

Energía nuclear y no proliferación en América Latina: la constitución del sistema de Tlatelolco

PILAR ARMANET

Profesora del Instituto de Estudios
Internacionales de la Universidad de
Chile

La energía nuclear es una variable que aumenta permanentemente su influencia entre el conjunto de elementos que se consideran para el diseño y estudio de las relaciones bilaterales y multilaterales.

Ello se debe fundamentalmente a su incidencia en dos aspectos esenciales de la crisis que enfrenta el sistema internacional en su conjunto:

- su importancia como recurso para la generación de energía;
- su inmenso poder destructivo que ha convertido a la energía nuclear en una amenaza permanente para la paz y la seguridad internacional.

La energía nuclear como recurso energético alternativo

La difusión de la energía nuclear a nivel internacional se inició definitivamente con el programa "Átomos para la Paz" del Presidente Eisenhower en 1955, que se materializó en un conjunto de acuerdos bilaterales que convirtieron a Estados Unidos en el principal proveedor de materiales, equipos y tecnología nuclear ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

No obstante, el mayor impulso en este desarrollo se debió sin lugar a dudas al impacto de la crisis del petróleo de 1973. En ese momento las demandas por equipos y materiales nucleares aumentaron considerablemente, y por dos razones fundamentales: con el alza de los precios del petróleo disminuyeron proporcionalmente los costos de generación de la energía nuclear, y el embargo petrolero contribuyó a crear conciencia de la vulnerabilidad económica y política de los países compradores de petróleo, y de la necesidad de aumentar y diversificar las fuentes de abastecimiento de energía tanto desde el punto de vista de la procedencia de sus importaciones como del tipo de recursos generadores, a fin de asegurar el abastecimiento permanente de energía, especialmente en momentos de crisis externas e internas ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

Ello configuró un mercado nuclear de connotación expansionista, tanto en términos cualitativos como cuantitativos; con tendencia hacia la multipolaridad: tanto desde el punto de vista de los exportadores como de los importadores; y la diversificación en la oferta y la demanda de tecnología y equipos ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

- (1) "El 7 de diciembre de 1953 el Presidente Eisenhower propuso ante la Asamblea General de Naciones Unidas un cambio decisivo en la política nuclear mundial, para ello se comprometía a derogar la legislación de los Estados Unidos sobre la materia, que establecía "el secreto atómico" y aseguraba "el monopolio nuclear americano". Con la aprobación de la Ley de Energía Atómica de 1954, y la derogación de la Mac-Mahon Bill de 1946, se autorizaba y alentaba la amplia cooperación internacional, y se tradujo en la concreción entre julio de 1955 y 1958 de cuarenta acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y otros países con lo cual se inició definitivamente el proceso de difusión de la energía nuclear." BERTRAND GOLDSCHMIDT — *L'Aventure Atomique*, Fayard, París, 1962.
- (2) "En el campo internacional la nueva era estuvo tipificada por la Conferencia sobre los Usos Pacíficos de Energía Atómica que se reunió en Ginebra en 1955 y que atrajo a más de mil cuatrocientos participantes de unos sesenta países, incluso de la Unión Soviética y otras naciones de Europa Oriental; esa reunión determinó que los principales países nucleares hicieran pública una gran cantidad de información acumulada, que era sumamente importante para el desarrollo nuclear en usos pacíficos." El Consejo Atlántico de los Estados Unidos; *La Energía Nuclear y la Proliferación de Armas Nucleares*, Informe del Grupo de Trabajo sobre Política de Combustibles Nucleares, Noema Editores, México, 1978, p. 75.
- (3) Al respecto ver cifras y gráficos en SIPRI, *World Armaments and Disarmament Yearbook 1977*, Taylor and Francis, London, 1977, p. 38. Ver también J. ROTBLAT — "Nuclear Energy and Nuclear Weapon Proliferation" en SIPRI — *Nuclear Energy and Nuclear Weapon Proliferation*, Taylor and Francis, London, 1979, Cap. 14, p. 373.
- (4) La mayor rentabilidad de las plantas de energía nuclear es especialmente interesante para el caso de las plantas superiores a 1.000 MW que requieren de una gran inversión de capital para su construcción y puesta en marcha, pero su costo de generación de electricidad es considerablemente menor que en las de petróleo, pero ello implica necesidades energéticas tales que justifiquen la incorporación a la red eléctrica de centrales nucleares de alta potencia. Ver M. B. A. GRESPI — *La Energía Nuclear en América Latina; Necesidades y probabilidades*. Comisión Nacional de Energía Atómica, Buenos Aires, Argentina. Trabajo presentado al Simposio sobre Energía y Desarrollo, Guanajuato, A. P. Brasil 13 al 17 de marzo de 1978. (Versión Preliminar.)
- (5) "As of 30 June 1980, 12 countries in the developing world had commercial nuclear power plants either in operation, on order, or with a signed "letter of intent" to build." En *Revista South, The Third World Magazine*, n.º 3, December, 1980, p. 31.
- (6) El número de países que constituyeron el Club de Londres (1975-1977) y que elaboraron las guías uniformes de exportación da una idea de la expansión de la oferta nuclear: Bélgica, Canadá, Checoslovaquia, Francia, República Democrática Alemana, República Federal Alemana, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Suecia, Suiza, Reino Unido, los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Algunos factores, tales como el accidente de Three Mile Island en Estados Unidos que sembró, a nivel de la opinión pública, preocupación por la constatación de que la difusión de los reactores nucleares lleva aparejado un aumento en los riesgos de accidentes; y el fortalecimiento de los grupos ecológicos y anti-nucleares, que deben ser necesariamente tomados en cuenta, especialmente en los países democráticos, al momento de la toma de decisiones para iniciar o ampliar los proyectos nucleoelectricos, han alterado en cierta medida la tendencia declaradamente expansiva antes señalada de la industria nuclear (7) (8) (9).

Sin embargo, las posibilidades futuras de la energía nuclear dependerán fundamentalmente del panorama energético mundial, y especialmente de la factibilidad de desarrollar recursos energéticos no tradicionales capaces de reemplazar eficientemente a los combustibles tradicionales.

No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados en el terreno científico-tecnológico para el empleo masivo de recursos tales como la energía solar, geotérmica, vientos, mareas y otros, no parece factible afirmar que estos elementos puedan constituir al menos en el corto plazo, alternativas energéticas viables y de grand aplicación.

En consecuencia, la energía nuclear deberá cumplir un rol importante en la transición desde los combustibles tradicionales en vías de extinción y de gran desequilibrio en su distribución geográfica, hacia fuentes energéticas más evolucionadas (10) (11).

-
- (7) "Last January the Nuclear Regulatory Commission (NRC) withdrew its endorsement of a bench mark 1974 study by about 80 scientists, headed by Norman Rasmussen, a professor of Nuclear Engineering at M.I.T. The report rated the chance of a serious nuclear accident about the same as the probability of a meteor hitting a major city (one in a million). An opposing group of scientists, led by University of California Physicist Harold Lewis had convinced the NRC the Rasmussen study, while not necessarily wrong, had insufficient statistical basis to necessarily be right. "A Nuclear Nightmare, confusion and fear from a damaged reactor in Pennsylvania". Time, April 9, 1979, p. 8. Es interesante destacar que hasta aquí el informe Rasmussen era citado como evidencia irrefutable en los trabajos sobre energía nuclear que hablan sobre la seguridad en los reactores nucleares. "Les américains admettent aujourd'hui au moins onze accidents nucléaires majeurs qu'ils appellent du joli nom de code "Broken Arrows" citado por Le Nouvel Observateur de The Defense Monitor, Février 1973.
- (8) The nuclear power industry, like utilities generally was hurt by slowing expansion in the demand for electricity as the population growth rate stabilized. Perhaps more important, the cost of building nuclear reactor has more than doubled, partly because tighter government regulations. Safety and environmental concerns meanwhile stretched the average time required to build a nuclear plant from about seven years in 1970 to twelve years today. The result was that orders for new reactors, which is high of 41 in 1973 declined to two in 1978 and zero in 1979. Time, marzo 24, 1980, p. 47.
- (9) El 5 de noviembre de 1978 por votación popular el pueblo austríaco decidió rechazar la instalación de su primer reactor de potencia de 700 MW permaneciendo junto a Lichtenstein como los únicos dos países de Europa que no tienen instalaciones nucleares. *Keesing Contemporary Archives*, Scotland 1979, p. 29628A. "El pueblo sueco se pronunció el 23 de marzo de 1980 sobre el programa nuclear. Un voto negativo habría puesto al país en serios problemas técnicos. Más de un cuarto de la energía eléctrica que se consume en Suecia es de origen nuclear y cuatro nuevos reactores deben agregarse a los seis que están en funcionamiento. Luego de un debate público abierto y prolongado los electores se pronunciaron en más de un 58% en favor de la continuación del programa nuclear. La abstención ascendió a un 25%, porcentaje inhabitual en Suecia". *Le Monde*, édition internationale, Sélection Hebdomadaire, 20 a 26 de mayo de 1980, p. 1. Impactantes han sido las manifestaciones antinucleares en Alemania, Francia y los Estados Unidos en los últimos años. Ver también al respecto: BERTRAND GOLDSCHMIDT — *Le Complexe Atomique*. Fayard, Paris, 1980, pp. 457 y ss.
- (10) FRANK ZARB — "Energy Problems of The United States and International Politics"; en Heraldo Muñoz (ed.); *Desarrollo Energético en América Latina y la economía mundial*; Editorial Universitaria, Santiago, 1979, p. 117.
- (11) *Ibid.*, p. 6.

En el caso de los países en desarrollo y, en especial, de aquellos más avanzados en sus procesos de industrialización que tienen en razón de su crecimiento las mayores tasas de aumento en sus necesidades energéticas, se ha constatado también la imperiosa exigencia de contar con fuentes energéticas estables, y la posibilidad de considerar con seriedad la viabilidad del aporte de la energía nuclear para los requerimientos de su desarrollo económico.

Por otra parte, la energía nuclear constituye para algunos países una posibilidad de contar con la ansiada independencia energética, a través del desarrollo en sus territorios de todas y cada una de las etapas del ciclo nuclear.

Asimismo, no se puede dejar de lado el hecho de que el desarrollo de la energía nuclear lleva implícito un acceso a conocimientos científicos y tecnológicos que tienen una connotación de prestigio en el sistema internacional.

No obstante, en especial para los países en desarrollo existen un conjunto de obstáculos que dificultan la implementación de programas nucleoelectricos. Especial incidencia tienen los controles y restricciones que los países proveedores de tecnología y equipos imponen unilateralmente a los países compradores. Aun cuando para ello se esgrimen criterios de control de la proliferación, muchas veces es posible detectar consideraciones a intereses comerciales, o elementos de presión política, que lesionan conceptos arraigados tales como la soberanía e igualdad de los Estados ⁽¹²⁾.

Ello ha conducido a que muchos proyectos nucleoelectricos persigan la autonomía del ciclo nuclear, en desmedro de esquemas de cooperación regional o internacional más eficientes desde el punto de vista económico y más acordes con los objetivos de no proliferación de las armas nucleares ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

El uso militar de la energía nuclear

La aparición dramática en el escenario internacional de la energía nuclear, marcada por la utilización de bombas atómicas por parte de los Estados Unidos, contra las ciudades de Hiroshima y Nagasaki, configuró

(12) Al respecto ver: Legislación canadiense de transferencia nuclear, elaborada con posterioridad a la explosión nuclear de la India en 1974, la Ley Nuclear de los Estados Unidos, de 10 de marzo de 1978. Como también las guías para la Transferencia de Tecnología Nuclear elaboradas por los exportadores en el Club de Londres.

(13) JOHN R. REDICK — "Conference on Energy and Nuclear Security in Latin America", en Francisco Orrego y Pilar Armanet (eds.) *Política Nuclear*; Editorial Universitaria, Santiago, 1978, pp. 224 y ss.

(14) Tanto el plan nuclear argentino como el Plan Nuclear Brasileiro contemplan todas las etapas del ciclo, destinada a obtener la plena autosuficiencia y autonomía en el manejo de su programa atómico. Comisión Nacional de Energía Atómica La Comisión Nationale d'Énergie Atomique et l'Utilization Pacifique de l'Atome dans la République Argentine. Folleto de la CNEA, Buenos Aires, 1978. CASTRO MADERO CARLOS, Argentina, "Situación Nuclear Actual" en Revista *Estrategia*, n.º 51, marzo-abril 1978, Buenos Aires. NORMAN GALL, "Energía Atómica para Brasil, peligro para todos" en Revista *Estrategia*, n.º 42, septiembre-octubre 1976. "O Programa nuclear brasileiro"; República Federativa do Brasil, Brasília, mars, 1977; resumen en *Notes et Études Documentaires*, n.º 4391-2-3, Problèmes d'Amérique Latine XLIV, Brésil, La Documentation Française, 17 junio 1977.

un esquema de desigualdad en la potencialidad militar de los Estados, originada en el inmenso poder destructivo de las armas nucleares.

Ello permitió a Norteamérica, durante el período de su monopolio nuclear, la posibilidad de influir sin contrapesos en los destinos de la comunidad internacional.

La inesperada detonación de un artefacto nuclear soviético en 1949 puso fin al monopolio americano, e inició la desenfrenada carrera armamentista que mantienen hasta la fecha las dos superpotencias ⁽¹⁵⁾.

El ingreso posterior al Club Nuclear de Inglaterra, Francia y China, configuró un esquema de poder militar atómico que, a niveles crecientes de potencial destructivo, ha permanecido por largo tiempo inalterado. Esto es, la existencia de dos superpotencias nucleares capaces de destruir varias veces el mundo, y potencias nucleares intermedias dotadas de algún grado de independencia en el manejo de sus relaciones estratégicas internacionales.

Es un hecho real que las armas atómicas no constituyen de ningún modo garantía de seguridad, sino que acrecientan el riesgo, precisamente para aquellos Estados que las poseen de verse envueltos en conflictos nucleares con irreparables consecuencias.

Es por ello que la explosión nuclear realizada por la India en 1974 vino a agregar a los temores ya existentes la amenaza de una difusión de las armas atómicas en distintos lugares del mundo con consecuencias difíciles de preveer.

La India, un país en desarrollo, receptor de tecnología, había desatado, con su ensayo nuclear, el clamor de los países nucleares y de los países exportadores, que elaboraron un código moral destinado a evitar los riesgos de proliferación horizontal, ideando un conjunto de mecanismos, controles, y presiones políticas destinadas a evitar que el ejemplo de la India pudiera seducir a otros Estados ⁽¹⁶⁾.

En este contexto surgieron las políticas unilaterales de controles a la transferencia de tecnología y equipos más sensibles por su mayor capacidad para ser desviados del ciclo nuclear pacífico; el endurecimiento en la interpretación de las disposiciones del Tratado de No Proliferación (TNP) y en la ampliación de las salvaguardias por parte del Organismo Internacional de Energía Atómica.

(15) L'effet de surprise provoqué par cet événement donna la preuve de l'efficacité du secret soviétique. Deux erreurs de jugement avaient été commises par les dirigeants américains: d'une part, ils avaient sousestimé le potentiel industriel russe dans un domaine assuré de la plus haute priorité, et d'autre part, ils avaient surestimé l'efficacité du secret atomique qu'ils avaient voulu faire respecter". BERTRAND GOLDSCHMIDT, *Le Complexe Atomique*, op. cit., p. 102.

(16) Declaraciones de Indira Gandhi a *News Week* luego de la explosión del dispositivo atómico en el Nordeste de la India: "Hemos declarado claramente y quisiera repetir mis seguridades a todo el mundo, en especial a nuestros vecinos, que no deben abrigar ningún temor, y que tenemos la intención de continuar usando esta energía nuclear, como nuestros anteriores conocimientos atómicos, para propósitos pacíficos". Reproducida en *Boletín de la Embajada de la India*. Santiago de Chile, vol. X; 1974, n.º 9.

Sin embargo, las reuniones de evaluación del ciclo nuclear, convocadas por Estados Unidos desde 1978 a 1980 y conocidas por su sigla en inglés INFCE, demostraron a los exportadores que no existían mecanismos técnicos capaces de asegurar por sí solos que los materiales e instalaciones nucleares no fueran desviados de sus objetivos pacíficos para la fabricación de armas nucleares (17).

En consecuencia, una política realista y eficiente de control de la proliferación horizontal debería necesariamente fundamentarse en la cooperación y confianza entre Estados proveedores y compradores sobre la base de acuerdos negociados en conjunto y para beneficio mutuo (18).

Por otra parte, los intentos de coordinar a todos los proveedores, reunidos al inicio en forma secreta y más tarde públicamente en el Club de Londres no pudieron sobrepasar a los intereses nacionales de cada uno de los países integrantes, y las presiones en el interior de ellos para paliar los inmensos gastos en que se había incurrido para desarrollar la industria nuclear y que esperaban recuperar a través de la venta y traspaso de conocimientos, materiales y equipos.

América Latina se encuentra inserta en todo este debate: Argentina y Brasil ya están empleados en programas nucleares sustantivos que buscan la autonomía e independencia de sus ciclos nucleares. Chile, Perú, Venezuela, Uruguay, entre otros países de la región, desean mantener abierta su opción de poder tener acceso a la Energía Nuclear cuando sus requerimientos energéticos así lo hagan aconsejable.

Asimismo, aquellos países que observan la energía nuclear como una alternativa actual: como México, y Argentina y Brasil más concretamente, han sido objeto de fuertes presiones internacionales, restricciones a las transferencias, y condenación de segundas intenciones belicistas en diversas oportunidades.

(17) INFCE was launched at an Organising Conference in Washington in October as a result of US initiative. It arose out of concern about the possible effects of an expanding world nuclear industry on prospects for the spread of nuclear weapons. "International fuel cycle Evaluation" in Australian Foreign Affairs Record, Department of Foreign Affairs, March 1980, p. 51. En el comunicado amado de la Conferencia Plenaria realizada en Viena entre el 25 y 27 de febrero de 1980, los participantes reconocen el éxito de la Evaluación en el logro de los objetivos previstos, esto es: la identificación de los medios y canales de acción para asegurar el abastecimiento de combustible, minimizando a mismo tiempo los riesgos de proliferación de armas nucleares. Los países participantes señalaron que, para que estos mecanismos puedan ser realmente eficaces, debe fortalecerse la cooperación internacional, e implementarse medidas de carácter técnico, legales e institucionales que salvaguarden el desarrollo nuclear. Otra conclusión importante de INFCE señalada en el comunicado final es el convencimiento de que la energía nuclear incrementará su importancia en la satisfacción de las necesidades energéticas mundiales y que la OIEA deberá jugar un papel fundamental en la profundización del estudio y difusión de los mecanismos de control (ibid.).

(18) Una opinión interesante en apoyo de esta afirmación es señalada en las conclusiones sobre medidas de los Estados Unidos y otras naciones en el Informe del Grupo de Trabajo sobre Política de Combustibles Nucleares, del Consejo Atlántico de los Estados Unidos; en "La Energía Nuclear y la Proliferación de Armas Nucleares", op. cit., p. 168. "A los efectos de elaborar una estrategia antiproliferante para la década de los 80, es útil reconocer que la no proliferación no depende del control de los Estados Unidos ni del control de ninguna otra nación. Una estrategia eficaz de no proliferación exige una cooperación inusitada de la actual comunidad mundial, que es interdependiente. Si los Estados Unidos vencen la tentación de emprender acciones unilaterales, su influencia en lo relativo a la proliferación puede ser enorme. Sin embargo, para que esa influencia resulte efectiva es menester disipar las sospechas de proveedores y compradores de que la nueva preocupación que manifiestan los Estados Unidos por la no proliferación se debe sólo a su propio interés económico y aclarar que se debe al más importante problema de la seguridad mundial."

Es en el contexto de la búsqueda de un control eficiente, no discriminatorio, y que fomente la confianza regional e internacional, es que el Tratado de Tlatelolco constituye un real aporte de América Latina al Derecho Internacional de la paz.

El Tratado de Tlatelolco

El Tratado de Tlatelolco fue abierto a la firma el 14 de febrero de 1967, culminando así un largo proceso de elaboración que se iniciara en 1963 con la Declaración Conjunta sobre Desnuclearización de América Latina de los Presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México del 29 de abril de 1963, en la que anunciaban que sus gobiernos estaban dispuestos a firmar un acuerdo multilateral y asumir el compromiso de no fabricar, almacenar, ni ensayar armas nucleares o artefactos para el lanzamiento de armas atómicas ⁽¹⁹⁾.

Las dificultades que necesariamente debía enfrentar la elaboración de un instrumento jurídico multilateral destinado a establecer en América Latina una zona libre de armas nucleares, fueron superadas con creces por la existencia de elementos que contribuían a fomentar el progreso de tan importante iniciativa, entre ellos, el Secretario General de la Organización para la Proscripción de las armas nucleares en América Latina, Dr. Héctor Gross Espiell, señalaba: la existencia de una tradición jurídica y política común, la inexistencia real de armas nucleares en la región, y el espíritu de cooperación latinoamericano, entre otros ⁽²⁰⁾.

Las Zonas de Armas Nucleares, una contribución al desarme

El Tratado de Tlatelolco constituye el único ejemplo actual de una zona libre de armas nucleares en una región habitada del planeta. Aun cuando desde la década de los 50 se venía planteando a nivel internacional la idea de establecer zonas desnuclearizadas, ello sólo ha podido materializarse en regiones deshabitadas o espacios geográficos especiales, en instrumentos jurídicos, tales como el Tratado Antártico de 1959, el Tratado sobre la Exploración y el uso del espacio ultraterrestre incluida la luna y otros cuerpos celestes de 1967 y el Tratado sobre la prohibición de situar armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo de 1970.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado por ampliar a otros territorios habitados el estatuto de zona desnuclearizada, tales como Europa Central, los Balcanes, el Adriático, el Mediterráneo, África, Europa Septentrional, el Oriente Medio, Asia Meridional, el Océano Índico y el Pacífico Sur, no resulta realista señalar para estas iniciativas posibilidades de consolidarse al menos en el corto plazo ⁽²¹⁾.

(19) Declaración Conjunta del 29 de abril de 1963 sobre Desnuclearización de América Latina, Documento ONU a/5415/Rev. 1, 14 de noviembre de 1963.

(20) HÉCTOR GROSS ESPIELL — En torno al Tratado de Tlatelolco y la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina — OPANAL, México, 1973, p. 24.

(21) HÉCTOR GROSS ESPIELL — La Importancia de las Zonas Libres de Armas Nucleares, Conferencia sobre No Proliferación y Salvaguardias. The American Nuclear Society, México, 7 al 10 de septiembre de 1980, p. 2.

No obstante ello, la importancia de las zonas libres de armas nucleares ha sido señalada en numerosas resoluciones de Naciones Unidas. La Resolución 3.472 B de la 30ª sesión de la Asamblea General del 11 de diciembre de 1975 establece que "las zonas libres de armas nucleares constituyen uno de los medios más eficientes para prevenir la proliferación tanto horizontal como vertical de las armas nucleares y para contribuir a la eliminación del peligro de un holocausto nuclear" (22).

Asimismo el 30 de junio de 1978 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaba por consenso un Programa de Acción en la sesión especial dedicada al desarme en el que se reafirmó el significado de las zonas libres de armas nucleares como una medida importante para el desarme y proclamó que el proceso de establecimiento de estas zonas en diferentes partes del mundo seguramente favorecería el objetivo final de alcanzar un mundo totalmente libre de armas nucleares (23).

El peso e importancia que la comunidad internacional ha reconocido a la zona desnuclearizada de América Latina se ha manifestado desde el mismo momento en que fuera presentado a la Asamblea General. En su Resolución 2.286 (XXII), de 5 de diciembre de 1967, señaló que dicha iniciativa constituía un evento de significación histórica en el intento de prevenir la proliferación de las armas nucleares y promover la paz y la seguridad internacional, lo que fue enfatizado por comentarios favorables de no menos de 45 Estados en el debate de la Asamblea General dedicada al Desarme (24).

La concepción de una zona desnuclearizada en América Latina constituye el reflejo del consenso existente en la región acerca de la ineficiencia de las armas nucleares en el sentido de que éstas no contribuirían de ningún modo a aumentar la seguridad de los Estados, y muy por el contrario aumentarían considerablemente el riesgo de ser escenario de las confrontaciones de las grandes potencias. A ello se agrega la conciencia de que un proceso de armamentismo nuclear contribuiría a desviar los escasos recursos existentes para el desarrollo económico y social de los pueblos a la fabricación de armas nucleares.

El Tratado de Tlatelolco, sus principales características

1 — El Tratado en estudio consta de tres instrumentos fundamentales: un cuerpo principal y dos Protocolos Adicionales.

- a) El cuerpo principal se encuentra permanentemente abierto a la firma de:

"a) Todas las Repúblicas latinoamericanas, y

(22) ALFONSO GARCÍA ROBLES — *The Latin American Nuclear-Weapon-Free Zone*; Occasional Paper n.º 19, The Stanley Foundation, USA, 1979, pp. 20 y 21.

(23) *Ibid.*

(24) *Ibid.*

b) los demás Estados soberanos del hemisferio occidental situados totalmente al sur del paralelo 35° latitud norte, y, salvo lo dispuesto en párrafo 2 de este artículo, los que vengan a serlo cuando sean admitidos por la Conferencia General.

c) La Conferencia General no adoptará decisión alguna con respecto a la admisión de una entidad política cuyo territorio esté sujeto total o parcialmente y con anterioridad a la fecha de la apertura a firma del presente Tratado, a litigio o reclamación entre un país extracontinental y uno o más Estados latinoamericanos, mientras no se haya puesto fin a la controversia mediante procedimientos pacíficos" (artículo 25).

b) Dos Protocolos Adicionales: Dirigido el Primero (I) a asegurar el Estatuto desnuclearizado de los territorios que en la región latinoamericana están *de jure o facto bajo el control de potencias extracontinentales* y el segundo (II) a garantizar por parte de las potencias nucleares el estatuto desnuclearizado de América Latina.

2 — El Tratado de Tlatelolco establece un sistema *sui generis* de entrada en vigencia consagrado en su artículo 28, en virtud del cual el Tratado será plenamente aplicable al Estado que lo haya ratificado una vez que se cumplan todos los requisitos que en ese mismo artículo se señalan; esto es: a) que todos los Estados de la región existentes al momento en que el tratado fue abierto a la firma hayan depositado su instrumento de ratificación; b) que tanto el Protocolo I como el Protocolo II hayan sido ratificados por todos los Estados a los cuales sean aplicables, y por último c) que se hayan suscrito los acuerdos de salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica, previstos en el Tratado (25).

No obstante, en el párrafo 1º del artículo 28 se establece expresamente la facultad imprescriptible de los Estados de ratificarlo con dispensas de alguno o todos los requisitos antes señalados.

Ello implica que el Tratado de Tlatelolco no ha recogido la fórmula tradicional que distingue la apertura a la firma por un período determinado, de la adhesión de los Estados que con posterioridad quieram incorporarse. En consecuencia la ratificación y el depósito del instrumento de ratificación no determinan por sí mismos el consentimiento de obligarse.

(25) "El Artículo 28 del Tratado establece para su entrada en vigencia un régimen *sui generis*, en el que el consentimiento de los Estados en obligarse ha sido convenido en una forma especial, como prevé la parte final del artículo 11 de la Convención de Viena, sobre derecho de los tratados, distinta a las tradicionales, es decir, la firma, la ratificación, el canje de los Instrumentos, la captación, la aprobación o la adhesión". HÉCTOR GROSS ESPIELL — *En torno al Tratado de Tlatelolco...*, op. cit., p. 27.

En efecto, el consentimiento y la plena exigibilidad de los compromisos previstos en el Tratado se produce ya sea por el cumplimiento de todos los requisitos previstos en el artículo 28 antes señalados, o por la presentación del Estado signatario y ratificante de una declaración expresa en el instrumento de ratificación, o con posterioridad, de la dispensa de todos o parte de los requisitos establecidos en ese mismo artículo.

Por lo tanto ello supone la posibilidad de que existan cuatro categorías de Estados con referencia a la posición en que se encuentran frente al Tratado de Tlatelolco: a) países no signatarios, b) países signatarios, c) países ratificantes, y d) países ratificantes con dispensa de todos o algunos de los requisitos de plena vigencia establecidos en el artículo 28 (26).

Este análisis nos permite verificar el Estado de vigencia espacial del Tratado de Tlatelolco y su importancia y reconocimiento a nivel internacional. A la fecha el Tratado ya ha sido firmado por todos los Estados independientes existentes en la zona con la excepción de Cuba y Guyana.

“Cuba ha condicionado su firma y ratificación al cumplimiento de tres condiciones: término de la presencia norteamericana en Guantánamo, término de la política agresiva de los Estados Unidos y desnuclearización real del hemisferio” (27).

Con relación a Guyana, se trata de un caso contemplado en el artículo 28, párrafo 2º, ya que sus territorios se encuentran sometidos con anterioridad al año 1967 a litigio o reclamación. No obstante ello, en reiteradas oportunidades Guyana ha manifestado su interés por incorporarse al sistema de Tlatelolco, y se han estado realizando permanentes negociaciones en este sentido. Sin embargo, existe en América Latina la opinión generalizada de que el conflicto de Guyana debe resolverse con el acuerdo y voluntad unánime de los Estados de la región (28) (28).

(26) *Ibid.*, p. 28.

(27) RODRIGO DÍAZ ALBÓNICO — “El sistema de seguridad Interamericana y sus nuevos desarrollos a través del Tratado de Tlatelolco”, en *Estudios Internacionales*, n.º 51, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, año XIII, Santiago, julio-septiembre de 1980, p. 359. Sobre el particular este autor agrega: “No nos referiremos a las dos primeras condiciones, pues ellas son esencialmente temporales e inciden en la débil recomendación del informe Linowitz, tendiente a reabrir en forma gradual y recíproca el proceso de normalización de relaciones entre Estados Unidos y Cuba. Es decir, ellas forman parte del contencioso aún pendiente y sujeto a negociaciones. La tercera condición impuesta por Cuba debe, a nuestro juicio, ser precisada, pues ella es equívoca. En efecto, tal condición podría tener dos significados: el primero, Cuba al momento de expresarla lo hacía ante la negativa de los Estados Unidos de firmar el Protocolo Adicional I, actitud que le permitía “nuclearizar las Islas Virgenes, Puerto Rico, Guantánamo y la Zona del Canal; el segundo significado es que Cuba cree en un desarme nuclear generalizado, vertical y horizontal, de ahí su negativa a formar parte del TNP. Cuba veía el Tratado de Tlatelolco como un TNP regional imponiendo obligaciones sólo a los Estados no nucleares y dejando libre la carrera armamentista nuclear” (p.359).

(28) Naciones Unidas — *Las Naciones Unidas y el Desarme, 1970-1976*, Naciones Unidas, Nueva York, 1977, p. 90.

(29) RODRIGO DÍAZ ALBÓNICO — “El sistema de seguridad Interamericano...” en *Estudios Internacionales*, op. cit., p. 360.

Este sistema *sui generis* de entrada en vigencia otorga al Tratado de Tlatelolco una de sus cualidades más importantes, ya que permite que sea posible se reflejen los distintos grados de compromiso de los países de la región con el estatuto desnuclearizado, siendo posible que aquellos países que comparten plenamente sus postulados puedan, por la manifestación de su voluntad, dotarlo de plena vigencia en sus territorios.

Asimismo, permite una gama importante de posibilidades de negociación para aquellos Estados que encuentran dificultades temporales para obligarse plenamente. Un ejemplo interesante es el de Brasil, que habiendo firmado el Tratado de Tlatelolco en enero de 1968, y ratificado sin dispensas luego de su importante acuerdo con Alemania Federal para la adquisición de tecnología e instalaciones nucleares, manifestó que su plan nuclear es exclusivamente pacífico, y señaló expresamente que está obligado por las normas del Derecho Internacional y especialmente por el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados a no realizar ningún acto que pueda frustrar los objetivos del Tratado de Tlatelolco ⁽³⁰⁾.

El Protocolo I aplicable a aquellos Estados extracontinentales que de *jure* o de *facto* tienen control sobre territorios situados dentro del ámbito espacial de vigencia del Tratado, establecido en su artículo 4º, fue suscrito y ratificado por Gran Bretaña y los Países Bajos.

Estados Unidos, habiéndolo firmado el 26 de mayo de 1977, culminó su proceso de ratificación con la aprobación unánime del Senado el 13 de noviembre de 1981, y la entrega de su instrumento de ratificación en una ceremonia formal realizada en México el 23 de noviembre de 1981 y en la que participaron el Secretario de Estado de Estados Unidos, Alexander Haig, y el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda.

En consecuencia, para la plena vigencia del Protocolo I sólo falta la ratificación de Francia, ya que fue suscrito por el Presidente Valéry Giscard d'Estaing con ocasión de su visita a México en marzo de 1979.

El Protocolo II destinado a las potencias nucleares ha sido suscrito y ratificado por los cinco Estados del Club Nuclear, esto es China, Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia y la Unión Soviética. En consecuencia, todos estos Estados se han comprometido a no usar ni amenazar con el uso de armas atómicas a los países que integran la zona desnuclearizada de América Latina.

3 — En relación a las obligaciones que se establecen en el Tratado, ellas son de carácter amplio, ya que se conforma un régimen de total proscripción de las armas nucleares en el ámbito espacial de vigencia comprometiéndose las partes a no fabricarlas, almacenarlas, ensayarlas ni

(30) HÉCTOR GROSS ESPIELL — *El Tratado de Tlatelolco, Diez Años de Aplicación 1967-1977, Organismo para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, México, 1978, p. 103.

usarlas, ya sea directamente o a través de terceros. Obligación que también asumen los países nucleares y potencias extracontinentales a los cuales son aplicables los Protocolos I y II anexos al Tratado (arts. 1º y 5º).

4 — Una de las críticas fundamentales que se han esgrimido contra los esfuerzos internacionales por controlar la proliferación de las armas nucleares y en especial al Tratado de no Proliferación Nuclear, ha sido su carácter abiertamente discriminatorio. Los países nucleares se esgrimen en defensores de la paz y la seguridad internacional y para los países que sólo quieren utilizar la energía nuclear con fines pacíficos; para ello, elaboran normas y mecanismos de control y realizan acuerdos entre sí para condicionar la venta de tecnología, lesionando con ello la soberanía y autodeterminación de los países en desarrollo que no están dispuestos a legitimar instrumentos que consideran lesivos a sus intereses.

En este aspecto el Tratado de Tlatelolco constituye una importante excepción, al establecer obligaciones y derechos equilibrados para las potencias nucleares y los países no nucleares, y favorecer abierta y expresamente el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos, estimulando con este objeto toda forma de cooperación horizontal de los países de la región.

El Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares de América Latina — OPANAL

Hemos querido destacar la importancia del Tratado de Tlatelolco y del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares, ya que sin duda constituyen una importante contribución de América Latina al Derecho Internacional contemporáneo y un esfuerzo importante de la región en la búsqueda de la paz y la seguridad internacional, sin menoscabo de sus legítimos intereses en utilizar todos los elementos que puedan contribuir al desarrollo y bienestar de sus pueblos, sin limitaciones impuestas por potencias foráneas.

El OPANAL es un Organismo Regional destinado a verificar el cumplimiento de las obligaciones del Tratado, dedicado a buscar permanentemente la ampliación de su espacio territorial de vigencia a través de su constante negociación, y en especial, a través de las gestiones del Secretario General con personeros al más alto nivel tanto de los países de América Latina, como de los Estados a los cuales los Protocolos Adicionales I y II les son aplicables ⁽³¹⁾.

El OPANAL consta de una Conferencia General constituida por todas las partes contratantes, el consejo formado por cinco Estados elegidos por la Conferencia General, y que se renueva parcialmente cada dos años,

(31) HÉCTOR GROSS ESPIELL — "Experiencia, problemas y perspectivas del Tratado de Tlatelolco", en Francisco Orrego y Pilar Armanet, *Política Nuclear*, op. cit., pp. 254 y ss.

y cuya competencia esencial es verificar el cumplimiento del sistema de control instituido en el Tratado.

Uno de los elementos fundamentales que caracterizan a los tratados que pretenden evitar la proliferación nuclear es el sistema de control de los materiales e instalaciones nucleares con el objeto de verificar su utilización con fines pacíficos y paralelamente asegurar a todos los Estados Partes, y a la comunidad internacional, la existencia de un efectivo y total respeto de las obligaciones contraídas y en consecuencia la vigencia del estatuto de zona nuclearizada.

Para este efecto el OPANAL mantiene estrecha colaboración con el OIEA, órgano especializado de Naciones Unidas que tiene como función primordial verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Salvaguardias.

Por otra parte el OPANAL, en la búsqueda de fomentar el uso práctico de la energía nuclear, mantiene relaciones formales e informales con organismos tales como la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), La Comisión Interamericana de Energía Nuclear (CIEN), organismo de carácter técnico de la OEA; el SELA y otros ⁽³²⁾.

Perspectiva de la Zona Desnuclearizada de América Latina

Hemos repasado con algún detalle elementos destacados del Tratado de Tlatelolco, y sin embargo aún quedamos con la sensación de que existen importantes factores que hemos dejado de lado.

Ello se debe especialmente a que Tlatelolco más que un tratado es un sistema, que refleja la tremenda complejidad de regular la utilización de la energía nuclear. Por su carácter esencialmente dual, de servir por una parte como fuente de energía y por otra parte su enorme potencialidad bélica, exigen en su tratamiento la consideración de variables políticas estratégicas y económicas, que necesariamente deben reflejarse en los instrumentos jurídicos que con este fin se elaboran y que pretenden constituirse en controles eficientes de la proliferación nuclear.

No quisiéramos dejar de mencionar el valor innegable de la energía nuclear como fuente energética alternativa; particularmente en un momento histórico en que se percibe una creciente angustia provocada por la escasez de recursos energéticos, que resultan esenciales para el desarrollo económico de los pueblos.

No es posible desconocer que las dificultades existentes en el escenario político internacional favorecen la conveniencia de contar con la

(32) HÉCTOR GROSS ESPIELL — "Los Acuerdos de cooperación del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares de América Latina (OPANAL) con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Organización latino-americana de energía (OLADE)", en *Revista de Estudios Internacionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, vol. 1, n.º 4, octubre-diciembre 1980, pp. 973 y ss.

máxima autonomía e independencia en el control de las fuentes energéticas, especialmente en el caso de aquellos países que no cuentan con recursos propios que les permitan una relativa seguridad en el abastecimiento.

Es por ello que los controles unilateralmente impuestos por los proveedores de tecnología y los tratados que por su carácter discriminatorio establecen obligaciones sólo para los países que carecen de armas nucleares no han recibido apoyo de muchos países en desarrollo que desean mantener abierta su opción a la energía nuclear cuando sus requerimientos económicos la hagan aconsejable para la eficiente satisfacción de sus necesidades de energía.

El Tratado de Tlatelolco, teniendo en consideración estas legítimas aspiraciones, constituye un elemento importante para el mantenimiento de la seguridad hemisférica. Sin embargo, no es menos cierto que el compromiso señalado en sus postulados debe ser reafirmado permanentemente a través de la contribución de los países de América Latina a fortalecer la confianza en la validez y vigencia de la zona desnuclearizada.

En este sentido es necesario un esfuerzo permanente por difundir los postulados del Tratado de Tlatelolco que constituye sin duda una garantía para mantener a América Latina alejada de una carrera armamentista con armas nucleares o de convertirse en escenario de confrontaciones de las potencias que las poseen.

Ello es particularmente difícil cuando se considera que las armas nucleares y aún la existencia de programas atómicos pacíficos avanzados conllevan una connotación de prestigio internacional, en un mundo que aún no logra construir un ordenamiento que asegure la paz entre los pueblos.

Por ello el compromiso tradicional de los países de América Latina con la paz, el respeto a los tratados, a la soberanía y la no intervención, debe ser fortalecido.

Es interesante destacar que la corriente de opinión pública mundial evoluciona hacia el rechazo de las armas nucleares, y que sin duda es también el deseo de todos los pueblos de América Latina, que sienten un legítimo orgullo por vivir en la única zona habitada libre de armas nucleares existentes en el planeta.

Ello debe prevalecer a cualquier objetivo político de corto plazo, ya que existen valores tales como la paz, la seguridad y el desarrollo que no pueden ser transados ni negociados.

El riesgo que implica alterar esta confianza de los pueblos de América Latina no puede ser sacrificado sin grave perjuicio para el futuro de nuestra región.