



OPANAL
Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe
Secretaría

Inf.09/2019

**52° Aniversario del
Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la
América Latina y el Caribe**

-Tratado de Tlatelolco-

Conferencia del
Embajador Luiz Filipe de Macedo Soares

Secretario General del
Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares
en la América Latina y el Caribe (OPANAL)

Sala José María Morelos y Pavón
Secretaría de Relaciones Exteriores de México

15 de febrero de 2019

El 18 de noviembre de 2016, tuve la feliz oportunidad de develar una placa en el Parque de la amistad, en la Ciudad de Tijuana, a pocos pasos de la frontera de México y Estados Unidos. La placa tiene inscritas las siguientes palabras, como ustedes pueden ver en la imagen proyectada:

“Aquí en Tijuana, el municipio más al noroeste de toda Latinoamérica, comienza la Zona Libre de Armas Nucleares de la América Latina y el Caribe, que se extiende hacia el extremo sur del Continente. Por el Tratado de Tlatelolco de 1967, en esta región de 80 millones de kilómetros cuadrados no existe, ni habrá jamás, armamento nuclear.”

La ocasión me pareció muy significativa. Había un numeroso público y también ciudadanos del país vecino. Ese marco y esa ocasión sirvieron para demostrar el carácter concreto, objetivo, que tiene la Zona Libre de Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe.

Como señalé en la ceremonia, a partir de aquel punto hacia el norte, se podría llamar “zona infestada de armas nucleares”.

No es necesario instalar una misma placa en los demás puntos cardinales. Para el sur, nuestra zona libre de armas nucleares es contigua al área cubierta por el Tratado Antártico, que entró en vigor 9 años antes que el Tratado de Tlatelolco, y que prohíbe las armas nucleares en el continente Antártico que tiene una superficie cercana a la de América del Sur y en todo el espacio marino hasta el paralelo 60° sur. Para el poniente, nuestra zona es contigua a la zona libre de armas nucleares del Pacífico Sur, establecida por el Tratado de Rarotonga. En la dirección del oriente, la contigüidad no es perfecta porque la mitad este del Atlántico sur no está incluida en el Tratado de Pelindaba. No obstante, esencialmente somos vecinos de la zona libre de armas nucleares de África.

Es natural que haya tendencia a considerar una zona libre de armas nucleares como algo simple, casi obvio. No es así. No se trata de un mero acto de voluntad política o de una proclamación. El Tratado de Tlatelolco, por ejemplo, es un instrumento jurídico que tuvo que ser negociado a lo largo de tres años. Así pasó porque los Estados que participaron en la negociación, aunque tuviesen un objetivo común, tenían sensibilidades e intereses propios, con visiones a veces divergentes. Negociaciones no pueden resolver intenciones opuestas, pero son ejercicios de conciliación que demandan ingenio y paciencia.

Volvamos por un instante al Tratado Antártico. Se trataba ahí de definir el estatuto de la vasta área al sur del paralelo 60°. Ese estatuto, como sabemos, no afirma ni niega eventuales reclamaciones territoriales. Se trataba, si me permiten hacer un resumen somero, de definir lo que era permitido o prohibido para los Estados con presencia en esa área, los cuales no eran más que 12. Hago esa referencia para mejor describir lo que se concluyó en Tlatelolco.

El objetivo principal del Tratado Antártico era preservar la Antártida para fines pacíficos, prohibiendo actividades militares y explosiones nucleares, así como desechos radiactivos. Las actividades pacíficas permitidas deberían ser básicamente de naturaleza científica.

No hay duda, sin embargo, que el Tratado Antártico obedecía a una preocupación en el contexto de la Guerra Fría para evitar que esa inmensa área abierta a todos los cuadrantes pudiera ser utilizada en la confrontación este-oeste. Hice esa digresión respecto al continente austral para dejar claro que el Tratado Antártico no es un antecedente del Tratado de Tlatelolco, ya que aquel se refiere a un espacio no habitado y este a una región permanentemente poblada.

El Tratado de Tlatelolco tiene su origen en iniciativas de Estados de la región llevadas a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Al dar la bienvenida a la idea latinoamericana y caribeña, las Naciones Unidas no asumieron la negociación sino que quedó enteramente en manos de la región. Más adelante voy a referirme a varios aspectos de la inserción de nuestra negociación en el contexto internacional.

Es importante notar que por su novedad, por la ausencia de precedentes, la negociación y su resultado, el Tratado de Tlatelolco llevó a lo que se podría llamar doctrina internacional específica, es decir un régimen de desarme de armas nucleares y no proliferación. Basta mencionar al “Estudio amplio sobre la cuestión de zonas libres de armas nucleares en todos sus aspectos” (A/10027/Add.1), hecho en 1975 por un grupo de expertos gubernamentales convocado por la resolución 3261 F (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas y su informe aprobado por la resolución 3472 (XXX) de 1976. Esa base doctrinal fue después refinada por el Comité de Desarme de las Naciones Unidas en las directrices sobre la creación de zonas libres de armas nucleares (A/54/42), adoptadas hace 20 años.

Un elemento de lo más importante en la doctrina sobre las zonas libres de armas nucleares es su endogénesis. Las directrices de la Comisión de Desarme tienen como título “*Creación de zonas libres de armas nucleares conforme a arreglos libremente concertados entre los Estados de la región de que se trate*”. Ese elemento impide la creación de una zona libre de armas nucleares por imposición externa.

La redacción del título es retomada en la directriz número 20. El uso de los términos en español: “entre los Estados”; en inglés: “at among the States”; en francés: “entre les États”, implica que la creación de una zona libre de armas nucleares no necesita la unanimidad de los Estados de la región.

La redacción fue cuidadosa. Dice “arreglos libremente concertados entre los Estados de la región de que se trate”. No dice por los Estados. Sin duda, las directrices de 1999 se inspiraron en la experiencia del Tratado de Tlatelolco. La cuestión es un buen ejemplo de la aventura jurídica que fue la negociación de Tlatelolco a modo de las expediciones que entraban por territorios desconocidos. De un lado, la zona de Tlatelolco debería cubrir totalmente el territorio de la región. La propia concepción de lo que se estaba buscando hacer no podría admitir una simple colección de fragmentos territoriales. No es posible una zona libre de armas nucleares con huecos no libres de armas nucleares en el medio.

Ese no era punto pacífico entre los negociadores de Tlatelolco. De ahí que, entre las condiciones para la entrada en vigor dispuestas en el artículo 29 del Tratado de Tlatelolco estaba la ratificación por todos los Estados de la región. Sin embargo, el mismo artículo abría la posibilidad de que esa y otras condiciones establecidas en dicho artículo pudiesen ser dispensadas.

El Tratado de Tlatelolco entró en vigor el 25 de abril de 1969 con el depósito del 11º instrumento de ratificación. En las negociaciones participaron 21 de 24 Estados independientes de la región. De esos, tres no participaron. Además de los 11 países para los cuales el Tratado de Tlatelolco había entrado en vigor en 1969, otro país había ratificado el instrumento (Brasil), pero no había levantado la aplicación de las condiciones anunciadas en el artículo 29.

Ese era el cuadro que se presentaba hace 50 años, al momento de la entrada en vigor del Tratado. Fueron necesarios 33 años más para que todos los 33 estados de América Latina y el Caribe fuesen parte en el Tratado de Tlatelolco.

Un hecho de gran importancia es que durante esos 33 años ningún Estado de la región expresó dudas sobre la existencia de la zona libre de armas nucleares dentro de los límites del área de aplicación, tal como definida en el artículo 4 del Tratado de Tlatelolco. Igualmente importante es el hecho de que ningún Estado Miembro de Naciones Unidas puso en duda la existencia de la zona libre de armas nucleares de nuestra región. Más aún, ni los Estados poseedores de armas nucleares identificados en el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), ni los Estados, *de jure* o *de facto*, responsables de territorios localizados dentro del área de aplicación, pusieron en duda el régimen de nuestra zona libre de armas nucleares.

El tema es interesante y merece ser desarrollado por los estudiosos de Derecho de los Tratados, pero lo que aquí interesa señalar es que la realidad política se superpuso a la formalidad jurídica sin que estuvieran dadas todas las condiciones formales. Un ejemplo interesante es que Brasil nunca puso en duda la realidad de la zona libre de armas nucleares de América Latina y el Caribe, habiendo firmado en 1967 y ratificado en 1968, aunque no fue sino hasta 1994 cuando entró en vigor el Tratado para el país, cuando dispuso las condiciones establecidas en el artículo 29.

La inventividad latinoamericana y caribeña que acabo de describir puede servir de inspiración a otras regiones, en especial para el Medio Oriente.

Hace 45 años que la Asamblea General de las Naciones Unidas propone la creación de una zona libre de armas de destrucción en masa en el Medio Oriente.

En la Conferencia de Examen del TNP en 1995 había un interés en que se aprobara la decisión de extender el TNP indefinidamente, ya que en su redacción preveía que 25 años después de su entrada en vigor (1970) se debería decidir si el Tratado debería de continuar en vigencia indefinidamente.

Para que se lograra consenso en la extensión indefinida del TNP era necesario aprobar el compromiso de establecer la zona libre de armas de destrucción en masa en el Medio Oriente. Ese *bargain* (acuerdo) no ha sido cumplido hasta hoy.

El documento final de la VIII Conferencia de Examen del TNP, en 2010, convocó para 2012 a una Conferencia sobre el establecimiento de una zona libre de armas de destrucción en masa en el Medio Oriente, la cual como sabemos no se realizó.

Se buscó resolver el asunto en la siguiente Conferencia de Examen del TNP en 2015. La oposición de tres Estados a la fórmula propuesta de convocar nuevamente a una Conferencia sobre el Medio Oriente resultó en el fracaso de la Conferencia de 2015, que decide por consenso.

En ese resultado negativo se puede identificar dos posibles posiciones: la primera es que algunos Estados que tomaron parte en el *quid pro quo* de 1995 en realidad no desean que se establezca esa zona en el Medio Oriente. Una segunda hipótesis es que tengan ellos la concepción de que el instrumento jurídico que crea una zona libre tenga que tener desde el inicio la participación de todos los Estados de la región. El Tratado de Tlatelolco demostró que eso no es así.

Sin duda, incluso por las circunstancias del momento de la concepción y negociación del Tratado de Tlatelolco sobresalía la cuestión de la seguridad de los Estados de la región. Los Estados Parte en el Tratado de Tlatelolco se obligaron a no tener armas nucleares ni a desarrollar cualquier actividad relativa a ellas. Es siempre interesante recordar que el Tratado de Tlatelolco fue el primer instrumento jurídico que prohibió las armas nucleares. No obstante, el texto del Tratado de Tlatelolco dejó claro que el objetivo último es lograr un mundo sin armas nucleares.

El Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL), que este año está conmemorando su jubileo de oro, sigue ejecutando la labor de garantizar que en toda el área de aplicación del Tratado de Tlatelolco no haya armas nucleares. Por eso, el OPANAL no es un organismo intergubernamental volcado hacia adentro de la región. Sigue siendo, y yo diría crecientemente, una institución que ayuda a la expresión de todos los países de la región hacia afuera en términos de los temas de desarme de armas nucleares y de no proliferación.

Ayer, 14 de febrero de 2019, como hacemos desde hace años, emitimos los 33 Estados Parte en el Tratado de Tlatelolco y Miembros del OPANAL un comunicado. Ese comunicado contiene nuestra posición sobre una cantidad de puntos y problemas que no se restringen a nuestra región. Basta enunciar los temas de sus párrafos:

- Las zonas libres de armas nucleares no son un fin en sí mismas, sino un medio relevante hacia el desarme nuclear.
- La convocación de la IV Conferencia de las Zonas Libres de Armas Nucleares y Mongolia en 2020.
- Garantías contra el uso y la amenaza del uso de armas nucleares a los Estados que conforman zonas libres de armas nucleares.
- Adopción del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares.
- Ciclo de examen del TNP de 2020.
- Programas de modernización de arsenales nucleares y creación de nuevos tipos de vectores de armas nucleares.
- Que las armas nucleares no vuelvan a ser usadas jamás por ningún actor bajo ninguna circunstancia.

Ese ejercicio de expresión es, desde 2014, repetido cada 26 de septiembre, proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el Día Internacional para la Eliminación de las Armas Nucleares.

Ninguna otra región en el mundo hace este tipo de manifestación conjunta. Eso pone al OPANAL a la vanguardia de la discusión sobre las armas nucleares. El OPANAL es así un elemento muy importante en las relaciones latinoamericanas y caribeñas.

La tensión internacional es creciente. Un ejemplo actual es el hecho de que en seis meses dejará de estar en vigor el Tratado sobre las Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), firmado por Estados Unidos de América y la Federación Rusa. Eso significará muy probablemente la disposición de barreras de misiles de mediano alcance no solo en Europa sino también en Asia.

Los Estados de la América Latina y el Caribe no deben ser ajenos a ese evento negativo bajo el pretexto de que se trata de un Tratado bilateral. Tanto no es así que en varias ocasiones hemos expresado nuestro beneplácito sobre el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas, conocido como “New START”, firmado en 2010.

América Latina y el Caribe tiene autoridad y experiencia. Conculimos el Tratado de Tlatelolco en la peor fase de la Guerra Fría, pero lo hicimos sin miedo, sin timidez. Logramos en aquella ocasión incluso la participación de los Estados poseedores de armas nucleares en los Protocolos adicionales al Tratado. Hicimos el Tratado de Tlatelolco con habilidad, con fina técnica diplomática y lo hicimos con independencia. Por eso, creo que debemos abiertamente criticar la instauración de una nueva guerra fría y de una nueva carrera armamentista que claramente se muestra en los ambiciosos programas de modernización de arsenales nucleares por parte de Estados nuclearmente armados.

Este momento es de conmemoración, pero debe ser también de renovación de nuestra firme posición contra las armas nucleares y el resto de las armas de destrucción en masa.