

La no proliferación de las armas nucleares en América Latina

por Héctor Gros Espiell

La no proliferación de armas nucleares en América Latina reposa en tres instrumentos internacionales: el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) y el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco)¹.

Como dos de estos textos tienen carácter universal y uno regional, las obligaciones que dimanen de ellos no son iguales, sus respectivos enfoques de la cuestión no coinciden necesariamente y no poseen igual eficacia para el objetivo de lograr la no proliferación o la proscripción de las armas nucleares en América Latina; no hay tampoco coincidencia total en lo que se refiere a los países latinoamericanos Partes en estos tres Tratados. Pero los tres, en diferente forma, deben tenerse en cuenta para encarar de manera correcta e integral la cuestión de la no proliferación de armas nucleares en la zona latinoamericana.

Uno de los objetivos del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica es acelerar y aumentar la contribución de la energía atómica a la paz (Artículo II), por lo cual entre sus funciones se encuentran las de fomentar y facilitar en el mundo entero la investigación, el desarrollo y la aplicación práctica de la energía atómica con fines pacíficos (Artículo III.A.1).

Para asegurar que estos objetivos se cumplan en la práctica, el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica prevé, en su Artículo XII, un régimen de salvaguardias que, en lo que respecta al equipo e instalaciones nucleares, está dirigido a asegurar que no se utilizarán de modo que contribuyan a fines militares (Artículo XII.A.1), y, en cuanto a los materiales irradiados, a velar por que no se distraigan con destino a fines militares (Artículo XII.A.5). El Estatuto por su misma naturaleza encara esencialmente la cuestión del uso pacífico de la energía nuclear. Por ello es un importante elemento en el sistema normativo internacional existente para impedir la difusión y uso de armas nucleares.

Cuatro países latinoamericanos que no son Partes en el Tratado de no proliferación y que todavía no lo son en el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina — aunque, como veremos, algunos de ellos ya lo han firmado y/o ratificado — han celebrado o están negociando acuerdos de salvaguardias para sus actividades nucleares concretas, fundados exclusivamente en el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica. Se trata de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Cuba. Los tres primeros países han expresado reiterada y constantemente que su oposición al TNP se funda en que es un texto discriminatorio, violatorio de la igualdad jurídica de los Estados y por ende inaceptable. Los países latinoamericanos que son Partes en el Tratado de no proliferación y que por ende han aceptado las obligaciones que en materia de no proliferación de armas nucleares establece su Artículo II, deben celebrar acuerdos de salvaguardias según lo que dispone su Artículo III. Pero como estos países latinoamericanos Partes en el Tratado de no proliferación

El Sr. Gros Espiell es Secretario General del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL).

son al mismo tiempo Partes en el Tratado de Tlatelolco, que impone también la obligación de negociar y concluir acuerdos de salvaguardias con el OIEA (Artículo 13), estos acuerdos se fundan simultáneamente en estos dos instrumentos multilaterales.

Se da todavía la situación de un Estado Parte en el Tratado de Tlatelolco que no es aún Parte en el Tratado de no proliferación; pero no se da el caso de ningún país latinoamericano que sea Parte en el Tratado de no proliferación pero que no sea Parte en el Tratado de Tlatelolco.

El tercer documento internacional, realmente esencial y con precedencia respecto de los otros dos antes citados, en el que se basa la no proliferación de armas nucleares en América Latina, es el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina.

Hay que comprender, en primer lugar, que este Tratado no se limita a establecer un conjunto de medidas para la no proliferación de armas nucleares en una zona o región geográfica. Establece, mediante un sistema de proscripción total, absoluta y no discriminatoria, la primera y hasta hoy única zona libre de armas nucleares que cubre una región habitada del Planeta, en base a un régimen de interdicción absoluta de armas nucleares en el ámbito espacial cubierto por el Tratado, espacio que cubre no solo la suma de los territorios de los Estados Partes en el Protocolo Adicional I, sino que además puede llegar a proyectarse a la zona fijada en el párrafo 1 del Artículo 4 el día en que se cumplan todas las previsiones establecidas en el Artículo 28, párrafo 1 del Tratado.

Además, la zona libre de armas nucleares de la América Latina está jurídicamente garantizada por las obligaciones que al respecto han aceptado todos los Estados poseedores de armas nucleares que son Partes en el Protocolo Adicional II (China, Estados Unidos de América, Francia, Gran Bretaña y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas). Es este Protocolo el único Tratado internacional actualmente vigente en materia de desarme del que son Partes los cinco Estados poseedores de armas nucleares.

El Tratado de Tlatelolco y el Tratado de no proliferación son dos instrumentos separados, distintos y autónomos. Aunque contemporáneos, ya que el Tratado de Tlatelolco se abrió a la firma el 14 de febrero de 1967 y el Tratado de no proliferación el 1 de julio de 1968, el primero no es solo un instrumento para evitar la proliferación horizontal de armas nucleares, que impide su construcción, tenencia y utilización a algunos Estados, sino que es Tratado que impone, a todos los Estados Partes, un régimen de ausencia total, absoluta y permanente de armas nucleares.

El Preámbulo del Tratado de Tlatelolco recuerda la Resolución 2028 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas "que establece el principio de un equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas para las potencias nucleares y las no nucleares". Esta Resolución está citada también en la Resolución 2372 (XXII) de la Asamblea General del 12 de junio de 1968, que aprobó el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y lo abrió a la firma y a la ratificación de los Estados. Pero ambos Tratados, aunque dirigidos al objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad internacionales, no se fundan en criterios idénticos. Por ello, si bien de los veinticinco Estados Signatarios del Tratado de Tlatelolco, veintidós han firmado también el Tratado de no proliferación, hay tres Estados latinoamericanos que no han firmado el de no proliferación pero son signatarios del de Tlatelolco (Argentina, Brasil y Chile); dos de ellos (Brasil y Chile) han ratificado el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina sin hacer la dispensa del Artículo 28.2. De igual modo dos países Partes en el Protocolo Adicional II del Tratado de Tlatelolco, China y Francia, no son signatarios del Tratado de no proliferación, y Francia ha firmado también el Protocolo Adicional I del Tratado de Tlatelolco. Hay que señalar, por último, que Cuba no ha firmado ni el Tratado de Tlatelolco ni el de no proliferación.

En el momento actual 22 Estados² son Partes en el Tratado de Tlatelolco y Miembros del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL); 25 han firmado el Tratado³ y 24 lo han ratificado⁴. Es muy probable que, a breve plazo, una vez cumplidas ciertas condiciones, Argentina lo ratifique. Se acepta hoy que los Estados que no son Partes aún pero que lo han ratificado o firmado no pueden realizar ningún acto que frustre el objetivo y el fin del Tratado, lo que supone necesariamente la no construcción, recepción o utilización de armas nucleares por estos Estados.

Hay dos Estados que no se integran todavía en forma alguna al Sistema de Tlatelolco. Se trata de Cuba y Guyana. Hasta que estos dos Estados no lo firmen y ratifiquen (y tenemos esperanzas de que la cuestión que ha impedido la firma de Guyana pueda resolverse), el Tratado no cubrirá efectiva y realmente a toda América Latina. En cuanto a Cuba, sobre todo luego de la última opinión oficial de su Gobierno en diciembre de 1979, de que no procedería a firmar hasta que los Estados Unidos no devolvieran Guantánamo y se cumplieran otras condiciones, la cuestión parece quedar probablemente abierta para un futuro no inmediato.

Los Países Bajos y el Reino Unido son ya Partes en el Protocolo Adicional I, por el que los Estados que poseen de jure o de facto jurisdicción sobre territorios situados en la zona delimitada por el Tratado se obligan a aplicar a esos territorios el estatuto de desnuclearización que él establece. Los Estados Unidos firmaron el Protocolo en mayo de 1977 y Francia lo hizo el 2 de marzo de 1979. Cuando Francia lo ratifique, la Guyana Francesa, Martinica y Guadalupe quedarán militarmente desnuclearizadas. Cuando lo ratifiquen los Estados Unidos, la Zona del Canal de Panamá, Guantánamo, las Islas Vírgenes y Puerto Rico estarán necesariamente libres de armas nucleares. Hay que señalar, en todo caso, que la Zona del Canal de Panamá está ya militarmente desnuclearizada como consecuencia de la entrada en vigencia del Tratado del Canal de Panamá; el Acuerdo para la ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá, que constituye un anexo al Tratado dispone en su Artículo IV, párrafo 6: "En virtud de que la República de Panamá es Parte del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tlatelolco), los Estados Unidos no instalarán ningún tipo de armamento nuclear en territorio panameño." Entonces, como consecuencia de que los Países Bajos y el Reino Unido son ya Partes en el Protocolo Adicional, todos los territorios de América Latina poseídos por Estados no latinoamericanos estarán necesariamente libres de armas nucleares.

En cuanto al Protocolo Adicional II, por el que los países poseedores de armas nucleares se comprometen a respetar el estatuto de desnuclearización de la América Latina para fines bélicos, ya ha sido firmado y ratificado por China, los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y la Unión Soviética.

El Tratado de Tlatelolco establece, a cargo del organismo internacional que creó, es decir, el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL), un completo sistema de control para vigilar el cumplimiento de las obligaciones que impone a los Estados Partes. No es nuestra intención analizar ahora este sistema en todos sus detalles, sino tan solo indicar que los procedimientos regulados en sus artículos 13, 14 y 23 funcionan y se aplican ya con toda eficacia.

En efecto, la remisión semestral por los Gobiernos de informes relativos a que ninguna actividad prohibida por el Tratado se ha realizado en sus territorios (Artículo 14) se cumple ahora regularmente y el Consejo del OPANAL analiza cada sesenta días los informes recibidos y el proceso de cumplimiento de esta disposición del Tratado.

En cuanto a los acuerdos de salvaguardias que los Países Partes en el Tratado de Tlatelolco se han obligado, según su Artículo 13, a negociar y concluir con el OIEA, se han ido preparando y firmando a un ritmo que se ha acelerado en los últimos tiempos y que permite pensar que en poco tiempo más todos los Estados latinoamericanos Partes en el Tratado los habrán

celebrado. Cuando el Estado que negocia el acuerdo es Parte en el TNP y en el Tratado de Tlatelolco, el acuerdo de salvaguardias se basa en estos dos instrumentos. Cuando en el momento de la negociación el Estado solo es Parte en el Tratado de Tlatelolco⁵, el acuerdo se funda solo en éste. El OPANAL interviene activamente en el proceso de negociación de estos acuerdos de salvaguardias entre los países latinoamericanos y el OIEA, asistiendo y asesorando a los Estados que lo deseen. El Consejo del OPANAL vigila el proceso de cumplimiento del Artículo 13 y sigue de cerca la aplicación del mismo.

Hasta el día de hoy se han firmado acuerdos de salvaguardias del OIEA con los siguientes Estados Partes en el Tratado de Tlatelolco: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Se encuentran en proceso de negociación: Bahamas y Granada. Han de iniciarse, esperemos pronto, las negociaciones con Barbados y Trinidad y Tabago.

El Artículo 23 dispone que "Una vez que haya entrado en vigor el presente Tratado, todo acuerdo internacional que concierte cualquiera de las Partes Contratantes, sobre las materias a que el mismo se refiere, será notificado inmediatamente a la Secretaría, para que ésta lo registre y notifique a las demás Partes Contratantes"; el proceso de su cumplimiento es normal y satisfactorio.

Los demás artículos del Tratado referentes al sistema de control [Informes especiales (Artículo 15) e Inspecciones especiales (Artículo 16)], no han sido aplicados hasta el momento actual, pero existen, y el régimen jurídico referente a ellos está en plena vigencia, para ser utilizados en el caso de que se den las circunstancias requeridas para su aplicación. De igual modo, las normas del Tratado de Tlatelolco relativas a las medidas que se pueden adoptar en caso de violación del Tratado (Artículo 20) no han sido hasta hoy puestas en ejecución, ya que no han existido violaciones como las tipificadas en el Tratado.

El uso pacífico de la energía nuclear es un derecho de los Estados Partes en el Tratado de Tlatelolco (Artículos 18 y 19) y un elemento indispensable para el desarrollo económico y social futuro de los pueblos, al que la Conferencia General del OPANAL ha prestado particular atención señalando su importancia y significación eminentes. En la Declaración aprobada por la Conferencia General en la Sesión Especial efectuada para conmemorar el décimo aniversario del Tratado (febrero de 1977), se afirmó este extremo con especial énfasis y se precisaron las competencias del OPANAL al respecto.

Los países Partes en el Tratado de Tlatelolco, que son al mismo tiempo Partes en el TNP, y el OPANAL en cuanto organismo internacional han prestado singular atención a la aplicación del Tratado de no proliferación. Actuaron en la Primera Conferencia de las Partes encargada del Examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares en 1975 y OPANAL presentó en ella un documento especial; a pedido de la Comisión Preparatoria, volvió a presentar un documento para la Segunda Conferencia de Revisión. La Conferencia General del OPANAL en la Resolución 131 (VI), adoptada el 27 de abril de 1979, recomendó a los Estados Partes en el Tratado de Tlatelolco, Partes en el TNP "que coordinen por las vías y los medios que consideren del caso las posiciones que sustentarán en la Segunda Conferencia de Revisión del TNP". El Consejo del OPANAL ha adoptado ya medidas, en la Resolución C.16 del 21 de abril de 1980, para instrumentar esta coordinación. En el documento presentado por el OPANAL para la Segunda Conferencia se insiste, en particular, en la necesidad de una adecuada e integral y no discriminatoria aplicación de los Artículos IV y VI del TNP.

Las breves referencias que hemos hecho muestran cuál es la realidad actual del Tratado de Tlatelolco, no solo en cuanto a la situación relativa a las firmas y ratificaciones logradas hasta ahora en el Tratado propiamente dicho y en sus dos Protocolos Adicionales, sino también

con respecto a la aplicación efectiva de sus disposiciones. El panorama es alentador y las perspectivas magníficas. Todo hace pensar que en un plazo relativamente breve se podrá completar el proceso dirigido a obtener su aplicación en todo el territorio del continente latinoamericano. De tal modo la proscripción de las armas nucleares en la América Latina, que ya es felizmente en los hechos una realidad, será en toda ella un extremo cierto e ineludible, garantizado por un instrumento internacional multilateral y un sistema de control completo y eficaz, que hace prácticamente imposible toda violación de las obligaciones que el Tratado impone.

Este ejemplo exitoso respecto de la proscripción de las armas nucleares en la América Latina ha de servir como modelo para crear otras zonas libres de armas nucleares. Es de desear que la América Latina deje pronto de tener el honroso privilegio de ser la única zona libre de armas nucleares que cubre una zona habitada del Planeta.

Además, puede constituir una base para una experiencia análoga dirigida al control y a la limitación de los armamentos convencionales en América Latina, propuesta formulada por Venezuela y México en particular en el reciente período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme (mayo-junio de 1978), en la Conferencia General de la OEA (junio de 1978) y en otros foros.

El camino iniciado para que el Tratado de Tlatelolco juegue un papel importante en la cuestión del uso pacífico de la energía nuclear en América Latina y para que el OPANAL sea el centro de planeación y coordinación regional en la materia, abre perspectivas de muy particular interés.

De tal manera, este ejemplo que es el Tratado de Tlatelolco, que la América Latina brindó al mundo como contribución a la paz, a la seguridad y al desarrollo, habrá de producir en el futuro efectos de excepcional relevancia, no solo en materia de desarme, sino también en el necesario esfuerzo dirigido a que la energía nuclear sea un factor principal para el desarrollo económico y social de los pueblos latinoamericanos.

NOTAS

1. Las zonas no habitadas del Planeta directamente vinculadas con América Latina, como la Antártida y los fondos marinos situados más allá de las 12 millas de las costas latinoamericanas, poseen un estatuto especial que prohíbe realizar explosiones nucleares o situar en ellas armas atómicas. El "Tratado de la Antártida", en vigencia desde el 23 de junio de 1961, contiene esta prohibición en su Artículo I y son Partes en él Argentina y Chile desde su adopción, Brasil desde 1975 y Uruguay desde 1977. El "Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo", en vigencia desde el 18 de mayo de 1971, contiene estas prohibiciones en sus Artículos I y II y ha sido firmado por un alto número de países latinoamericanos y ratificado por muchos de ellos.
2. Bahamas, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.
3. Los veintidós Estados citados en la nota (2) más Argentina, Brasil y Chile.
4. Los veintidós Estados citados en la nota (2) más Brasil y Chile.
5. Caso de los acuerdos de salvaguardias de Colombia y Panamá.