

**EL TRATADO DE TLATELOLCO, EL DESARME Y LA
NO-PROLIFERACIÓN NUCLEAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Seminario Internacional de Seguridad Hemisférica

23 – 27 de septiembre de 2003

Edmundo Vargas Carreño

I. EL TRATADO DE TLATELOLCO

El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, conocido como el Tratado de Tlatelolco, fue adoptado en la capital mexicana el 14 de febrero de 1967. Dicho tratado fue realmente visionario al extirpar una eventual carrera armamentista en la región con la más devastadora de todas las armas. Ese tratado también ha contribuido, en importante medida, al proceso global de no-prolifерación con un efecto de demostración en otras regiones del mundo.

Conviene recordar en esta oportunidad, aunque sea a grandes rasgos, la gestación y las etapas señeras del proceso que llevaron a establecer la primera zona habitada del planeta libre de armas nucleares.

En 1962, las armas nucleares, con la sola excepción de su utilización en la Antártica, no se encontraban proscritas. Ninguna región habitada del mundo se encontraba protegida por un estatuto de desnuclearización e incluso era posible la realización de ensayos nucleares en la atmósfera, el espacio exterior, bajo el agua y bajo la tierra.

En esas circunstancias, ese año de 1962 la Delegación de Brasil presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas una propuesta para establecer la desnuclearización de América Latina, la cual recibió el apoyo de Bolivia, Chile y Ecuador. Aunque ese año dicha iniciativa brasileña no prosperó, ella constituye el inicio de un proceso que culminará más tarde con la adopción del Tratado de Tlatelolco.

La situación creada por la crisis de los misiles en Cuba en octubre de 1962, añadió un motivo adicional al afán de que la amenaza nuclear no se extendiera a nuestra región. Aunque la situación creada por esa crisis había quedado superada, pocos meses después el Presidente de México, Licenciado Adolfo López Mateos, se dirigió a los Presidentes de los cuatro Estados que habían presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas la referida propuesta, invitándolos a formular una declaración conjunta para anunciar la disposición a firmar, conjuntamente con los demás países de América Latina, un acuerdo que estableciera el compromiso de no adquirir, ni permitir la existencia de armas nucleares en la región latinoamericana.

Como resultado de esta iniciativa mexicana, el 29 de abril de 1963, los Presidentes Paz Estenssoro de Bolivia, Goulart de Brasil, Alessandri de Chile, Arosemena de Ecuador y López Mateos de México, anunciaron la intención de sus Gobiernos “*de firmar un acuerdo multilateral latinoamericano para asumir el compromiso de no fabricar, recibir, almacenar ni ensayar armas nucleares*”, así como de esforzarse para obtener que América Latina fuese reconocida lo más pronto posible como una zona desnuclearizada.

Ese año de 1963, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1911 (XVII), mediante la cual el principal órgano de la comunidad internacional manifestó su apoyo y estímulo a esa iniciativa latinoamericana y ofreció los servicios técnicos de Naciones Unidas para el propósito de lograr la desnuclearización de América Latina.

En los años siguientes, la diplomacia mexicana dinamizada por el Embajador Alfonso García Robles, desarrolló una incesante labor tendiente a lograr la adopción de un acuerdo sobre la materia. Para ello se efectuaron diversas negociaciones bilaterales y multilaterales y se celebraron en México reuniones preliminares hasta que el 14 de febrero de 1967, fue adoptado el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y sus dos Protocolos Adicionales.

Trece Estados lo firmaron ese día, número que con el transcurso de los años iría aumentando. Hoy día son Partes del Tratado de Tlatelolco todos los Estados de América Latina y el Caribe.

El tratado entró en vigor poco más de dos años después, el 25 de abril de 1969, cuando se completaron el número de depósitos de instrumentos de ratificación requeridos para ello. Luego, el

2 de septiembre de 1969, el Gobierno de México, en virtud de sus funciones de depositario del tratado, convocó a la Primera Conferencia General del OPANAL.

Mediante ese tratado, las Partes Contratantes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción, y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por sí mismas, directa o indirectamente, así como también el recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear.

Los objetivos, pues, del Tratado de Tlatelolco son: asegurar la ausencia de armas nucleares en la zona de aplicación de tratado; prohibir e impedir el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición por cualquier medio de toda arma nuclear, por cualquiera de las Partes directas o indirectas, por mandato de terceros o de cualquier otra forma; prohibir el recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectas, por cualquiera de las Partes, por mandato de terceros o cualquier otra forma; contribuir a la no-proliferación de armas nucleares; promover el desarme general y completo y promover la utilización exclusivamente con fines pacíficos del material y las instalaciones nucleares sometidos a la jurisdicción de las Partes.

La zona de aplicación del tratado, ahora que se encuentra ratificado por todos los Estados que se encuentran ubicados en el ámbito geográfico de América Latina y el Caribe, está definida en el párrafo 2 del Artículo 4 del tratado. Ésta comprende la suma de los territorios de los Estados Partes además de una vasta proyección marítima, la que es definida por medio de coordenadas geográficas. Esta proyección ha sido posteriormente criticada por algunos Estados; pero tal proyección encuentra precedentes en instrumentos como la Declaración de la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Panamá en 1939 con ocasión del estallido de la segunda guerra mundial, en la que los Estados americanos establecieron, una zona de mar, de un promedio aproximado de 300 millas marinas alrededor de las costas americanas con el fin de que en ellas no se desarrollaran actividades bélicas por los beligerantes. También en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Pacto de Río de Janeiro de 1947 se establece una vasta zona a los efectos de la aplicación de dicho tratado.

Por “arma nuclear” el tratado entiende todo artefacto que sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos. El instrumento que pueda utilizarse para el transporte o la propulsión del artefacto no queda comprendido en esa definición si es separable del artefacto y no parte indivisible del mismo.

Para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado de Tlatelolco se creó el “Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe” conocido también por su sigla de OPANAL. Dicho organismo, cuya sede es la Ciudad de México, tiene tres órganos: la Conferencia General, que se reúne cada dos años; el Consejo, compuesto por cinco Estados Miembros; y la Secretaría General, a cargo de un Secretario General electo por los Gobiernos de los Estados Partes, el cual dura 4 años en sus funciones.

Un asunto que fue objeto de la especial preocupación de algunos países -pero especialmente de Argentina y Brasil, que a esa fecha eran los que habían alcanzado un mayor desarrollo en sus tecnologías nucleares- era el del uso pacífico de la energía nuclear. El problema quedó solucionado con la incorporación de un artículo, el 17, mediante el cual expresamente se señala que ninguna disposición del tratado puede menoscabar los derechos de las Partes para usar la energía nuclear con fines pacíficos, de modo particular en su desarrollo económico y progreso social.

Otro asunto que fue objeto de una preocupación inicial fue el de las explosiones nucleares con fines pacíficos, las que el Artículo 18 del Tratado de Tlatelolco admite sujetas a ciertas condiciones que dicho tratado establece, como por ejemplo, notificar al Organismo Internacional de Energía Atómica con antelación la fecha de la explosión y presentar ciertas informaciones.

Existe una diferencia esencial entre las explosiones nucleares con fines pacíficos y otras aplicaciones pacíficas de la energía nuclear, por ejemplo la producción de electricidad en una central nuclear. Mientras en ésta última se aprovechan las reacciones en cadena controladas, la explosión nuclear pacífica, como su nombre indica, es una explosión, el mismo fenómeno físico que se aprovecha en un arma nuclear.

Los esfuerzos para poner término a la proliferación de las armas nucleares tuvieron que enfrentarse con este problema, es decir la estrecha relación existente entre las explosiones nucleares con fines pacíficos y las armas nucleares. Antes de adoptarse el Tratado de No-Proliferación Nuclear en 1968 y, desde luego, el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares de

1996, el Tratado de Tlatelolco aceptó la posibilidad de realizar explosiones nucleares pacíficas en razón de que en 1967 tales explosiones no se encontraban proscritas y quienes redactaron el tratado presumiblemente pensaron que admitiendo la posibilidad de permitir tales explosiones para fines pacíficos, pudiera facilitarse la adopción del tratado. Pero hoy día, tanto a la luz del Tratado de No-Proliferación Nuclear como del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares de 1996 – del que son Partes la gran mayoría de los Estados miembros del Tratado de Tlatelolco- el cual prohíbe todas las explosiones nucleares, creemos que el Artículo 18 del Tratado de Tlatelolco ha sido derogado, simplemente por la aplicación de las normas del Derecho Internacional, tales como éstas han sido recogidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establecen la terminación de un tratado como consecuencia de la celebración de un tratado posterior cuyas normas son hasta tal punto incompatibles con las del tratado anterior que los dos tratados no pueden aplicarse simultáneamente.

Tal vez el problema más arduo que tuvo que superar la Conferencia de Tlatelolco en 1967 fue el de su entrada en vigor. El asunto fue resuelto con la incorporación de una solución imaginativa y novedosa que se incorporó como Artículo 28 (hoy, con las enmiendas posteriores, 29). De acuerdo con esa disposición, para que el tratado entrara en vigor se requería:

- a) que fuese ratificado por todas las Repúblicas latinoamericanas y del Caribe;
- b) que el Protocolo Adicional I fuese firmado y ratificado por todos los Estados extracontinentales y continentales que, *de jure* o *de facto*, tuviesen responsabilidad internacional sobre territorios situados en la zona de aplicación del tratado;
- c) que el Protocolo Adicional II fuese firmado y ratificado por todas las potencias nucleares; y
- d) que todas las Partes del tratado celebrasen acuerdos bilaterales o multilaterales de salvaguardias con el OIEA.

Como el cumplimiento de esos requisitos haría prácticamente imposible la entrada en vigor del tratado o lo retrasaría durante muchos años, el párrafo segundo del mencionado artículo prevé la dispensa, en todo o en parte de esos requisitos, mediante una declaración anexa al instrumento de ratificación, declaración que permitiría al Estado ser Parte del tratado y miembro pleno del OPANAL. La gran mayoría de los Estados firmaron y ratificaron el Tratado de Tlatelolco con esa dispensa. Inicialmente Brasil y Chile ratificaron el tratado sin esa dispensa. Argentina lo firmó, pero

no lo ratificó, por lo que en un comienzo esos tres Estados no fueron Partes del Tratado de Tlatelolco ni miembros del OPANAL.

El tratado entró en vigor el año 1969 cuando se completaron el número de depósitos de instrumentos de ratificación y declaraciones de dispensa requeridas. En los años siguientes las ratificaciones irían gradualmente aumentando el número de participantes del tratado. Un factor que facilitó esas incorporaciones fueron tres enmiendas al tratado que permitieron, primero la adhesión de los países del Caribe que no pudieron firmarlo en 1967 por no ser aún Estados independientes; luego Guyana y Belize se incorporaron una vez que se suprimió del tratado un artículo, similar al que existía en la Carta de la OEA, que les impedía suscribirlo; y, tras arduas negociaciones, en 1994 llegaron a ser miembros plenos Argentina, Brasil y Chile, una vez que a través de la enmienda que se adoptó, se atendieron legítimas preocupaciones en materia de confidencialidad de secretos industriales y se adecuaron los sistemas de verificación a las funciones que ya venía cumpliendo el Organismo Internacional de Energía Atómica.

Hoy día son Partes, como miembros plenos del Tratado de Tlatelolco y del OPANAL, todos los 33 Estados de América Latina y el Caribe. El último en ratificarlo fue Cuba que lo hizo el 23 de octubre de 2002, convirtiendo así a América Latina y el Caribe en una región enteramente desnuclearizada.

De ese modo, después de 36 años de la adopción del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, el principal objetivo de ese instrumento se ha cumplido: en América Latina y el Caribe hoy día no existen armas nucleares y ninguno de sus Estados está aspirando a tenerlas. Por supuesto, esta situación se debe a un conjunto de factores políticos, históricos e incluso éticos; pero entre esos factores no puede dejar de mencionarse al Tratado de Tlatelolco que tempranamente proscribió las armas nucleares en nuestra región y estableció la primera zona habitada en el mundo libre de tales armas.

Habiéndose logrado consolidar en América Latina y el Caribe una zona libre de armas nucleares, lo que se trata es de asegurar también que esa zona no correrá el riesgo de una amenaza nuclear.

II. LOS ESTADOS EXTRACONTINENTALES, LAS POTENCIAS NUCLEARES Y EL TRATADO DE TLATELOLCO

El Tratado de Tlatelolco tiene dos Protocolos Adicionales. En el primero de ellos los Estados que no son latinoamericanos o caribeños pero que *de jure o de facto* tienen territorios bajo su administración en la zona de aplicación del tratado, se comprometen a respetar el estatuto de desnuclearización para fines bélicos de esos territorios. Estos Protocolos han sido ratificados por Francia, Estados Unidos de América, los Países Bajos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

En el Protocolo II las potencias nucleares, declaradas como tales, es decir la República Popular de China, Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte- se comprometen a respetar el estatuto desnuclearizado de la zona de aplicación del tratado. El hecho que dichas potencias nucleares se hayan comprometido en dicho Protocolo “a no emplear armas nucleares y a no amenazar con su empleo contra las Partes contratantes del Tratado” constituye para nuestra región la mayor garantía en materia de seguridad nuclear.

Sin embargo, algunas de esas potencias al momento de la firma o de la ratificación a esos Protocolos, formularon declaraciones interpretativas que a la luz de la evolución que ha experimentado el Derecho Internacional, en lo que concierne a la proscripción del uso o de la amenaza del uso de las armas nucleares, podrían interpretarse que afectan el estatuto de desnuclearización previsto en el tratado para esa zona.

En virtud de esas consideraciones, el último periodo de la Conferencia General del OPANAL adoptó una resolución en la que encomendó al Secretario General del OPANAL a que invite a las potencias nucleares a que revisen sus declaraciones para su eventual retiro o modificación, con la finalidad de fortalecer la integridad del estatuto de desnuclearización establecido en el tratado.

Si bien los compromisos adquiridos por las potencias nucleares en los dos Protocolos Adicionales al Tratado de Tlatelolco resultan fundamentales, especialmente el segundo, también debe observarse que es ésta una materia en la que todavía cabe avanzar aún más, en cuanto a que los

Estados poseedores de armas nucleares deberían otorgar garantías más eficaces a los Estados no poseedores de que no usarán ni amenazarán con usar armas nucleares.

Es cierto que la Resolución 255 (1968) del Consejo de Seguridad reconoció que:

“La agresión con armas nucleares o la amenaza de tal agresión contra un Estado no poseedor de armas nucleares crearía una situación en la que el Consejo de Seguridad y sobre todo un miembro permanente poseedor de armas nucleares, tendría que actuar inmediatamente en conformidad con las obligaciones que les impone la Carta de las Naciones Unidas.”

Y que posteriormente la Resolución 984 (1995) del Consejo de Seguridad también:

“Reconoce el legítimo deseo de los Estados no poseedores de armas nucleares que son Partes en el Tratado sobre la no-proliferación de las armas nucleares de obtener garantías de que el Consejo de Seguridad, y sobre todo sus Estados miembros permanentes que son poseedores de armas nucleares, actuarían inmediatamente de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas en el caso de que aquellos Estados fueran víctimas de un acto de agresión u objeto de una amenaza de agresión con uso de armas nucleares..”

Cabe todavía avanzar aún más en lo que respecta a esas garantías. Sin dejar de reiterar que en espera de un tratado que disponga la eliminación total de las armas nucleares, consideramos que los Estados poseedores de armas nucleares deberían convenir un instrumento de alcance universal jurídicamente vinculante, en el que contraigan conjuntamente el compromiso de no ser los primeros en utilizar las armas nucleares en caso que surja un conflicto.

III. MEDIDAS QUE PUEDEN CONTRIBUIR AL DESARME Y A LA NO-PROLIFERACIÓN NUCLEAR

Temas del desarme nuclear que están en la Agenda Internacional

El término de la guerra fría no significa, de manera alguna, el fin del peligro nuclear. El peligro nuclear persiste, está presente no solamente en el inmenso poderío nuclear que tienen las potencias reconocidas oficialmente como tales, sino también en el interés de un pequeñísimo grupo de países que intentan erigirse como potencias nucleares. El peligro se hace aún más patente en cuanto corremos el riesgo de adoptar una posición de complacencia nuclear frente a la realidad actual. Sin embargo, afortunadamente, han continuado los esfuerzos internacionales para contribuir a crear condiciones que permitan que algún día se llegue a un mundo exento de la amenaza nuclear.

Quisiera a continuación referirme a algunos de los asuntos que están actualmente en la agenda internacional y que pueden contribuir a avanzar en cuanto al desarme y la no-proliferación nuclear, así como también a crear condiciones que nos permitan alejarnos de un peligro nuclear por el uso indebido de materiales o instalaciones nucleares. En particular quisiera referirme a los siguientes temas:

- a) al reforzamiento del Tratado de No-Proliferación Nuclear;
- b) la universalidad del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares;
- c) la necesidad del surgimiento de una norma imperativa de Derecho Internacional (jus cogens) prohibiendo el uso o la amenaza del uso de las armas nucleares;
- d) el fortalecimiento de sistemas de control, salvaguardias y verificación nucleares;
- e) la preocupación o la posibilidad de uso de las armas nucleares por terroristas; y
- f) la necesidad de regular el transporte de material radiactivo y desechos nucleares.

También un tema que merece una especial consideración es el relativo a las zonas libres de armas nucleares, el que por su importancia será tratado en forma separada al final de esta exposición.

El reforzamiento del Tratado sobre la No-Proliferación de las Armas Nucleares

El Tratado sobre la No-Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), es el más importante de los instrumentos actuales en materia de desarme y de no-proliferación nuclear. Dicho tratado fue firmado simultáneamente en Washington, Londres y Moscú el 1 de julio de 1968, es decir un año después del Tratado de Tlatelolco y fue impulsado inicialmente por Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética. La disposición fundamental con respecto a los Estados poseedores de armas nucleares está contenida en su Artículo I, el cual dispone:

Cada Estado poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente; y a no ayudar, alentar o inducir en forma alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos.

En relación a los Estados que no son poseedores de armas nucleares el Artículo II dispone:

Cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se comprometa a no recibir de nadie ningún traspaso de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente; a no fabricar ni adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos; y a no recabar ni recibir ayuda alguna para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos.

El TNP constituye uno de los instrumentos internacionales más universales. Hoy día son Partes de él 188 Estados. Tan sólo la India, Israel y Pakistán no son Partes de este tratado, además de la República Democrática y Popular de Corea que recientemente se retiró de él.

Inicialmente algunos Estados no quisieron suscribir este instrumento aduciendo su carácter discriminatorio. Fue el caso, en América Latina, de Argentina, Brasil, Chile y Cuba; pero hoy día todos ellos lo han ratificado, habiendo sido Cuba el último de ellos en hacerlo.

Cada cinco años se celebra una Conferencia para el Examen y Prórroga del Tratado. La última conferencia fue el año 2000 y la próxima lo será el año 2005. Cada año se celebran reuniones preparatorias de esa conferencia, las que constituyen una excelente oportunidad para debatir los asuntos relacionados con el desarme y la no-proliferación y reforzar la vigencia del TNP. En la última reunión de la Comisión Preparatoria celebrada este año en Ginebra hubo un cierto desaliento por parte de algunas Delegaciones, en razón de la situación producida en Irak, el retiro de la República Democrática y Popular de Corea y por la falta de cumplimiento de las potencias nucleares de ciertos acuerdos que se habían alcanzado en la Conferencia del año 2002 en cuanto al cumplimiento de las trece medidas prácticas que se habían acordado en esa oportunidad

relacionadas con los esfuerzos sistemáticos y progresivos para hacer realidad el desarme nuclear. Entre esas medidas, por ejemplo, se encontraban la de firmar y ratificar el Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, el fortalecimiento de la Conferencia de Desarme, y la abolición de todas las armas nucleares existentes.

La universalidad del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares

La prohibición completa de ensayos nucleares es ciertamente un elemento esencial para el desarme y la no-proliferación de armas nucleares.

Tras arduas y pacientes negociaciones la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el 10 de septiembre de 1996 el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (conocido por el acrónimo en inglés CTBT).

Con anterioridad sólo existían instrumentos parciales que prohibían los ensayos nucleares en determinadas zonas o áreas. El Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares está alcanzando el carácter de un tratado universal con 167 Estados que lo han suscrito y 104 que lo han ratificado. Sin embargo, para que ese tratado pueda entrar en vigor se requiere que sea ratificado por los 44 Estados que figuran en un anexo y que son los Estados que tienen capacidad nuclear o utilizan reactores nucleares de investigación y, hasta ahora, tan sólo 32 de esos Estados lo han ratificado. Faltan, pues, que 12 Estados con las características señaladas lo ratifiquen. Entre ellos se encuentran dos potencias nucleares, China y los Estados Unidos. De América Latina falta Colombia, país que ha aducido razones de orden constitucional para no ratificarlo aún.

Con el fin de facilitar la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha convocado a dos conferencias con ese propósito, la última de las cuales tuvo lugar en Nueva York en septiembre de 2001 y en la que participaron más de 100 de los Estados ratificantes, de los cuales cerca de la mitad de ellos se hicieron representar al nivel de Ministros de Relaciones Exteriores, destacando así la importancia que le asignan a la pronta entrada en vigor del Tratado. Asimismo en la primera semana del presente mes de septiembre tuvo lugar en Viena una tercera Conferencia para facilitar la entrada en vigor de este importante tratado.

En la declaración final de la conferencia de Nueva York en el año 2001, junto con hacer un llamamiento a todos los Estados que aún no han ratificado el tratado, en particular aquellos cuya ratificación es necesaria para su entrada en vigor, instó a todos los Estados a que mantengan “una moratoria de las explosiones de ensayo de armas nucleares o cualquier otra explosión nuclear.”

El criterio, pues, de la enorme mayoría de la comunidad internacional –incluida América Latina y el Caribe- es que hoy día los ensayos nucleares no sólo atentan contra el desarme nuclear y la no-prolifерación, sino que tales ensayos, como lo subrayaron algunas delegaciones durante la citada conferencia de Nueva York, en sí mismos constituyen una amenaza a la paz.

La necesidad del surgimiento de una norma imperativa de Derecho Internacional (*jus cogens*) prohibiendo el uso o la amenaza del uso de las armas nucleares

Una proposición importante que América Latina podría hacer al desarrollo progresivo del Derecho Internacional es de que se llegase a adoptar por la comunidad internacional una norma en la que se estableciera con el carácter de *jus cogens*, es decir como una norma imperativa, la ilicitud del uso o la amenaza de uso de las armas nucleares.

De acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, el *jus cogens* o norma imperativa de Derecho Internacional “es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter.”

Creemos que si se llegara a establecer esa norma ella representaría un enorme progreso para la causa del desarme y la no-prolifерación nuclear. A ese respecto la opinión consultiva que emitiera en 1996 la Corte Internacional de Justicia, si bien contiene elementos positivos, cabe lamentar que el principal órgano judicial de la comunidad internacional no hubiese llegado en esa oportunidad a conclusiones más explícitas y expresivas de un mayor consenso en cuanto a la ilicitud del empleo de las armas nucleares.

Como se sabe, en dicha opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares, la que había sido solicitada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia, por la unanimidad de sus jueces, señaló que existía una obligación jurídica

de emprender de buena fe negociaciones que desembocaran en el desarme nuclear en todos sus aspectos. Asimismo, la Corte, también por unanimidad, estimó que la legalidad de la amenaza o del uso de tales armas dependía de su compatibilidad con el Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados, especialmente de los principios y normas del Derecho Internacional Humanitario en caso de un conflicto bélico y con las obligaciones concretas que los Estados habían asumido en tratados sobre armas nucleares; pero la Corte se dividió sobre las consecuencias de su afirmación: siete jueces concluyeron que existía una incompatibilidad entre el uso o amenaza de uso de armas nucleares y las normas del Derecho Internacional; otros siete, en cambio, dejaron abierta la cuestión “en caso de una extrema circunstancia de autodefensa en la que esté comprometida la supervivencia del Estado”, posición ésta que compartió el Presidente de la Corte, M. Bedjaoui, lo que convirtió ese criterio, rechazado por la mitad de la Corte, en la opinión de ésta.

Con posterioridad, la Asamblea General de Naciones Unidas mediante su Resolución 56/24 de 29 de octubre de 2001 dispuso el “Seguimiento de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de las armas nucleares.”

Aunque, hasta ahora, han sido pocos los Estados que han informado al Secretario General, en respuesta a la citada resolución, de los esfuerzos que hubieran desplegado y de las medidas que han adoptado para hacer realidad el desarme nuclear, la mencionada Resolución 56/24 de 2001, puede representar una oportunidad para que la propia Asamblea General de Naciones Unidas llegase a declarar que la amenaza o el empleo de armas nucleares constituye una violación a una norma de *jus cogens*. Ese mismo principio podría incorporarse, al momento de su revisión, al Tratado de No-Proliferación Nuclear.

El fortalecimiento de sistemas de control, salvaguardias y verificación nucleares

El propósito primordial del Tratado de Tlatelolco— así como del TNP y de todos los tratados que han establecido un desarme nuclear- es asegurar que las Partes Contratantes cumplan con el compromiso de utilizar exclusivamente para fines pacíficos sus materiales e instalaciones nucleares e impedir que en sus respectivos territorios se pueda usar, fabricar, producir o adquirir armas nucleares.

Este propósito se haría verdaderamente ilusorio si no fuese acompañado por un sistema de salvaguardias, control y verificación. En lo que atañe al sistema de salvaguardias, el Artículo 13 del

Tratado de Tlatelolco obliga a las Partes Contratantes a negociar acuerdos multilaterales o bilaterales con el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de las salvaguardias de éste a las actividades nucleares de los Estados Partes. Una disposición similar existe también en el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares que obliga a negociar acuerdos de salvaguardias con el OIEA a los Estados Partes del TNP.

En virtud de esas disposiciones, 32 Estados de la región latinoamericana y del Caribe han concluido Acuerdos de Salvaguardias con el OIEA. Cuba, que no lo había hecho, está concluyendo con el OIEA sus negociaciones. Esos acuerdos precisamente han tenido su fundamento jurídico tanto en el Artículo 13 del Tratado de Tlatelolco como en las pertinentes disposiciones del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares.

El sistema de salvaguardias, por definición, comprende un amplio conjunto de medidas técnicas mediante las cuales el OIEA verifica, de manera independiente, la corrección de las declaraciones hechas por los Estados respecto a sus materiales y actividades nucleares.

Durante más de tres decenios, el sistema de salvaguardias del OIEA ha aplicado medidas técnicas para garantizar a la comunidad internacional que los Estados no poseedores de armas nucleares que son Partes en el Tratado de No-Proliferación o de tratados, como el de Tlatelolco, están cumpliendo sus compromisos de no-proliferación en materia de armas nucleares.

El objetivo de estos compromisos es que a través de ellos se pueda demostrar la transparencia con respecto a las actividades nucleares exclusivamente pacíficas de los Estados. Por lo tanto, tales acuerdos tienden a promover la confianza entre los Estados y la comunidad internacional en general.

En la actualidad, el OIEA está en condiciones de ofrecer seguridades en cuanto a que los materiales e instalaciones nucleares declaradas se han mantenido en actividades nucleares exclusivamente pacíficas.

El sistema de salvaguardias, supone un conjunto de requisitos que resultan fundamentales para que el sistema pueda funcionar. El primero de ellos es el de la confidencialidad de la información que suministran los Estados conforme a sus Acuerdos de Salvaguardias y los Protocolos Adicionales; otro elemento esencial es que la evaluación y examen sea hecho de un

modo técnicamente apropiado, un error al respecto podría tener lamentables consecuencias; el sistema también supone conceder todas las facilidades que sean apropiadas al OIEA y a sus inspectores.

Con el fin de fortalecer el sistema de salvaguardias del OIEA, la Junta de Gobernadores de dicho organismo, en mayo de 1997, aprobó un Modelo de Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardias. Fue ésta una de las revisiones más importantes realizadas al sistema de salvaguardias del OIEA. Bajo esos Protocolos Adicionales, el OIEA no se limitará sólo a los materiales e instalaciones nucleares realmente declaradas por un Estado, sino también se puede extender a los que no han sido declarados.

El fundamento de esos Protocolos Adicionales de salvaguardias fortalecidos radica en que la comunidad internacional, a través del OIEA, tiene el derecho y la obligación de asegurar que toda fuente o material fisiónable utilizado en actividades nucleares pacíficas del Estado, esté sometido a salvaguardias y que éstas efectivamente se apliquen a dicho material.

Aunque el acceso a emplazamientos no declarados o lugares en donde se sospecha que existen materiales nucleares no declarados, es posible conforme a disposiciones del OIEA relativas a inspecciones especiales, en la práctica, sin embargo, algunos Estados Miembros del OIEA no han interpretado esas disposiciones como un derecho ilimitado que permita a dicho organismo realizar investigaciones tentativas para descubrir materiales nucleares o actividades no declaradas.

El descubrimiento del programa clandestino de armas nucleares de Irak, en 1991, y las fundamentadas sospechas de la posible existencia de materiales y actividades nucleares no declaradas en la República Popular Democrática de Corea, confirmó la necesidad y destacó la importancia que el OIEA ofreciera seguridades no sólo de la no desviación de los materiales nucleares declarados, sino también de la ausencia de actividades nucleares no declaradas en los Estados, lo que motivó a la adopción de Protocolos Adicionales.

Mediante estos Protocolos Adicionales, redactados sobre la base del Modelo de Protocolo de 1997, se autoriza a los inspectores del OIEA a visitar instalaciones y materiales nucleares no declarados. Cada protocolo individual u otro acuerdo jurídicamente vinculante requiere ser aprobado por la Junta de Gobernadores del OIEA, la cual autoriza a su Director General para que concierte y posteriormente aplique el protocolo que se haya aprobado.

Lo importante de subrayar en esta oportunidad es que para aquellos Estados que tienen acuerdos de salvaguardias con un Protocolo Adicional en vigor, el OIEA puede extraer conclusiones que permitan disponer de una mayor transparencia en relación con esos Estados, en el sentido de que éstos no harán desviaciones del material nuclear declarado y de que habrá una ausencia de materiales y de actividades nucleares no declarados por el Estado, con lo cual se refuerza la paz y la seguridad internacionales.

A mediados de julio de este año 2003, la Junta de Gobernadores del OIEA había aprobado Protocolos Adicionales con 80 Estados, de los cuales 75 no son poseedores de armas nucleares; y de ellos 35 de esos Protocolos han entrado en vigor. Es de lamentar, sin embargo que en América Latina tan sólo 13 Estados –Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay- hayan suscrito esos Protocolos Adicionales en materia de salvaguardias fortalecidas, aunque tan sólo han entrado en vigor los Protocolos Adicionales del OIEA con Ecuador, Jamaica, Panamá y Perú.

La preocupación por la posibilidad de uso de las armas nucleares por terroristas

Lo que también aparece ahora como preocupante, especialmente después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a las torres gemelas de Nueva York y al Pentágono en Washington, es la posibilidad de que las armas nucleares puedan ser usadas ya no sólo por Estados sino por terroristas. Esta preocupación se ha intensificado últimamente y ha motivado al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a considerar el tema, habiendo las últimas Conferencias Generales de ella adoptado resoluciones con el fin de revisar los programas y actividades pertinentes del Organismo para prevenir actos de terrorismo. El propio Director General del OIEA, Doctor Mohammed ElBaradei, ha señalado que los ataques del 11 de septiembre constituían un llamado de atención para reforzar la seguridad nuclear de los distintos países y señaló que el OIEA ya ha iniciado programas y actividades para prevenir actos de terrorismo que afecten a materiales nucleares o radiactivos.

Aunque ninguna organización terrorista ha utilizado hasta ahora armas nucleares, lo cierto es que los mencionados sucesos han abierto la posibilidad de amenazas de terrorismo nuclear en la forma de robo de material nuclear o ataques destinados a causar la emisión incontrolada de radiactividad en el entorno cercano. Si bien no puede excluirse la posibilidad de que organizaciones

terroristas tengan o puedan llegar a tener material nuclear, es poco probable, como lo señalara el Doctor ElBaradei, que logren utilizar ese material para fabricar y detonar con éxito una bomba atómica. Lo que sí ofrece mayores probabilidades es la fabricación de “bombas sucias” por parte de terroristas usando fuentes radiactivas utilizadas en actividades cotidianas como la radioterapia.

Esta situación creada por la amenaza del terrorismo nuclear abre nuevas posibilidades de cooperación para encarar la seguridad nuclear. En ese sentido cabe en el futuro que algunos Estados y los competentes organismos internacionales puedan adoptar mecanismos de control y monitoreo para verificar la inexistencia de materiales nucleares en la región y evitar así el tráfico de este tipo de materiales.

La necesidad de regular el transporte de material radiactivo y los desechos nucleares

Este es un tema que ha estado en la preocupación de varios Estados latinoamericanos y del OPANAL.

De lo que se trata es de lograr una regulación internacional adecuada y obligatoria que contemple y proteja los derechos e intereses de todos los Estados en materia de transporte internacional de material radiactivo, incluyendo la responsabilidad por daño nuclear. Esta acción se ha desarrollado en diversos foros e instancias internacionales como el Organismo Internacional de Energía Atómica, la Organización Marítima Internacional, la Reunión de las Partes para el Examen del Tratado de No-Proliferación Nuclear. En América Latina, el Grupo de Río, en su Reunión celebrada el año 2001 en Santiago de Chile a nivel de Jefes de Estado y Gobierno, adoptó una resolución en la que se expresa:

“La preocupación por los riesgos que implica el tránsito de material radiactivo y desechos peligrosos por rutas cercanas a costas o por vías navegables de los países miembros, dados los riesgos de daño que ello trae aparejado con efectos nocivos para la salud de las poblaciones ribereñas y para los ecosistemas del medio marino y antártico. Por consiguiente, -agregaron los Jefes de Estado y Gobierno- instamos a la comunidad internacional a seguir trabajando con el objeto de complementar el actual ordenamiento jurídico internacional en materia de medidas de seguridad aplicables a este tipo de transporte.”

Para no pocos Estados latinoamericanos el tema de transporte de material radiactivo resulta de fundamental importancia en vista que América cuenta con dos de los tres pasos utilizados para el transporte de este material en el mundo: el Canal de Panamá y el Cabo de Hornos.

Por ello resulta importante realizar los esfuerzos que permitan contribuir a la adopción de normas internacionales vinculantes que regulen el tema de manera específica, completa y satisfactoria, tanto para la comunidad internacional en su conjunto como para los Estados ribereños, frente a cuyas costas se efectúa este tránsito de materiales extremadamente peligroso. Estas normas deben estar destinadas especialmente a completar o llenar los vacíos del ordenamiento jurídico internacional existentes hoy día en materia de medidas de seguridad aplicables al transporte del material radiactivo en los aspectos relativos a la no-contaminación del medio marítimo; a la información pertinente y oportuna sobre elección y frecuencia de uso de rutas marítimas internacionales; a la comunicación de los planes de contingencia en caso de siniestro; al compromiso de recuperar los materiales radiactivos transportados en caso de vertimiento; al establecimiento de mecanismos de verificación y transparencia en el cumplimiento de las normas de seguridad aplicables a este tipo de transportes; y al establecimiento de mecanismos y normas efectivas de responsabilidad en caso de daño nuclear.

Este es un tema importante del siglo veintiuno, semejante al que se dio hace tres décadas atrás con la renovación del Derecho del Mar y en el cual los latinoamericanos contribuimos a ampliar nuestras jurisdicciones marítimas para defender nuestras riquezas naturales, pero sin afectar los legítimos derechos de la comunidad internacional en cuanto a la libertad de navegación. El debate que se está perfilando es similar. De lo que se trata ahora es de conciliar legítimos derechos en materia de libertad de navegación con derechos, tanto o más legítimos, de los Estados ribereños en cuanto a su seguridad y a la prevención de daños irreparables para sus poblaciones.

IV. LAS ZONAS LIBRES DE ARMAS NUCLEARES (ZLAN)

Concepto y características

En esencia, una ZLAN es un espacio geográfico dentro del cual los Estados que ejercen derechos de soberanía territorial sobre ese espacio asumen el compromiso de prohibir o impedir el ensayo, uso, fabricación, adquisición, instalación o emplazamiento de armas nucleares y las

potencias nucleares, a su vez, se comprometen a respetar el carácter desnuclearizado de ese espacio.

Por su parte, la Resolución 3472 (XXX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas adelantó el siguiente concepto de ZLAN, “se considera Zona Libre de Armas Nucleares cualquiera zona reconocida como tal por la Asamblea General, que ha sido establecida por un grupo de Estados en el libre ejercicio de sus derechos soberanos y a través de un tratado internacional o una convención...”

El primer espacio en el que se estableció una prohibición para el uso de armas nucleares fue la Antártica; pero el Tratado Antártico de 1959 tuvo una finalidad más vasta. Propiamente, la primera zona libre de armas nucleares fue la creada en 1967 por el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, más conocido como Tratado de Tlatelolco.

El Tratado de Tlatelolco, al establecer la primera zona habitada del planeta libre de armas nucleares sirvió de ejemplo e inspiración para que se crearan otras regiones desnuclearizadas. En 1985, con el Tratado de Rarotonga, se origina una amplia zona libre de armas nucleares en el Pacífico Sur y en 1996 y 1997, con los Tratados de Bangkok y Pelindaba, se establece la desnuclearización militar del Sudeste de Asia y de África, respectivamente.

En la actualidad, esas cuatro zonas agrupan a más de 100 Estados, esto es, más de la mitad de los Estados que conforman la comunidad internacional. Adicionalmente, la creación de otras ZLANs, como en el Medio Oriente, el Mediterráneo, Europa del Este, la península de Corea o Asia Central se encuentran bajo consideración.

La caracterización de estas ZLANs se ha ido gradualmente construyendo por los propios tratados que las han establecido y por diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, particularmente la ya citada 3472 (XXX). De acuerdo a esos instrumentos, los elementos básicos que caracterizan a una ZLAN son los siguientes:

- a) Las ZLANs deben constituirse mediante un tratado internacional;
- b) La iniciativa para la creación de una ZLAN corresponde a los Estados que forman parte de dicha zona;

- c) Las ZLANs deben ser reconocidas por una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas;
- d) Las ZLANs establecen una completa prohibición de armas nucleares en su zona de aplicación por parte de los Estados Partes del tratado;
- e) Los Estados poseedores de armas nucleares deben asumir el compromiso de respetar el carácter desnuclearizado de las ZLANs;
- f) Las ZLANs deben establecer un sistema de control y verificación de sus instalaciones nucleares;
- g) El espacio geográfico que comprenden las ZLANs debe estar claramente delimitado.

Un elemento esencial, pues, para caracterizar a estas zonas es el necesario equilibrio que debe existir en cuanto a las obligaciones entre los Estados Partes y aquéllas que asumen los Estados poseedores de armas nucleares. Al respecto, cabe recordar nuevamente el carácter pionero establecido por el Protocolo Adicional II del Tratado de Tlatelolco en virtud del cual las potencias nucleares reconocidas como tales -China, Estados Unidos de América, la Unión Soviética (hoy la Federación de Rusia), Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte- se comprometieron “a no emplear armas nucleares y a no amenazar con su empleo contra las Partes Contratantes del Tratado”. Todas las otras ZLANs han incorporado en sus respectivos tratados esas fundamentales disposiciones.

El objetivo inmediato de las ZLANs es el fortalecimiento de la seguridad regional y la de los Estados Miembros de esas zonas a través de la prohibición del uso o amenaza de las armas nucleares dentro del área de aplicación de cada tratado y del compromiso de los Estados poseedores de armas nucleares hacia esa zona a través de las garantías negativas de seguridad.

El objetivo final de estas zonas es el logro del desarme general y completo. En este sentido cabe recordar que el Tratado de Tlatelolco en su preámbulo señala “que las zonas militarmente desnuclearizadas no constituyen un fin en sí mismas sino un medio para alcanzar en una etapa ulterior el desarme general y completo.”

Las actuales ZLANs

- El primer tratado en el que se estableció una ZLAN fue el Tratado Antártico, firmado en Washington el 1º de diciembre de 1959 y que entró en vigor el 23 de junio de 1961 y que

fuera suscrito por: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, Unión Soviética (hoy Rusia como Estado sucesor), Reino Unido y Sudáfrica, y al que se han adherido: Brasil, China, Ecuador, España, Finlandia, India, Italia, Países Bajos, Perú, Polonia, República de Corea, República Federal de Alemania, Suecia y Uruguay.

En la actualidad existen cuatro tratados que han establecido ZLANs. Estos son el Tratado de Tlatelolco y los Tratados de Rarotonga, Bangkok y Pelindaba.

- **Tratado de Tlatelolco:** Establece la Zona libre de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, fue abierto a la firma el 14 de febrero de 1967 y entró en vigor el 22 de abril de 1969. Hasta la fecha ha sido ratificado por todos los 33 Estados de la región. Tiene dos Protocolos Adicionales el I, que ha sido firmado y ratificado por Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido; y el Protocolo Adicional II que ha sido firmado y ratificado por los cinco Estados nucleares.
- **Tratado de Rarotonga:** Firmado en Rarotonga (Islas Cook), el 6 de agosto de 1985, es decir exactamente a los 40 años de la tragedia de Hiroshima. Entró en vigor el 11 de diciembre de 1986. Establece una Zona Libre Nuclear en las Islas del Pacífico. El tratado se complementa con tres Protocolos Adicionales. El primero está destinado a los Estados que tienen de jure o de facto territorios bajo su responsabilidad en la zona de aplicación del tratado. Son Parte de ese Protocolo Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos de América, habiendo sido firmado por los tres, pero ratificado sólo por los dos primeros. El segundo Protocolo está destinado a las potencias nucleares a fin de que respeten el carácter desnuclearizado de esa zona. Está firmado por las cinco potencias nucleares, pero aún no está ratificado por los Estados Unidos y el tercer Protocolo Adicional compromete a los Estados nucleares a no realizar ensayos nucleares dentro de las áreas de aplicación del tratado, está firmado por las cinco potencias nucleares pero también los Estados Unidos aún no lo ratifica.
- **Tratado de Bangkok:** Establece la Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste de Asia. Firmado el 15 de diciembre de 1995 por los 10 Estados Miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y entró en vigor el 27 de marzo de 1997 y ratificado por todos ellos, menos Filipinas. Este tratado se complementa con un Protocolo

Adicional destinado a que las potencias nucleares sean Partes de él, sin embargo ninguna de ellas lo ha hecho hasta la fecha.

- **Tratado de Pelindaba:** Crea la Zona Libre de Armas Nucleares de África. Fue abierto a la firma el 12 de abril de 1996 en el Cairo. El tratado se denomina Pelindaba por ser ese el nombre donde se encontraban las instalaciones nucleares de Sudáfrica que desarrollaron un importante número de cabezas nucleares y que fueron desmanteladas. La iniciativa de establecer una ZLAN en África correspondió a Sudáfrica, el único país del continente africano que había desarrollado una capacidad tecnológica para fabricar armas nucleares. El tratado ha sido firmado por 50 Estados, aunque ha sido ratificado sólo por 18 Estados. Para que entre en vigor se requieren 28 ratificaciones, por lo que este tratado aún no entra en vigor. Cuenta con tres Protocolos Adicionales. El primero destinado a las cinco potencias nucleares; el segundo prohíbe los ensayos nucleares en la zona de aplicación del tratado y el tercero se refiere a los Estados que *de jure* o *de facto* tienen territorio bajo su jurisdicción en la zona de aplicación del tratado. En el África actual, casi descolonizada, ese Protocolo sólo se aplica a Francia y a España (por Ceuta y Melilla), aunque España no lo ha firmado. Los dos primeros Protocolos sí han sido firmados por las potencias nucleares, aunque faltan las ratificaciones a ellos de los Estados Unidos y de Rusia.

A esas ZLANs, debe agregarse la que formarían cinco Repúblicas del Asia Central (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), las que han anunciado su voluntad de constituir en esa región del Asia Central una quinta zona libre de armas nucleares.

Además de esos cuatro tratados que han establecido Zonas Libres de Armas Nucleares, debe observarse que Mongolia declaró su territorio Zona Libre de Armas Nucleares en octubre de 1992 y en febrero de 2000 adoptó una legislación nacional que define su status como Estado libre de armas nucleares.

Ha habido también conversaciones iniciales para constituir ZLAN en el Mediterráneo, la Península de Corea, Europa Oriental y en el Medio Oriente. El Plan de Ruta anunciado en abril de este año por el “cuarteto diplomático” formado por Naciones Unidas, los Estados Unidos, la Federación de Rusia y la Unión Europea para lograr la paz estable en Medio Oriente abre una esperanza de que se pudiera llegar a formar en un futuro no tan lejano una ZLAN en esa región de

la eventualmente podrían ser Partes: Israel, Egipto, Jordania, Siria, Líbano y el futuro Estado Palestino.

El ámbito geográfico de las ZLANs

Dejando aparte el Tratado Antártico, las cuatro zonas no tienen un ámbito geográfico de aplicación similar. Los criterios para definir cada una de esas zonas ha sido diferente, lo cual ha originado algunos problemas, especialmente en cuanto a que los Estados que forman parte de las ZLANs no tienen un criterio común para definir sus zonas y sus proyecciones marítimas, lo cual puede dar margen a interpretaciones disímiles especialmente a los efectos de la navegación por las aguas que abarcan esas zonas.

El Tratado de Tlatelolco define su zona de aplicación en su Artículo 4 sobre la base de las coordenadas geográficas, las que van más allá de las jurisdicciones marítimas establecidas sobre el actual Derecho del Mar. La adopción de ese criterio estuvo basada en los precedentes que establecieron las Declaraciones de Panamá de 1989 y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947; pero, además de esa zona el tratado se aplica a la suma de los territorios de los Estados y, de acuerdo al Artículo 3 de éste, el territorio incluye cualquier “otro ámbito sobre el cual el Estado ejerza soberanía, de acuerdo con su propia legislación”, concepto que hoy día no resulta aceptable para el Derecho del Mar en vigor.

El Tratado de Rarotonga ha seguido un criterio similar al del Tratado de Tlatelolco. Su zona de aplicación consta en un anexo en el que se describe su ámbito de aplicación sobre la base de coordenadas geográficas, las que igualmente se extienden más allá del mar territorial y las zonas económicamente exclusivas. Fuera de esa zona descrita en el anexo, la zona del Tratado de Rarotonga comprende los mares territoriales de todas las islas australianas situadas en el Océano Índico.

El Tratado de Bangkok comprende el territorio de los países de la ASEAN con sus respectivas plataformas continentales y zonas económicamente exclusivas. Es de todas las zonas la que se encuentra definida en forma más precisa y por ello bien podría servir de modelo para llegar algún día a un ámbito de aplicación común de todas las ZLANs.

El Tratado de Pelindaba, por su parte, reconoce como zona de aplicación todo el territorio del Continente de África, las islas consideradas por la Organización de la Unidad Africana como parte de África, las aguas interiores, los mares territoriales, las aguas archipelágicas y el espacio aéreo de los Estados africanos.

De las descripciones señaladas cabe concluir que las zonas marítimas de los Tratados de Tlatelolco, Rarotonga y Bangkok se eslabonan sin interrupción y que si bien entre África y América Latina, así como el Sudeste de Asia y África se interrumpe la continuidad de las ZLANs, dichos vacíos se producen en áreas geográficas respecto de las cuales la Asamblea General de las Naciones Unidas ha proclamado, la Zona de Paz del Atlántico Sur y del Océano Indico respectivamente.

Sin embargo, no puede dejar de advertirse que esos espacios marítimos que abarcan las ZLAN dejan aún problemas pendientes que deberán ser resueltos en un futuro especialmente en lo que concierne a la navegación por esas aguas con armas nucleares.

La contribución de las ZLAN al proceso de no-proliferación nuclear y a la seguridad internacional

Las ZLANs han contribuido significativamente al proceso de no-proliferación nuclear. Los Estados participantes en esos acuerdos no sólo se han comprometido a no desarrollar, adquirir o usar armas nucleares sino también han adquirido el compromiso de no desplegar en sus territorios armas nucleares que pertenezcan a otro Estado, con lo cual con esa prohibición contenida en los tratados que establecen las ZLANs, se está coadyuvando a la no-proliferación, al reducirse el ámbito geográfico en el que se pueden efectuar instalaciones u operaciones con armas nucleares.

Las ZLANs, además, han contribuido a la no-proliferación nuclear al eliminar una motivación importante que solía empujar a los Estados que poseen armas nucleares a mantener enormes arsenales nucleares e incluso tratar de mejorarlos.

Por otra parte, cabe señalar que la mayor garantía y seguridad de que disponen los Estados que son Partes de ZLANs es el compromiso que han adquirido los poseedores de armas nucleares de que no usarán o amenazarán con armas nucleares a los Estados Partes de esas Zonas Libres de

Armas Nucleares. Estos compromisos adquiridos por las potencias nucleares son incondicionales y jurídicamente obligatorios.

En la actualidad las ZLANs cumplen también una importante función coadyuvando a la promoción de la paz y la seguridad internacional. Son varios los ejemplos que podrían señalarse al respecto.

El primero es el compromiso que se contiene en todos los tratados –el de Tlatelolco, el de Rarotonga, el de Bangkok y el de Pelindaba- de que los Estados Partes de esos tratados deben obligatoriamente suscribir acuerdos con el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias en lo relativo a sus actividades nucleares pacíficas, tanto actuales como futuras.

Otro ejemplo, de varios otros que podrían señalarse, es el que se refiere a los ensayos nucleares y al apoyo al Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y a la Comisión Preparatoria de la Organización de dicho tratado, más conocida por sus siglas en inglés CTBTO.

Salvo el Tratado de Tlatelolco, cuyo Artículo 18 ya analizamos, todos los otros tratados que establecen ZLANs expresamente han prohibido dentro de ellas los ensayos nucleares, aunque con distintas modalidades. Incluso los Tratados de Rarotonga y Pelindaba han establecido un tercer Protocolo Adicional a fin de que las potencias nucleares se comprometan a no realizar dentro de esas zonas ensayos nucleares; el hecho, además, de que todos los Estados que son Partes de esos tratados apoyen el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y que la inmensa mayoría de ellos lo hayan ratificado, significa que en la actualidad esos Estados están en favor de la prohibición completa de todos los ensayos nucleares y de acelerar la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares.

La cooperación y coordinación entre las ZLANs

La existencia de las actuales cuatro Zonas Libres de Armas Nucleares, con intereses convergentes entre los Estados que forman parte de ellas, genera la necesidad de lograr una coordinación entre esas zonas a fin de adoptar una política común frente a las potencias poseedoras de armas nucleares, así como con la Asamblea General de las Naciones Unidas, los diversos foros

sobre el desarme, el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.

Hay muchos asuntos en los que esa coordinación puede resultar de gran utilidad, especialmente respecto de temas que están emergiendo y que comienzan a ser discutidos en distintos foros y organismos internacionales.

La vinculación y cooperación entre las ZLANs constituye una oportunidad única para participar con un mayor poder negociador en el gran escenario del desarme global. El enorme capital que significan los Estados, las poblaciones y los espacios abarcados por esas zonas fortalecen su presencia en las negociaciones multilaterales de desarme.

Por las razones señaladas resulta importante y conveniente que, en un futuro próximo se pudiera convocar a una Conferencia Internacional de los Estados Partes de las ZLANs. La Conferencia ha sido respaldada por el OPANAL, el cual ha instruido a su Secretario General para que establezca los contactos que permitan convocar dicha Conferencia Internacional de los Estados Partes de las ZLANs. La conferencia tendría el propósito principal de desarrollar el concepto de ZLAN como medida de desarme nuclear. Las modalidades de esa medida pueden variar, desde abandonar una política de crecimiento nuclear en las zonas, hasta erradicar y desmantelar las armas nucleares. A la vez, la conferencia permitiría integrar activamente a las ZLANs dentro de la agenda global de desarme nuclear y difundir internacionalmente el valor de las ZLANs a través de sistemas permanentes de información a la opinión pública internacional, así como alertar sobre la importancia que tendría la creación de otras ZLANs.

A modo de conclusión

El Embajador Alfonso García Robles, padre del Tratado de Tlatelolco, solía decir que las ZLANs no eran un fin en sí mismas, sino un medio para alcanzar a través de ellas el desarme general y la no-proliferación de las armas nucleares. Esta afortunada concepción quedó plasmada en el Preámbulo del Tratado de Tlatelolco y los hechos han venido a confirmar su acierto. Efectivamente, mientras no se alcance un acuerdo general para abolir definitivamente las armas nucleares, las ZLANs constituyen el mejor camino para lograr un acercamiento hacia el desarme general y completo.

Las ZLANs, pues, junto con el Tratado de Prohibición Nuclear y el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, representan en la actualidad los instrumentos fundamentales del régimen internacional en materia de desarme y no-proliferación nuclear.

Creemos, por lo que señalamos anteriormente, que una Conferencia Internacional de los Estados suscriptores y ratificantes de las ZLANs en la que también participen las potencias nucleares constituye una oportunidad única para fortalecer el régimen internacional de no-proliferación y establecer la mayor cooperación entre los Estados Partes de tales zonas, las potencias nucleares y los organismos internacionales con ingerencia en esta materia.

Aún, de no llegarse a celebrar tal conferencia –debe reconocerse que en el camino que queda para su convocatoria no es fácil- de todos modos es necesario continuar examinando y fortaleciendo el régimen internacional de las ZLANs configurado por el Tratado de Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok y Pelindaba. Las virtudes y carencias de cada uno de estos instrumentos deben continuar estudiándose y ser objeto de un mayor análisis por las respectivas autoridades políticas y las secretarías técnicas de los Tratados, en un esquema de permanente y recíproca cooperación y contacto. Es necesario así que estas zonas puedan asimilar los avances que se han producido en los instrumentos más recientes a fin de lograr una mayor y mejor integración de estas zonas con los mecanismos regionales y universales de seguridad y desarme, todo ello, desde luego, con el fin de contribuir de la manera más eficaz posible a cumplir su principal razón de ser, esto es, anticipar un mundo libre de la amenaza nuclear.