que podría tener), pero también para el resto de los otros 176 países miembros de la ONU que no tuvieron injerencia en su negociación y que están jurídicamente obligados a implementarla. Estos dos factores

son importantes para entender los momentos álgidos a lo largo de las casi dos décadas de existencia del régimen creado por la resolución 1540 (2004).

La resolución también estableció un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, conocido comúnmente como Comité 1540, encargado de dar seguimiento a la implementación de la resolución por parte de los Estados y para facilitar la provisión de asistencia a aquellos países que la requieran para cumplir con las obligaciones en ella establecidas. El Comité se apoya en un grupo de nueve expertos que generan análisis sustantivos sobre las medidas de cumplimiento de los países, además de participar en conferencias internacionales y talleres regionales sobre las disposiciones de la resolución.

Desde su adopción, han ocurrido avances tecnológicos y cambios en las dinámicas internacionales que exigen que el contexto de su aplicación también se adapte a las nuevas realidades. Es por ello que el Comité 1540 lleva a cabo revisiones quinquenales —conocidas como “exámenes amplios”— sobre el estado que guarda la implementación de la resolución 1540 (2004) y para valorar posibles ajustes a su mandato, en aras de mantenerlo relevante y acorde a las demandas de la comunidad internacional. Precisamente en el marco de estos exámenes quinquenales aquellos países inconformes o menos entusiastas intentan ejercer influencia para redefinir los parámetros de aplicación y de alcance del régimen de la resolución 1540 (2004).

Áspero inicio de la presidencia mexicana

A principios de cada año, los miembros del Consejo de Seguridad negocian qué países presidirán los diversos comités que ha creado el Consejo. Esta negociación se hace primero entre los miembros no permanentes y posteriormente con el bloque de los cinco miembros permanentes (P5). Éstas son negociaciones poco transparentes y muy politizadas. Si bien el Comité 1540 es uno que resuena con los intereses de México, por nuestra tradición en contra de las armas de destrucción en masa, a inicios de 2021 la delegación mexicana concentraba sus esfuerzos de negociación en presidir simultáneamente otros comités y grupos del Consejo de Seguridad, además de que otro miembro electo (India) había expresado su interés particular en el Comité 1540.

Los P5 tuvieron desacuerdos sobre permitir que aquel país presidiera el Comité. Fue necesario entonces retomar las negociaciones para acordar esta presidencia y así destrabar todo un paquete más amplio de presidencias de otros comités. Nuestro país tiene amplias credenciales al ser parte de todos los tratados internacionales de desarme y no proliferación, además de participar en los regímenes de control de exportaciones de materiales de uso dual (es decir, con aplicaciones civiles-industriales legítimas o para el desarrollo de armas de destrucción en masa). Además, México había encabezado el Comité 1540 en 2010. Encargarse nuevamente del examen amplio significaba un reto diplomático interesante.

Sin embargo, el activismo histórico de México en torno al desarme nuclear también le valió cierta reticencia al interior del bloque del P5 para encabezar el Comité, toda vez que estos cinco países poseen armas nucleares¹ y aún no se desarman. Al final probablemente les fue preferible un México que puede causar incomodidad en el ámbito nuclear a otro que no es parte del Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP). La presidencia de México inició en enero de 2021.

En un principio, la presidencia mexicana del Comité 1540 fue complicada por los impactos de la pandemia de covid-19 en el funcionamiento de la ONU. Las actividades en la sede de las Naciones Unidas se conducían de manera remota y era prácticamente imposible sostener reuniones presenciales, dadas las restricciones físicas derivadas de la pandemia. Algunos miembros del Consejo de Seguridad consideraban que, en tanto que el Comité 1540 lidia con cuestiones de extrema sensibilidad política y seguridad internacional, no eran oportunas las reuniones por videoconferencia, consideradas como poco seguras, pero con lo cual se frenaban los trabajos cotidianos del Comité.

La pandemia fue el motivo de la suspensión indefinida del examen amplio correspondiente a 2020, que tendría que haber sido completado cuando Indonesia todavía ejercía la presidencia del Comité. Esto significó que México tuvo que asumir un proceso de examen que ya había iniciado

¹ El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) de 1968 reconoce a China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia como únicos Estados poseedores de armas nucleares, bajo la premisa de que iniciarían negociaciones de buena fe para el desarme nuclear general y completo en una fecha cercana.

bajo parámetros definidos previamente, mediante negociaciones de las cuales no habíamos sido parte.

Además, hubo que lidiar con la creciente polarización entre los P5, situación que se agravó en 2022 por la invasión a Ucrania. El Comité 1540 se había caracterizado en años anteriores por un diálogo estratégico del P5, que básicamente resultaba en acuerdos previos entre ellos y una limitada injerencia de los otros 10 miembros no permanentes. Estos acuerdos en ninguna manera significaban que este foro estuviera libre de competencia entre los P5, pero al menos reflejaban cierta comunicación de alto nivel entre sus respectivas capitales. Sin embargo, a principios de 2021, este diálogo se resquebrajó y el Comité 1540 se acentuó como arena de rivalidades.

Los tradicionales acuerdos del P5 fueron puestos a prueba casi de inmediato desde la primera negociación del Comité, relativa a su programa anual de trabajo. Algunos miembros del P5 habían advertido informalmente a la presidencia mexicana que el bloque acordaría el programa de trabajo para que posteriormente los 10 miembros no permanentes únicamente lo endosaran. México fue claro en señalar que, bajo su liderazgo, el Comité negociaría y tomaría decisiones entre sus 15 miembros y no se permitiría la relegación de los miembros no permanentes.

El quebrantamiento del diálogo entre el P5 implicó que este bloque fuera incapaz de acordar el contenido central del programa de trabajo y tuvo que recurrir, a su pesar, al resto de los miembros del Comité para sortear sus diferencias. Aun bajo negociaciones entre los 15 miembros, bastaba con la inconformidad de uno de ellos para que el Comité no pudiera tomar acuerdos. El programa de trabajo, al igual que todas las decisiones del Comité, tiene que ser aprobado unánimemente por sus 15 miembros. Lo que quedó claro desde el inicio fue que, los métodos de trabajo tradicionales del Comité no funcionarían más y que la dinámica del grupo dependería entonces, en gran medida, de la dirección que México imprimiera en los meses por seguir.

Examen amplio de la resolución 1540

Como fue señalado, el Comité realiza exámenes amplios de la aplicación de la resolución 1540 para asegurar que los países están cumpliendo o en su caso, identificar lagunas, y que el trabajo del Comité esté a la altura de los

retos vigentes y se puedan realizar los ajustes necesarios a su mandato. Pero también para considerar la evolución de las tendencias internacionales que propicien que grupos terroristas tengan mayor facilidad en adquirir parcial o totalmente armas de destrucción en masa. Asimismo, se convierte en foro para conocer las opiniones de la comunidad internacional, tanto de los Estados miembros de la ONU como de organizaciones internacionales, la industria y la sociedad civil.

El Comité 1540 ya contaba con vasta información sobre el grado de cumplimiento por parte de los países sobre las disposiciones de la resolución y llevaba a cabo reuniones periódicas para discutir estos temas, pero la elaboración de conclusiones y recomendaciones estarían incompletas sin un proceso de consultas con todos los actores interesados. Para ello era necesario organizar una sesión pública del Comité de tres días, con la presencia de delegaciones de todos los países, un segmento dedicado a la participación de organizaciones internacionales y otro segmento informal para miembros de la industria, la academia y la sociedad civil. En eso consiste el examen amplio, diseñado por México desde 2010.

La pandemia imposibilitaba albergar una reunión de tal calado en la sede de las Naciones Unidas, con espacio para al menos 193 delegados, correspondientes a cada uno de los Estados miembros, y al menos una veintena más de representantes de las otras organizaciones invitadas. La idea de que las consultas se llevaran a cabo de manera virtual o en forma híbrida no prosperó. Así que hubo que aguardar al momento indicado para convocar la reunión, con la incertidumbre del fin de la pandemia o al menos del relajamiento de las medidas restrictivas de distanciamiento físico que imperaban.

Pero la espera era contra reloj ya que, el mandato del Comité tenía vencimiento jurídico y administrativo en abril de 2021, originalmente previsto en tiempo y forma con la conclusión del examen amplio en 2020 y la negociación de una nueva resolución a principios de 2021. La extensión técnica del mandato del Comité requirió, pues, de una resolución del Consejo de Seguridad que reconoció las afectaciones de la pandemia, autorizó al Comité a mantener su mandato sin cambios y encomendarle la conclusión del examen amplio.

Una resolución de tal naturaleza, aparentemente sencilla, se convirtió en un intenso regateo diplomático, a veces con argumentos arbitrarios,

cuyo objetivo era aplazar el mandato. La mayoría favorecía una extensión conservadora de un año, mientras que otras propuestas oscilaban entre 8 y 24 meses. La negociación final culminó en acordar un periodo de 10 meses, y la resolución 2572 (2021), redactada y presentada por México, fue adoptada de manera unánime por el Consejo de Seguridad en abril de 2021. La pandemia persistió y las consultas abiertas no pudieron ser convocadas durante este periodo, lo que requirió de una segunda extensión técnica.

Si bien parecía natural copiar la fórmula de la resolución anterior, el tiempo ahora jugaba en contra de la permanencia de México al frente del Comité 1540, ya que su mandato en el Consejo de Seguridad concluía el 31 de diciembre de 2022. Para la presidencia mexicana era imperativo terminar el examen amplio, aprobar un informe con conclusiones y recomendaciones, y negociar el nuevo mandato del Comité antes de concluir el mandato. Este interés también era compartido por Kenya, India, Irlanda y Noruega, cuya membrecía en el Consejo coincidió con la de México, por lo que estos países presionaban por ser parte de la toma de decisiones relativas al examen amplio y el nuevo mandato del Comité. México presentó una segunda resolución que extendió el plazo hasta el 30 de noviembre de 2022, otorgando un pequeño margen de un mes en caso de cualquier nuevo imprevisto. La resolución 2622 también fue adoptada de manera unánime por el Consejo el 25 de febrero de 2022.

Pero no fue sino hasta finales de mayo de 2022 que se reunieron las condiciones necesarias para convocar las consultas abiertas. La agenda, el documento conceptual y las propias invitaciones fueron también motivo de intensas negociaciones. El objetivo primario de sostener la reunión prevaleció sobre las concesiones que se tuvieron que hacer sobre estos documentos. Durante las consultas abiertas, los miembros del Comité escucharon atentamente reflexiones, propuestas y ciertamente algunas críticas, para ser tomadas en consideración en la siguiente etapa del examen amplio.²

² Los documentos relativos a las consultas abiertas pueden ser consultados en Comité 1540, "Examen exhaustivo de 2022", en <https://www.un.org/es/sc/1540/comprehensive-and-annual-reviews/2022-comprehensive-review.shtml> (fecha de consulta: 19 de junio de 2023).

La alta representante para Asuntos de Desarme de la ONU inauguró la reunión con énfasis en la necesidad de que los países atendieran de manera decidida los nuevos riesgos internacionales por los avances en las tecnologías emergentes, y recordó la centralidad del Comité 1540. Las consultas abiertas confirmaron la aceptación creciente de la comunidad internacional al régimen creado por la resolución 1540 (2004) con menos oposición a su aplicación universal. Claramente algunos países tenían opiniones firmes sobre las deficiencias del Comité, sobre todo en lo que se refiere al ofrecimiento de asistencia por parte de Estados y organizaciones internacionales a aquellos países con dificultades para cumplir con las disposiciones centrales de la resolución. Un grupo menor de países resaltó que su compromiso con la implementación de la resolución era incuestionable, pero en tanto sus capacidades nucleares, químicas y biológicas eran mínimas o nulas, crear todo un andamiaje jurídico interno pasaba a un segundo plano, frente a sus necesidades urgentes de desarrollo económico.

Superado el obstáculo de las consultas abiertas, el Comité 1540 se abocó en el poco tiempo disponible a completar su análisis interno sobre toda la información disponible y los planteamientos de Estados, organizaciones internacionales, industria y sociedad civil. En el entendido de que el informe final del examen amplio contendría conclusiones y recomendaciones que servirían de base para la nueva resolución sobre el futuro mandato del Comité 1540, las negociaciones del informe resultaban cruciales para los miembros del Comité. Se trataba entonces del momento para impulsar expansiones al mandato o bien reducirlo, así como introducir nuevos conceptos y ámbitos de acción.

Toda vez que confluían múltiples intereses y, en algunos casos, éstos eran diametralmente opuestos, resultaba necesario encontrar puntos de convergencia y proponer fórmulas ambiguas que permitieran la aprobación unánime de los 15 miembros del Comité. Pero ante la necesidad de unanimidad, imperaba también el intento de imposición de ciertas visiones, que ponían en riesgo la posibilidad de recomendaciones sustantivas. Si bien México tenía intereses nacionales que promover, su papel de presidencia implicaba ante todo neutralidad, y ser percibido como un facilitador hábil y confiable.

El borrador del informe final sufrió numerosas revisiones que fueron analizadas en más de una quincena de consultas informales. Probablemente,

pocos documentos de la ONU han sido sujetos a un escrutinio o periodo de consultas tan intenso. En cada consulta se veía difícil vislumbrar acuerdos, pues las posiciones eran irreconciliables. Concluir la negociación del documento del examen amplio parecía una causa muy complicada, en una carrera contra el tiempo y la necesidad de priorizar la nueva resolución y su adopción.

La recta final y el futuro mandato del Comité

Con el borrador del informe final negociado en paralelo, México redactó un proyecto de resolución para extender el mandato del Comité por otros 10 años, con sus respectivos exámenes quinquenales, así como algunos avances —modestos pero realistas— en el ámbito de su aplicación, todo ello como resultado de las prioridades identificadas en el examen amplio. La delegación mexicana se dio a la tarea de realizar las consultas de rigor entre los 15 miembros del Consejo de Seguridad. Dos frentes de negociación abiertos implicaron un delicado equilibrio sobre las ganancias y las concesiones que se podrían lograr en cada uno.

La delegación mexicana recibió presiones a diversos niveles, por parte de los países con más interés en el futuro del Comité 1540. Cada llamada telefónica o contacto diplomático bilateral tenía como objetivo influir en la pluma mexicana antes de circular una nueva revisión del borrador de resolución. Como producto de las consultas entre los miembros del Consejo de Seguridad, el texto fue ajustado en tres ocasiones, avanzando de manera sensata hacia los límites de lo que cada delegación estaría dispuesta a aceptar.

En los escasos días anteriores a la conclusión del mandato del Comité, la sala de juntas de la Misión Permanente de México ante la ONU fue sede de intensas negociaciones para salvar el informe final del examen amplio. Se vislumbró una pequeña ventana de oportunidad para acordar tanto el informe final como la resolución, negociación que algunos incluso calificaron como un castillo de naipes.

Los dos principales puntos contenciosos en la resolución se referían a un anexo que especificaba con detalles el mandato y las tareas del grupo de expertos del Comité y una disposición para que se incluyese la participación

plena e igualitaria de las mujeres en todas sus actividades. Mientras algunos países abogaban por otorgar mayores libertades y flexibilidad al grupo de expertos en sus actividades diarias surgían voces en sentido contrario, para imponer un límite estricto a su participación en eventos de divulgación o en su interactuar con los gobiernos de los Estados. De manera similar, existían posiciones enfrentadas sobre la necesidad de que el Comité 1540 fuese receptivo a cuestiones de género en sus actividades. En particular, la delegación rusa tenía una visión alterna sobre dichos temas.

Como resultado de nuevas rondas de consultas, la delegación mexicana realizó ajustes adicionales, circuló una cuarta versión del proyecto de resolución y probó el terreno de aceptación con un procedimiento de no objeción de un par de horas, que en la jerga de las Naciones Unidas se conoce comúnmente como “procedimiento de silencio”. Pero el silencio fue roto y el anexo de la resolución sobre el mandato del grupo de expertos fue señalado como obstáculo, mismo que requeriría de mayor tiempo para negociar cada uno de los detalles del marco de acción de los expertos.

Llegando a lo que parecía el límite de la negociación sobre la resolución, y a menos de 24 horas del vencimiento del mandato del Comité, México registró oficialmente el proyecto de resolución para proceder a su votación al día siguiente. En esta versión del texto, se tomó la decisión de eliminar el anexo que delimitaba los alcances del grupo de expertos, difiriendo estas negociaciones a discusiones internas del propio Comité 1540, una vez que su nuevo mandato fuera instaurado. Lógicamente aquellas delegaciones que tenían interés en resolver el asunto de una vez por todas hicieron saber su inconformidad, pero finalmente aceptaron.

Para sorpresa de México (y francamente del resto de los miembros del Consejo de Seguridad), Rusia presentó un proyecto alternativo de resolución y solicitó votarlo después del texto mexicano. Se trataba de un texto relativamente sucinto que únicamente extendía el Comité por 10 años y sin ninguna modificación al mandato. Una resolución presentada en competencia por un miembro permanente del Consejo de Seguridad es, en cierta forma, indicación de un veto al proyecto original (el de México), por lo que era momento urgente de cambiar los términos de la negociación.

Los cálculos rápidos en consulta con el resto de los miembros del Consejo de Seguridad arrojaban que el proyecto ruso no tendría apoyos suficientes, en tanto no reflejaba ninguna de las discusiones de sustancia emanadas

del examen amplio. Esto se traducía en un escenario adverso en donde la resolución mexicana era vetada, el proyecto ruso no contaba con el número mínimo para ser adoptado y el mandato jurídico del Comité 1540 cesaba por completo.

El problema radicaba en un párrafo de la resolución mexicana que expresamente solicitaba al Comité 1540 prestar debida atención a la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en todas sus actividades. Tanto para México como para la gran mayoría de las delegaciones, era imposible aceptar la eliminación de este tema. Algunos abogaban de manera sustantiva sobre la materia y otros consideraban que se trataba de una cuestión de principio.

La solución resultó en cambiar la ubicación del párrafo de la sección operativa de la resolución a la sección del preámbulo. De esta manera se mantiene la debida atención del Comité a la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres, pero la ubicación puede ser interpretada de manera menos prescriptiva. En paralelo se alcanzaron acuerdos en el contenido del informe final del examen amplio, negociación que no había cesado a pesar de concentrar la mayor parte de los esfuerzos en la resolución.³ Con estos acuerdos, México realizó la modificación a su proyecto de resolución sobre la ubicación del párrafo de género y, de manera simultánea, Rusia retiró su propio proyecto de resolución.

Aún el día de la votación (30 de noviembre de 2022), mientras las 15 delegaciones tomaban sus respectivos lugares en la herradura de la sala del Consejo de Seguridad, no teníamos claridad sobre el número de votos favorables que el texto recibiría. Sólo sabíamos que se había evitado el escenario del veto. Minutos después, el Consejo aprobó de manera unánime la resolución 2663 (2022) con el amplio reconocimiento de todas las delegaciones, tanto por la destreza de la diplomacia mexicana como por equilibrio alcanzado para el mandato del Comité en sus próximos 10 años de vida.

³ El documento final del examen amplio contiene 196 párrafos sustantivos y 22 anexos, y fue publicado como “Examen amplio del estado de aplicación de la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad correspondiente a 2022”, S/2022/899, 1 de diciembre de 2022.

Conclusiones

La presidencia de México del Comité 1540 durante el bienio 2021-2022 consolidó a México como una pieza clave en la historia del Comité, habiendo guiado por segunda vez un examen amplio y forjando acuerdos diplomáticos en temas de importancia estratégica e incluso de seguridad nacional, para actores de peso en la comunidad internacional. Sin embargo, también es importante destacar que durante este periodo la presidencia mexicana tuvo que sortear cuestiones en gran medida ajenas a la sustancia central del Comité 1540. La polarización al interior del Consejo de Seguridad hizo más frágil la posibilidad del diálogo constructivo, pero no resultó en un impedimento insondable.

Las explicaciones de voto después de la adopción de la resolución 2663 (2022) confirmaron el reconocimiento a la seriedad e imparcialidad de México al frente del Comité 1540, demostrando asimismo que siempre fue incluyente, especialmente al cumplir con su promesa de no dejar que los miembros no permanentes fueran relegados de las decisiones de peso.

Gracias a la extensión del mandato del Comité 1540 por otros 10 años y con los ajustes alcanzados en su ámbito de aplicación, la comunidad internacional sigue avanzando decididamente con medidas para evitar que actores no estatales puedan adquirir o usar armas de destrucción en masa. Gracias a este proceso y dos años de intensas negociaciones, México contribuyó de manera tangible a un mundo más seguro. Queda ahora dar seguimiento a la implementación nacional de los acuerdos que alcanzamos con otros países, e insistir en nuestras conversaciones bilaterales y multilaterales para que otros socios hagan lo propio.