

CAPÍTULO V

EL TRATADO DE TLATELOLCO Y LA CONFIANZA

i) Consideraciones generales

Todo lo relativo a las armas nucleares tiene implicancias directas para la cuestión de la confianza. El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina llamado de Tlatelolco, que estableció la primera Zona Libre de Armas Nucleares habitada del mundo, confirma esta vinculación. Las circunstancias en que fue concebido, la manera como se negoció su texto, la participación y no participación en el Tratado y los desarrollos posteriores a lo largo de casi cuatro décadas están indisolublemente ligados a la existencia, inexistencia y promoción de la confianza, al interior de la región y en relación con ella.

Si bien el texto del Tratado de Tlatelolco no se refiere específicamente a la cuestión de confianza, es exactamente a eso a lo que apunta cuando trata del fortalecimiento de la seguridad. Sobre las vinculaciones entre seguridad y confianza mucho se ha escrito y cabría apenas decir que si bien la doctrina ha procurado hacer diferenciaciones sustantivas, especialmente considerar la confianza como un paso previo para los acuerdos de seguridad, en la práctica la distinción se desdibuja un tanto.

El concepto manejado originalmente en Europa, “medidas de fomento de la confianza” (MFC), encontró considerables dificultades para avanzar como tema diferenciado. Eventualmente se hizo necesario su tratamiento integrado con los temas de seguridad, pasando a llamarse “medidas de fomento de la confianza y la seguridad” (MFCS). Más adelante se le vinculó también con el desarme.

No se tratará aquí de la discusión académica ni del examen de la práctica política. Basta tener presente la imposibilidad de diferenciarlos completamente puesto que la vinculación confianza-seguridad es producto de la retroalimentación, característica esencial de los fenómenos y las experiencias sociales y políticas. Éstos nunca se dan en abstracto o aparecen de la nada sino que están interrelacionados estrechamente o derivan unos

de otros. Confianza, seguridad y desarme son elementos de un círculo virtuoso; al igual que desconfianza, inseguridad y armamentismo lo son de un círculo vicioso.

Así como las MFC no son sustituto de auténticas medidas de desarme, tampoco deben ser excusa para eludir el cumplimiento de los principios y dispositivos del derecho internacional y de obligaciones referentes a la cooperación. Las MFC son instrumentos importantes para disipar fundamentalmente sensaciones de inseguridad, mejorar el clima político y facilitar la celebración de convenios de mayor alcance sobre la seguridad y la cooperación. Sin embargo sería ilusorio y contraproducente desconocer los límites de este concepto que puede y debe complementar y robustecer otros aspectos de la paz, la seguridad y la cooperación internacionales, sin sustituirlos.

Convendría transcribir algunos conceptos del capital Estudio de Naciones Unidas sobre Medidas de Fomento de la Confianza, a fin de verificar cómo las complejas cuestiones de confianza y seguridad se entremezclan constantemente, estableciendo dependencias recíprocas que no pueden ser ignoradas. La transcripción que sigue servirá para comentar las vinculaciones entre la cuestión de la confianza y el Tratado de Tlatelolco.

El referido estudio señaló que: ... "las causas de la desconfianza varían de una región a otra, o incluso dentro de la misma región. Tiene su raíz en una serie de experiencias históricas y en elementos geográficos, estratégicos, políticos, económicos, sociales y de otra índole. Estos factores guardan relación con percepciones de amenazas...también puede haber falta de confianza entre Estados que no son vecinos...la confianza es resultado de un proceso dinámico basado en experiencias anteriores, percepciones presentes y expectativas futuras, y que se ve afectado por diversos elementos. La confianza, producto de una relación recíproca compleja, responde particularmente al comportamiento de los Estados... el objetivo final de las medidas de fomento de la confianza es fortalecer la paz y la seguridad internacionales y contribuir al desarrollo de la confianza, de una mejor comprensión y de relaciones más estables entre las naciones... contribuir a reducir o, en algunos casos incluso a eliminar, las causas de la desconfianza, el temor, la tirantez, y la hostilidad, todos ellos factores decisivos en la continuación del aumento internacional de armamentos en las distintas regiones y, en última instancia, también a escala mundial. Un segundo objetivo es fortalecer la confianza cuando ya existe".⁽¹⁾

La confrontación de lo transcrito con el Tratado de Tlatelolco indica la existencia de varios elementos fundamentales para la confianza. Entre éstos, la presencia de armas nucleares en la región, una vez que se pudo apreciar que no era imposible, hubiera constituido una desastrosa amenaza a la seguridad y el más grave atentado a la confianza. La confianza dependía de la no posesión de armas nucleares por los países de la región, puesto que tenerlas habría creado una nueva y abierta amenaza. Ningún país hubiera aceptado que tal posesión fuera explicada como una forma de "disuasión", obviamente innecesaria en la región. La estabilidad de las relaciones intraregionales dependía de esta no posesión; pero también de que se logaran acuerdos satisfactorios con las potencias nucleares.

La manera como las obligaciones de un Tratado conciernen la cuestión de la confianza es examinada por P. Davinic, quien fuera Director del entonces Centro de Desarme de Naciones Unidas: "...¿Cómo se relacionan las técnicas de promoción de la confianza con el manejo de crisis y la diplomacia preventiva?...Las medidas de apertura y transparencia pueden proveer útiles indicadores de alerta temprana en el proceso de diplomacia preventiva...En desarme, la efectividad con respecto a las medidas de fomento de la confianza es a menudo similar al cumplimiento del Tratado: las armas son destruidas o no; el autocontrol es ejercido o no".⁽²⁾

Consecuentemente, en la América Latina de entonces la cuestión fundamental era el establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN), no meramente declaratoria sino convencional y verificable. La importancia de ello para la confianza puede ser advertida en la siguiente opinión de Tom Vraalsen:

"El amplio apoyo a esta idea (ZLAN) se encuentra mayormente en aquellas partes del mundo que son relativamente "benignas" desde el punto de vista de la proliferación de armas nucleares...el establecimiento de ZLAN debe ser considerado principalmente como una medida de fomento de la confianza. Ellas no remueven realmente la amenaza nuclear pero ablandan el filo de esa amenaza y contribuyen a la no proliferación... Los siguientes criterios básicos deben ser totalmente reunidos en conexión con el establecimiento de una ZLAN: i) El concepto o idea de establecer una ZLAN debe ser aceptable para todos los países de la región. La iniciativa...debe ser del interior del área. ii) Todos los Estados importantes de la región deben participar. iii) El establecimiento de una ZLAN no debe perturbar los acuerdos de seguridad existentes o alterar el balance militar de la región. iv) Deben existir medidas de verificación

aceptadas. v) Explosiones nucleares con fines pacíficos no deben ser permitidas dentro de la zona establecida”.⁽³⁾

Se reconocía así la significación de la no nuclearización militar para el fomento de la confianza y se consignan algunas referencias específicas al Tratado de Tlatelolco para este objetivo. Héctor Gros Espiell opinó: “La significación del Tratado de Tlatelolco para el desarme regional y, consiguientemente, para el desarrollo económico y social de los pueblos latinoamericanos, como consecuencia de que impide la ‘desviación’ de recursos económicos que resultaría de la carrera armamentista nuclear, recursos que pueden así dedicarse al crecimiento económico y al progreso social y cultural, es evidente...”.⁽⁴⁾

Peter Stania indicó: “Este Tratado (Tlatelolco), teniendo influencia fundamental en el curso del desarrollo político de la región, fue de la mayor importancia para el fomento de la confianza. Esto debe ser entendido no solamente en el contexto militar –la dimensión nuclear del Tratado– sino también en el sentido más amplio de las MFC y de seguridad en general”.⁽⁵⁾

La Organización de Estados Americanos reconoció el valor de Tlatelolco para el fomento de la confianza: “Elemento fundamental de la contribución hemisférica a la causa de la paz y la seguridad es el Tratado de Tlatelolco, cuyas estipulaciones sobre la proscripción de armas nucleares han convertido a América Latina y el Caribe en la primera zona habitada libre de armas nucleares del mundo”.⁽⁶⁾

El Documento Final de la Primera Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme, reconoció igualmente la importancia de medidas y “políticas” que produzcan la confianza. Este sería el caso de la política de no armamentismo nuclear de América Latina. “...a fin de facilitar el proceso de desarme... es necesario adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados...Un ejemplo de instrumento multilateral capaz de fomentar la confianza internacional es el... Tratado de Tlatelolco, primero en establecer una ZLAN en una región habitada”.⁽⁷⁾

Por lo anterior, antes que empeñarse en la diferenciación precisa entre confianza, seguridad y desarme, interesa identificar la manera cómo estos elementos se relacionan con el Tratado de Tlatelolco y se traducen en

el mismo. Para ello se hará un examen de los aspectos principales de este acuerdo desde su gestación hasta su perfeccionamiento; y se procurará identificar cómo la confianza o la falta de ella intervinieron en las diferentes circunstancias.

ii) Los orígenes

Tlatelolco se gestó en circunstancias particularmente inquietantes de la Guerra Fría. Se había producido poco antes el intento de invasión a Cuba y la crisis de los misiles que, de todas las que marcaron esos largos años, fue la más dramática, difícil y susceptible de llevar a la humanidad al cataclismo.

El Presidente del Brasil primero y luego conjuntamente con los presidentes de México, Bolivia, Ecuador y Chile, plantearon el 29 de abril de 1963 la necesidad de aislar América Latina de la confrontación nuclear en una "Declaración sobre la Desnuclearización de América Latina"; la cual fue recogida por la Asamblea General de Naciones Unidas de ese año. El propósito de seguridad del planteamiento fue que era necesario cualquier esfuerzo para evitar que América Latina estuviere directamente envuelta en él ya no solamente posible sino probable conflicto nuclear, por tratarse de una confrontación que no había provocado y de la que no tenía nada positivo que esperar.

Debido a la división del mundo, acompañada e institucionalizada por sistemas de alianzas y entendimientos de los cuales era casi imposible eximirse a los países en desarrollo, esta posibilidad no era una hipótesis académica. La inseguridad derivaba de la confrontación ideológica de las alianzas político-militares y también por una extraordinaria capacidad de destrucción atómica y de concentración de fuerzas militares, especialmente en el terreno europeo. La capacidad destructiva se reproducía a nivel mundial, a través de sistemas de dispositivos estratégicos, despliegues, bases militares y capacidades de lanzamiento de armas nucleares. No había exageración en la alarma de quienes pensaban que lo peor era posible. Tampoco fue por acaso que en esos mismos años se iniciaran las actividades de los países que pasarían a llamarse "no alineados" frente a las alianzas estratégicas.

Respecto a esta situación, Héctor Gros Espiell señaló que: "El Tratado de Tlatelolco fue el resultado final de la idea, difundida por primera vez en la década de los cincuenta, de que la creación de Zonas Libres de Armas

Nucleares habrían de constituir una contribución de relevante importancia para el desarme regional, la paz y la seguridad regionales. Esta idea de la que Polonia fue uno de los primeros portavoces, con el Plan Rapacki, todavía hoy recordado con elogio, no pudo llegar a concretarse en Europa. Pero, en cambio, encontró plena receptividad en la América Latina... ”.⁽⁸⁾

En aquellas circunstancias, la vinculación entre los países de la región no era idílica, pero aún con la relativa desconfianza existente, tuvieron conciencia de que la inseguridad que hubiera acarreado la presencia de armas nucleares sería insalvable. De no haberse dado los pasos que eventualmente llevaron al Tratado de Tlatelolco, la dinámica de las cosas hubiera hecho posible la introducción de armas nucleares en América Latina.

Los países latinoamericanos tuvieron la visión y decisión de plantearse los problemas de las armas nucleares. Primero, la posibilidad de encontrarse involucrados en el aspecto militar y particularmente nuclear de la confrontación, por el emplazamiento en la región de armas nucleares de alguno o algunos de los países que las poseían. Segundo, y no menos importante, la de que alguno o algunos países de la región quisieran desarrollar un programa nuclear con potencial y fines militares del cual los primeros en sentirse amenazados serían los propios vecinos. Estas vertientes de inseguridad motivaron los planteamientos originales de Argentina y Brasil.

La presencia en algún país de armas nucleares, introducidas o fabricadas localmente, atraería sobre ese país y por ende sobre la región, la posibilidad del ataque nuclear, como lo reconoce el preámbulo del Tratado. Al mismo tiempo, no se trataba de establecer diferencias entre armas nucleares “locales” o “importadas” pues todas eran fatales para la seguridad y la confianza. La fabricación “local” implicaría que otros países también lo hicieran. América Latina no se habría aislado de la estrategia nuclear sino se habría insertado irreversiblemente en ella liquidando de paso la confianza existente.

El ya citado Estudio sobre Medidas de Fomento de la Confianza dice: “115. La confianza no puede establecerse mediante una sola aplicación de una medida concreta de fomento de la confianza; menos aún mediante una declaración de buenas intenciones... solamente puede crecer por vía de la experiencia histórica...161. Con miras a lograr estos objetivos, las medidas de fomento de la confianza deberían...convertir en realidad

principios universalmente reconocidos del derecho internacional... mediante la aplicación de medidas concretas específicas y verificables relativas a los elementos de una amenaza que causan inquietud en una situación determinada...que sus parámetros se definan con la mayor precisión posible. A la larga, los factores subjetivos, que pueden producir equívocos, deberían ser reemplazados por elementos objetivos...".⁽⁹⁾

Esta cita permite formular algunas consideraciones. Primero, la cuestión de las armas nucleares en América Latina no podría ser resuelta por una "declaración" cualesquiera hubiese sido lo apropiado del contenido y el nivel de formulación. Exigía una auténtica "política" institucionalizada y convencional, que se prolongara indefinidamente en el tiempo, creando experiencias positivas y, obviamente, verificables. Esto implicaba que los elementos subjetivos, por ejemplo, las expresiones de intención o las protestas de que la energía nuclear no sería utilizada con fines militares, debían ser sustentadas en compromisos objetivos, formales y exigibles.

Segundo, se reconocía la indisoluble interrelación de las preocupaciones regionales con la situación estratégica mundial. Si la promoción de la confianza y la seguridad aparecían como iniciativa de los Estados de una región determinada, era imposible desligar ese anhelo de un contexto más amplio puesto que ningún país de la región poseía armas nucleares que eran detentadas solamente por Estados extrarregionales.

Por ello se establecen en el Tratado responsabilidades concretas para crear o mantener confianza entre los Estados regionales, como base del compromiso para terceros Estados que está contenido en los Protocolos Adicionales. Sin la decisión de asumir obligaciones, el propósito de Tlatelolco probablemente hubiera sido una más de las formulaciones de buena voluntad que han proliferado en las relaciones internacionales y especialmente latinoamericanas.

iii) La negociación

Fue promovida por México con el impulso del eminente diplomático Alfonso García Robles, quien años más tarde recibiría el Premio Nobel de la Paz. Los países de la región conformaron una Comisión Preparatoria (Copredal) que tuvo dilatadas reuniones de fines de 1964 a comienzos de 1967. En el proceso se recibió apoyo político de Naciones Unidas por medio de resoluciones que alentaban la creación de una ZLAN en la región.

Las dificultades para la preparación de un texto aceptable fueron numerosas y complejas. Hubiera sido iluso pensar que en materia tan sensible, diferentes percepciones podían resolverse rápida y fácilmente. Además, durante ese período se produjeron cambios políticos en algunos países que impactaron la negociación.

No obstante, fue notable la responsabilidad y persistencia en la tarea. No se trataba apenas de poner de acuerdo a países de la región en no tener armas nucleares, sino también de lograr que los Estados no latinoamericanos que tuvieran responsabilidades sobre territorios ubicados en ese ámbito geográfico y los países poseedores de armas nucleares se comprometieran con el estatuto a crearse. Actuando responsablemente, los países de América Latina sostuvieron una aproximación amplia y flexible al concepto de región. Con ello demostraron madurez y perspicacia políticas, evitando caer en las trampas de “todo o nada” o de “todos o ninguno”, que han plagado las iniciativas de desarme y constituyen un obstáculo formidable para el desarrollo de la confianza.

El esfuerzo de los países estuvo enmarcado, conceptual y políticamente, en aspectos esenciales de la problemática del desarme regional, tal como definidos en el estudio de Naciones Unidas en la materia: “136. Para la gran mayoría de los Estados, las amenazas a su seguridad...se relacionan sobre todo con las condiciones reinantes en su propia región...137.- Al mismo tiempo, hay una vinculación entre las condiciones de seguridad de una región determinada y las que imperan en las demás regiones y a escala mundial. En consecuencia, las actividades de desarme en una región deberían proyectarse en el contexto de su relación con las actividades de desarme en otras regiones...especialmente la carrera en que participan las principales Potencia nucleares...140.-...las motivaciones inmediatas y las preocupaciones predominantes de los países involucrados en esfuerzos regionales...consisten mayormente en reducir las tensiones, en promover la paz, la seguridad y la estabilidad en la región y en evitar una innecesaria competencia de armamentos o mantener a la región al margen de los enfrentamientos ajenos a la propia región...142.- El mayor desarrollo del enfoque regional del desarme, lejos de ser incompatible con las metas a nivel mundial, en realidad las fortalecen”.⁽¹⁰⁾

Las cuestiones que interesan a la seguridad regional fueron de especialísima importancia. No habría tenido objeto propiciar un régimen para una región si no se vinculara a las implicaciones y amenazas de seguridad que concernían al conjunto del planeta. Ello hacía indispensable un régimen

“comprehensivo” que integrara las aspiraciones regionales con las seguridades que debían obtenerse de las potencias nucleares.

Esto impactaba la cuestión de la confianza. Era preocupación regional que los países miembro no poseyeran armas nucleares por ningún título pero junto con esto, hubiera sido absurdo definir un estatuto donde los poseedores de armas nucleares, o sea algunos países extrarregionales, no adquiriesen ningún compromiso. De ahí la vinculación entre seguridad regional y condicionantes extrarregionales puesto que el compromiso no se podía limitar a un sólo aspecto. Falto de balance el proyecto carecería de sentido.

Hubo dificultades para trabajar “regionalmente”, pues era obvio que no todos los Estados regionales tenían la misma percepción sobre la materia de la negociación. Conviene tener presente algunos entendimientos adicionales de Naciones Unidas sobre el concepto de región en el contexto del desarme que fueron especialmente relevantes en el caso de Tlatelolco: “152...debe adoptarse un enfoque flexible del concepto de región. No es posible definir de antemano y en términos generales cuál podría constituir una “región” adecuada... dependerá de la iniciativa de los Estados interesados y, en muchos casos, de la índole de la medida prevista...En otros casos, todo un continente u otra entidad geográfica...en todos los casos habrá que definir exactamente el ámbito de aplicación de las medidas, incluidos, si procede los espacios marítimos y aéreos que estarían comprendidos... 153.-...no es necesario determinar en forma definitiva el ámbito de aplicación de una medida de desarme regional; también a este respecto es preferible a veces un enfoque flexible. Por ejemplo, en algunos casos puede ser conveniente o necesario procurar desde el principio un ámbito amplio, como todo un continente o subcontinente. Pero, aún así, bien puede ocurrir que el único método practicable para algunos Estados de la región consista en adoptar y aplicar la medida de que se trate, con la esperanza de que, a la larga, se adhieran también a ella los demás Estados de la región. En otros casos, se podría pensar en un proceso en que una medida de desarme se negociara primero entre un grupo de Estados ...a partir de ese núcleo, la “región” podría extenderse gradualmente mediante la adhesión a esa medida de los Estados vecinos, sin que fuera necesario definir desde el principio los límites exactos de la región a la que se aplicaría en última instancia...154.- El criterio más importante para definir una región... será normalmente el de su coherencia desde el punto de vista de las condiciones militares y del concepto de seguridad y las preocupaciones que tengan los Estados de que se tra-

te...155.-... En muchos casos, se podría promover el desarme regional teniendo en cuenta factores adicionales tales como la existencia anterior de vínculos culturales, económicos, ideológicos y/o políticos".⁽¹¹⁾

Esta transcripción contiene elementos esenciales para el tema de la confianza, que parecieran haber previsto el decurso político incremental de Tlatelolco. Primero, el carácter complejo de la configuración regional. En esta parte del mundo coexistían en la época Estados independientes, territorios bajo responsabilidad de terceros, territorios de potencias nucleares y Estados caribeños recientemente independizados con problemas territoriales con los Estados "latinos". Adicionalmente, existían cuestiones relativas a Estados y territorios caribeños así como al régimen de los espacios marítimos adyacentes o parte de la "región".

Fue preciso adoptar criterios flexibles de adscripción al Tratado, los cuales fueron delineando en forma "incremental" la participación jurídica en la zona, así como su extensión geográfica. Esta decisión política está contenida en los artículos que establecen que la "región" comprendería el espacio de los territorios de los Estados a medida que se incorporaran plenamente al régimen establecido por el Tratado. Ello hizo que, en su origen, la zona tuviese una extensión real definida por los territorios de los Estados parte y una potencial que comprendería eventualmente los territorios de los Estados que se fueron incorporando al régimen. Finalmente, se establecería la "Zona" en una extensión mucho mayor, cual es la que incluye los espacios marítimos dentro de las líneas fijadas por el artículo 4to. Esto representará el espacio definitivo de la zona que abarca 25 millones de kms² y alberga cerca de 500 millones de personas.

Anótese la prudencia y al mismo tiempo la expectativa que representaba el criterio expuesto. Si se hubiera pretendido desde un comienzo la participación de "todos" los Estados de la región, no se habría aprobado el Tratado. Si se admitía la posibilidad de que quedaran definitivamente excluidos, la zona hubiera carecido de sentido y contenido. Estas consideraciones son aplicables también a los protocolos adicionales. Como es sabido, tampoco fue fácil perfeccionar la participación en éstos, de los países concernidos y Francia solamente ratificó el Protocolo I en 1992.

Consecuentemente, la cuestión de confianza revestía un doble aspecto. De un lado, no se podía esperar el acuerdo de "todos" para formalizar un compromiso de interés general. Por otro, se dejaba abierta la posibilidad

de incorporaciones progresivas y en la práctica, los Estados parte nunca dejaron de hacer presión diplomática para incorporar los inicialmente ausentes en el Tratado o en los Protocolos Adicionales y, en el ínterin, para que no frustraran sus propósitos principales. La "Zona" creció a lo largo de años en participación y en extensión geográfica, pero también en la convicción de su importancia para la seguridad y la confianza entre los países de la región y fuera de ella.

La vinculación de las cuestiones relativas al desarme, la seguridad y la confianza regional jugaron aquí un rol fundamental. Así lo estimó Naciones Unidas al señalar: "...el enfoque regional había demostrado que podía dar resultados en esferas tan importantes como la no proliferación nuclear (en particular, la ZLAN en la América Latina) y el proceso de distensión en Europa...esos ejemplos demostraban...que las medidas regionales debían enfocarse dentro del contexto mundial si se quería que llevaran a resultados duraderos...la viabilidad de las medidas regionales para impedir la proliferación nuclear ...sería mucho mayor si se vinculaban con medidas de alcance mundial..."⁽¹²⁾

Se precisa así la vinculación de la seguridad y el fomento de la confianza regionales con el resto del mundo. Tanto la negociación cuanto el texto alcanzado, se refirieron no solamente a las armas nucleares de las potencias dotadas de ellas sino a la posibilidad de que pudieren ser fabricadas por algún país latinoamericano. Fue tan clara esta última posibilidad, que el Tratado contiene un elaborado balance de responsabilidades entre los países de la región y los de fuera de ella; el cual implica la autoimposición de obligaciones que incluyen en primerísimo lugar la renuncia expresa a la posesión, fabricación o utilización de armas nucleares por los países de la región.

La importancia de las responsabilidades regionales y extrarregionales se puede advertir en el siguiente texto de Naciones Unidas: "194. Las ventajas de superponer el enfoque mundial y el regional son particularmente claras en el caso de la no proliferación nuclear. En algunos aspectos el enfoque mundial exige menos de los Estados, pero tiene la ventaja de que su aplicación es más amplia. Por otra parte, cuando se cumplen las condiciones necesarias el establecimiento de ZLAN ofrece ventajas que no se podrían lograr con un enfoque mundial. En particular, el establecimiento de esas zonas entraña la ausencia total de armas nucleares y, por lo tanto, ofrece la posibilidad de que los Estados poseedores de armas nucleares otorguen garantías más específicas de seguridad y permite

establecer arreglos más concretos respecto de la inspección y a la transferencia internacional de materiales y equipos nucleares".⁽¹³⁾

Al reunir estas condiciones, el Tratado contiene una diferencia sustancial con planteamientos políticos como, por ejemplo, las primeras declaraciones sobre Zonas de Paz. En éstas el objetivo fundamental era señalar limitaciones y comportamientos a potencias extrañas a las regiones sin, en contrapartida, establecer para los Estados miembro obligaciones específicas distintas de las incluidas en compromisos como las Cartas de Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos. Eso ha evolucionado en pronunciamientos más recientes como las declaraciones de Zonas de Paz del Mercosur, Bolivia y Chile, de la Comunidad Andina de Naciones y de América del Sur.

Esta diferencia dio al Tratado su elevada autoridad política y moral y obviamente fue la base del planteamiento hecho a las potencias nucleares respecto a la no amenaza o uso de armas nucleares contra los Estados de la región, contenidas en el Protocolo Adicional II y al de comportamiento similar al autoimpuesto, con respecto a los territorios que estuvieren *de jure* o de facto bajo responsabilidad de potencias extrarregionales, a que se refiere el Protocolo Adicional I. Tlatelolco es el primer régimen convencional que impone estas limitaciones a las potencias nucleares, incluyendo la obligación de no emplazar armas nucleares en parte de sus territorios, así como obtiene garantías negativas de seguridad para los Estados que, también por primera vez, establecen un sistema de control propio.

Al mismo tiempo, fue esencial mantener la más amplia posibilidad de uso pacífico de la energía nuclear, incluyendo la transferencia de tecnología y la importación de equipos y de materiales radioactivos. Sobre esto, el Tratado no admite dudas al consignarlo tanto en la parte preambular cuanto en la dispositiva.

La más grande dificultad fue la cuestión de las explosiones nucleares con fines pacíficos. La intención original fue que ellas quedaran incluidas en la prohibición, en vista de que con los conocimientos y tecnologías disponibles en la época no era posible diferenciar la manera como la liberación de energía nuclear no controlada podía ser utilizada para fines pacíficos o bélicos.

Cambios políticos ocurridos en algunos países durante la negociación hicieron necesario incluir la posibilidad de realizar tales explosiones. El golpe militar de 1964 en el Brasil cambió enteramente su percepción del asunto. Argentina se opuso a cualquier limitación a las posibilidades de un desarrollo nuclear autónomo. Sin embargo, por vía de interpretación y gestión política y diplomática, los Estados parte siempre se opusieron a la realización de estos ensayos. Han sido necesarios el paso de los años, cambios políticos en esos países y modificaciones en el Tratado para que fueran formalmente descartadas. Por otro lado, en nuestros días, y especialmente después de la catástrofe de Chernobyl, la utilidad de explosiones nucleares “con fines pacíficos” ha sido descartada. El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) acabó con la posibilidad.

El TNP fue suscrito poco tiempo después del de Tlatelolco y hoy son miembros la totalidad de países latinoamericanos y caribeños. A pesar de durísimas críticas en función de sus aspectos “discriminatorios” que conciernen especialmente al control de las actividades nucleares de los países no poseedores de armas atómicas y el modesto compromiso de los poseedores de negociar el desarme nuclear, ha ganado aceptación casi universal, aunque no cabe desconocer los problemas planteados por los nuevos Estados poseedores de tales armas ni su posible apropiación por entidades no estatales. En 1995 se decidió la prolongación indefinida del TNP. Lamentablemente, la última conferencia realizada el año 2005 fue un fracaso por la falta total de avance en el desarme nuclear.

Tlatelolco, contrariamente al TNP, prohíbe a las potencias nucleares instalar armas nucleares en la región y amenazar con el empleo de las mismas a los Estados parte. De otro lado, las modificaciones introducidas al Tratado de Tlatelolco comportan garantías de utilización exclusivamente pacífica de la energía nuclear que son la esencia y razón de ser del TNP que prohíbe inclusive las “explosiones nucleares con fines pacíficos” a los países no poseedores de armas nucleares. Con esto se asegura el objetivo de evitar la proliferación horizontal de armas nucleares; sin que ello autorice complacencia en la materia.

Modificaciones políticas producidas a nivel mundial, han hecho posible también la reducción de los arsenales nucleares. El Tratado de Prohibición Total de los Ensayos de Armas Nucleares ha sido suscrito por numerosos Estados. Adicionalmente, el ejemplo de Tlatelolco ha sido seguido, con comprensibles adaptaciones, por los tratados de Rarotonga, Bangkok y Palindaba que apuntan a establecer otras ZLAN; al igual que en un momento inicial lo estableció el Tratado Antártico, si bien en una zona

no habitada. Estos compromisos, tomados en su conjunto y sumadas a la desactivación de la capacidad nuclear militar de Sudáfrica, abren la posibilidad de que el Hemisferio Sur pueda quedar libre de armas nucleares. No quiere decir esto, como lo muestran muy negativas experiencias recientes, que esté próximo un mundo libre de armas nucleares pero sí confirman el carácter visionario y pionero de la propuesta contenida en Tlatelolco.

iv) Suscripción y contenido

El Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, la más importante iniciativa latinoamericana en materia de desarme, fue abierto a la firma el 14 de febrero de 1967, en México, siendo este país el depositario. Entró en vigor el 25 de abril de 1969 al completarse su ratificación por once países.

En el mismo espíritu de Tlatelolco se ubicarían más adelante algunos esfuerzos relacionados con las armas convencionales como la Declaración de Ayacucho de 1973 y las reuniones técnicas que se originaron en ella; así como los planteamientos contenidos en las Declaraciones de Acapulco de 1988, Galápagos 1989, Cartagena relativa a las armas de destrucción masiva y la de Mendoza sobre armas químicas, biológicas y otras. En América Central se han trabajado también acuerdos de desarme convencional. No obstante, el único esfuerzo regional latinoamericano que llegó a convertirse en acuerdo formal de obligatorio cumplimiento sigue siendo Tlatelolco.

El examen de la parte preambular muestra la preeminencia de la cuestión de seguridad y su vinculación con el desarme y, aun cuando no lo menciona expresamente, su significación para la confianza. Las referencias principales son al peligro de la existencia y del uso de las armas nucleares, la necesidad de impedir su proliferación, la importancia de aislar a la región de un posible conflicto nuclear, la oportunidad de hacer una contribución sustantiva al desarme mundial y la reiteración del derecho al uso pacífico de la energía nuclear.

Tlatelolco no se considera solamente como un intento de control de la proliferación horizontal de armas nucleares. Al señalar 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" (Preámbulo), establece su propósito final. Respecto del aislamiento de la zona de un posible conflicto nuclear, establece un balance de

responsabilidades bien definido, indicando que no deben existir en ella armas nucleares de potencias ajenas y también la obligación que se imponen de no fabricarlas, recibirlas, almacenarlas ni usarlas.

La parte dispositiva se compone de elementos sustanciales como la prohibición, el área de aplicación, la organización internacional, la verificación y la entrada en vigor. La prohibición es clara y terminante. Los países no fabricarán, ensayarán, usarán, recibirán, almacenarán ni poseerán directamente o por cuenta de terceros armas nucleares. El material y las instalaciones nucleares existentes o futuras serán utilizados exclusivamente con fines pacíficos.

El Tratado incluye dos Protocolos Adicionales. El primero está dirigido a Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido, Estados que *de jure* o de facto tienen responsabilidad internacional sobre territorios comprendidos dentro de la zona geográfica definida en el Tratado. Ellos asumen la obligación de garantizar que en esos territorios en América Latina o el Caribe, se observará el mismo régimen de desnuclearización militar que impone el Tratado a sus miembros.

El Protocolo Adicional II concierne las potencias poseedoras de armas nucleares, actuales y futuras, que se comprometen a respetar el Estatuto de Desnuclearización Militar, no permitir que en los territorios de los Estados parte del Tratado sean practicados actos violatorios del mismo y a no emplear o amenazar con el empleo de armas nucleares a los Estados parte del Tratado.

Los países concernidos por el Protocolo Adicional II, formularon declaraciones o entendimientos que fueron considerados como limitaciones reales al compromiso de no usar o amenazar con el uso de armas nucleares a los Estados parte en Tlatelolco. Tales declaraciones, que algunos analistas llegaron a considerar como reservas, estuvieron vinculadas especialmente a la posibilidad de realización de explosiones nucleares con fines pacíficos a que se refiere el art. 18°. Las declaraciones, fundamentalmente, fueron en el sentido que el Tratado en realidad las prohibía.

De otro lado, quedaron interrogantes sobre la cuestión del transporte y tránsito de tales armas en la región. Una interpretación estima que el Tratado prohíbe la "presencia" con lo cual no estarían permitidos. Sin embargo, de haberse insistido en una prohibición formal probablemente no se habría alcanzado ningún acuerdo. Aquí también, como se aprecia,

jugaron la necesidad de considerar las realidades políticas y el propósito de evitar las posiciones maximalistas que suelen inhibir la concertación de acuerdos y la creación de confianza.

La importancia y significación del tema de las “explosiones nucleares con fines pacíficos” no deben ser minimizadas. La diferencia de pareceres sobre si efectivamente el Tratado las permitía o no, se ha prolongado casi tres décadas. En lo que concierne al fomento de la confianza, esta situación hizo que el asunto quedara pendiente. Las manifestaciones de intención respecto al uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear que Argentina y Brasil hicieron en diversas oportunidades, no fueron consideradas suficientes por buen número de estudiosos y por la percepción política dentro y fuera de la región. La posibilidad e inclusive el propósito de fabricación de armas nucleares fueron reconocidos por personalidades académicas, militares y políticas en los citados países. La reserva, programas “paralelos” y otros factores, no contribuyeron a fomentar la confianza.

Solamente a título de ejemplo de tal posibilidad, se consigna que Luiz Augusto de Araujo Castro señaló: “Justa o equivocadamente, cierto número de analistas internacionales empezaron a ver en Brasil y Argentina dos países en el umbral potencialmente peligroso que poseían la capacidad tecnológica, los recursos y, según se alegó, la motivación política y estratégica para embarcarse en programas viables autónomos para el desarrollo de armas nucleares. Al mismo tiempo, Brasil y Argentina estaban también desarrollando programas nacionales ambiciosos en el campo de la tecnología aérea y del espacio, que estaban siendo crecientemente sofisticados, aún cuando relativamente modestos para los estándares mundiales, dirigidos al uso doméstico y a la exportación. En otras palabras, no obstante que ambos países habían señalado repetidamente su apoyo al Tratado regional de no proliferación y su compromiso con sus objetivos, ninguno de los dos países era de hecho, parte del Tratado. Ninguno estaba comprometido por un instrumento legal internacional obligatorio a renunciar al desarrollo y adquisición de armas nucleares...”.⁽¹⁴⁾

Brasil no estuvo dispuesto, por muchos años, a renunciar al derecho de realizar “explosiones nucleares con fines pacíficos”. Argentina tenía cuestionamientos más amplios que incluían aspectos industriales y de investigación. Chile consideraba que Argentina debía asumir la integridad de los compromisos para que pudiera también aceptarlos. El caso de Cuba, obviamente, estaba más vinculado a la situación mundial y a la relación con Estados Unidos.

Más allá de lo opinable de tales posiciones, el hecho es que al inicio de los años ochenta, la democratización en los citados países así como la demostración de la singular posición que mantenían respecto al resto del continente, fue modificando su actitud en relación con las explosiones nucleares con fines pacíficos, Tlatelolco y las salvaguardias internacionales. La posición empezó a cambiar por las transformaciones políticas que llevaron a la democratización de Argentina y Brasil. Ambos países decidieron la concertación de acuerdos bilaterales que excluyeron formal y definitivamente la posibilidad de fabricar armas nucleares. Estos incluían la creación de una agencia bilateral de contabilidad y control de materiales nucleares, la modificación de algunas disposiciones del Tratado y la suscripción de un Acuerdo cuatripartito entre los dos países citados, la Agencia Binacional y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), organismo especializado de Naciones Unidas para las cuestiones atómicas, sobre el control y uso pacífico de la energía nuclear.

Respecto al área de aplicación, aparte de lo ya señalado, cabe anotar lo que Mónica Pinto dice en materia de su determinación y delimitación: "Las dos áreas son consecuencia del procedimiento adoptado en el artículo 28 para la entrada en vigor. Trátase de una zona móvil, en constante progresión, integrada por los territorios de todos los Estados para los cuales el Tratado está en vigor y otra zona fija, precisamente delimitada, que resultará en la integración del área desnuclearizada por la conjunción de todos los requisitos previstos en el artículo 28. Si la primera se corresponde con el *standard* internacional en materia de ámbito territorial de los tratados, la segunda es una noción política antes que geográfica".⁽¹⁵⁾

Esto confirma la relación del Tratado con un criterio de vigencia y aplicación "incremental", que es esencial para el fortalecimiento de la confianza. Si bien una aproximación rígida al compromiso inicial hubiera encajado adecuadamente con cuestiones de principio, ello habría probablemente significado que América Latina no sería hoy una auténtica Zona Libre de Armas Nucleares.

El establecimiento de una organización internacional exclusivamente para el propósito de verificar el cumplimiento del Tratado es también asunto sustantivo. Importantes acuerdos de desarme no han creado instituciones especializadas, contrariamente al caso del Tratado de Tlatelolco que creó el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina, Opanal.

A este respecto, Chantal de Jonge Oudraat dice: "De los 24 acuerdos de control de armamentos actualmente en vigor o recientemente suscritos, tres han dispuesto el establecimiento de organizaciones internacionales con el fin específico de verificar el cumplimiento...: el acuerdo modificado de Bruselas de establecimiento de la unión de Europa Occidental y de la ahora difunta Agencia de Control de Armamentos, el Tratado de Tlatelolco que estableció la Opanal, y el Acuerdo de Guadalajara entre Argentina y Brasil que establece la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc)....Más adelante añade: Comparada con la ACA, Opanal es una organización internacional mucho más institucionalizada, autónoma e integrada. Ha recibido poderes muy específicos y amplios..."También indica que:"...el proceso de creación institucional es considerado poseedor de alto potencial de fomento de la confianza..."⁽¹⁶⁾

En efecto, Opanal traduce y materializa, a través de sus órganos y procedimientos, el compromiso de los países de la región con el Estatuto de Desnuclearización Militar que se autoimpusieron. La verificación de la observancia de tal Estatuto es su razón de ser y tarea fundamental, definida precisamente en varios artículos. Alguna iniciativa para que Opanal se interesara en la promoción del uso pacífico de la energía nuclear fue desestimada, en vista que el OIEA cumplía y cumple tal función con mejores posibilidades técnicas.

Respecto de la entrada en vigor, las posiciones de Brasil y Argentina durante la negociación y de otros países en función de éstas, exigieron la adopción de un sistema mixto. Éste permitía dar inicio a la aplicación del Tratado sin excluir a quienes en ese momento no se consideraban en condiciones de asumir la totalidad de los compromisos. La fórmula del artículo 28o. hizo posible que los países dispuestos a asumir inmediatamente y en su totalidad los compromisos esenciales lo pudieran hacer mediante un procedimiento de dispensa del íntegro de los requisitos; al tiempo que se dejaba abierta la posibilidad de que otros países lo hicieran más adelante. Ya se ha comentado la importancia de este procedimiento para el fomento de la confianza. El que de una manera, aunque fuera incompleta, los países signatarios participaran en el organismo y en sus actividades, contribuyó a que los fines del Tratado fueran preservados.

v) Verificación

El elemento clave del acuerdo y garantía de su razón de ser es el sistema de verificación. Hay indisoluble relación entre la confianza, el desarme y

la verificación. Si bien doctrinalmente se entiende que la verificación es condición *sine qua non* de cualquier acuerdo de desarme, es evidente que pocas cosas son más susceptibles de crear confianza que la garantía del cumplimiento cabal de los acuerdos, la cual está dada por los procedimientos de verificación.

Esta interrelación fue formalizada en el ámbito de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, en el cual se habían convenido las primeras MFC en Helsinki en 1975. Años más tarde se acordó que las MFC y de la seguridad serán acompañadas de formas de verificación adecuadas, lo que confirma el carácter esencial de la verificación para un acuerdo de desarme. Los compromisos relacionados con la seguridad no pueden quedar librados a la buena voluntad o satisfacerse con manifestaciones de intención. La verificación es la garantía de cumplimiento del acuerdo, sin lo cual no puede haber seguridad y, menos aún, confianza. Obviamente, la verificación impone obligaciones precisas cuyo incumplimiento es oneroso para la seguridad y la confianza.

En este sentido, Oleg Grinevski opina que: “La verificación...debe ser una obligación positiva y cumplir un rol restrictivo, preventivo. Debe colocar a un trasgresor potencial en una situación en la cual la transgresión sería revelada o las medidas orientadas a esconderla cuesten más a quien la perpetre –en términos políticos, militares y financieros– de lo que esperaría obtener como resultado de la transgresión”.⁽¹⁷⁾

Pero más interesante aún, es la relación de elementos que Serge Sur considera esenciales para que la verificación sea efectiva: “Los problemas clásicos de verificación son bien conocidos. La primera preocupación es la definición. No hay una fórmula general, oficial y universalmente aceptada. Sin embargo, está ampliamente acordado que la verificación incluye los siguientes componentes:

1. Existencia de una obligación, de la cual el cumplimiento y la observancia deben ser verificados;
2. El acopio de información relativa al cumplimiento de la obligación;
3. El análisis, interpretación y evaluación de la información en sus aspectos técnicos, jurídicos y políticos;
4. La apreciación relativa a la observancia o no observancia de la obligación, con la cual concluye el ejercicio de verificación mismo. Si bien el problema de las reacciones adecuadas a la posible violación de una obligación parece ser consecuencia lógica de este ejercicio, no es en sí mismo parte integral de la verificación.”

El mismo Sur, añade: "Hay una tendencia del proceso de verificación a aflojarse, en el sentido de que su autonomía esencial pueda disolverse en un concepto más amplio, el cual podría ser llamado un proceso de fomento de la confianza. Este proceso obviamente incorpora medidas de fomento de la confianza...Sin embargo, también incluye otros componentes que pertenecen, al menos en parte, a la esfera de la verificación en el significado convencional de la palabra..."⁽¹⁸⁾

También en este aspecto conceptual puede tenerse en cuenta lo señalado por F. Calderón: "Cuando se habla del sistema de verificación se quiere hacer referencia a una conjunto de normas, métodos, procedimientos y técnicas de verificación...De acuerdo con la práctica observada en los acuerdos sobre regulación de armamentos suscritos en la posguerra, la verificación que interesa aquí es la referida a la comprobación o examen de la verdad de una cosa en la medida que de lo que se trata es de garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones contraídas...El sistema de verificación debe entenderse como un componente de un esfuerzo colectivo de disuasión para asegurar la conducta inhibitoria de los Estados involucrados..." Indica igualmente que los criterios del sistema son: "(i) adecuación y eficiencia; (ii) aceptabilidad; (iii) no discriminación; (iv) no interferencia en el desarrollo económico y social; (v) renovación; (vi) mecanismo de aplicación;"⁽¹⁹⁾

Por estas referencias se comprende que en materia tan sensible como las armas nucleares, no hubiera sido posible basar el Estatuto de la zona en una mera declaración o manifestación de intenciones, sino en un preciso y detallado procedimiento de verificación que permitiera asegurar que los artefactos, servicios e instalaciones no se utilicen en el ensayo y fabricación de armas nucleares; que no se realicen en el territorio de las partes, actividades prohibidas con materiales o armas nucleares introducidos del exterior y que como lo señala el art. 12, "las explosiones con fines pacíficos sean compatibles con las disposiciones contenidas en el art. 18..."

El procedimiento originalmente comprendió la presentación nacional de informes a Opanal, la OEA y la Agencia Internacional de Energía Atómica, en el sentido de que no se han llevado a cabo actividades contrarias al Tratado. Existía además la posibilidad de que el Secretario General, con apoyo del Consejo, solicitara informes adicionales o complementarios. El Consejo, a pedido de alguna parte podía incluso disponer "inspecciones especiales" pero hasta el presente no se ha realizado ninguna. Por las

modificaciones introducidas en 1992, estas responsabilidades se han concentrado en el OIEA.

En consecuencia, lo más importante es la obligación de concertar acuerdos con el OIEA que, por disposiciones de este organismo, incluyen salvaguardias amplias. Esto supone la verificación por el OIEA de absolutamente todos los materiales nucleares. Este "control internacional eficaz" produce cierta cesión de soberanía pues se faculta la solicitud de informes especiales y la inspección de actividades que se realizan en el propio territorio. A los antes citados acuerdos de salvaguardia con el OIEA, están obligadas igualmente las partes del Protocolo Adicional I. Ésta fue una de las principales dificultades puesto que algunos países entendieron que el referido régimen era intrusivo, no reservado, discriminatorio e inadecuado, por lo cual no se incorporaron cabalmente al régimen del Tratado hasta muchos años después.

Como muestra adicional de la significación de la confianza en esta delicada materia, debe indicarse que el Tratado establece que si se verificara una violación de lo acordado, Opanal solamente puede ponerla en conocimiento de los organismos encargados del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. De otro lado, las cuestiones o controversias relativas a la interpretación o aplicación pueden ser sometidas a la Corte Internacional de Justicia, con acuerdo de las partes.

vi) Modificación

La primera modificación al Tratado se produjo en la Conferencia General de Opanal de 1990, en la que se adicionó a la denominación oficial los términos "y el Caribe", en línea con los propósitos de facilitar la incorporación de los Estados de origen no ibérico de la región. Más importante aún fue la modificación del párrafo 2 del artículo 25 del Tratado, alcanzada en marzo de 1991. La versión existente excluía en la práctica a los Estados que al alcanzar su independencia mantuvieran algún tipo de controversia territorial con los signatarios originales y concernía directamente a Guyana (Venezuela) y Belize (Guatemala).

Respecto a la esencia del Tratado, desde 1985 Brasil y Argentina emprendieron un proceso para diseñar un mecanismo conjunto de contabilidad y control de sus actividades nucleares que pudiera servir de base para un acuerdo, también conjunto, de salvaguardias con el OIEA. Ello fue producto de la democratización en ambos países que se

acompañó de acercamientos políticos, integración económica y comercial, etc. en el marco de un amplio proceso de fomento de la confianza.

El primer paso, de enorme trascendencia, se dio el 30 de noviembre de 1985 con la "Declaración Conjunta sobre Política Nuclear" hecha en Foz de Iguazú por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. Ella contiene el compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos y el propósito de cooperar bilateralmente en ese campo. En el mismo sentido, la Constitución Política del Brasil adoptada en octubre de 1988 estableció que todas las actividades nucleares brasileñas debían orientarse exclusivamente para fines pacíficos y ser aprobadas por el Congreso Nacional.

El carácter de fomento de la confianza que tuvo este proceso fue reconocido por Ivan Cannabrava al señalar que: "Las sucesivas y amplias iniciativas en los campos de uso pacífico de la energía nuclear y la no proliferación de armas nucleares adoptadas por Brasil y Argentina desde los años ochenta son un excelente ejemplo de medidas de fomento de la confianza, concebidas en el contexto de relaciones bilaterales e implementadas con la cooperación de mecanismos multilaterales regionales y globales, tales como Opanal y la OIEA".⁽²⁰⁾

El 28 de noviembre de 1990 los presidentes Menem y Collor suscribieron en Foz de Iguazú, en presencia del Director General de la OIEA y del Secretario General de Opanal, una "Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña" donde se adoptaron iniciativas para posibilitar la plena vigencia del Tratado de Tlatelolco, se menciona el mecanismo de contabilidad y control bilateral, el inicio de negociaciones con la OIEA para alcanzar acuerdos conjuntos de salvaguardias y la modificación del Tratado de Tlatelolco.

En julio de 1991, los citados presidentes acordaron en el Convenio de Guadalajara, celebrado en el marco de una reunión cumbre iberoamericana, el establecimiento de la "Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares Abacc", a fin de asegurar el uso exclusivamente pacífico de materiales e instalaciones nucleares. Acordaron también negociar acuerdos de salvaguardias con el OIEA, asumir las obligaciones propias de Tlatelolco, imponerse una moratoria respecto a las explosiones nucleares con fines pacíficos mientras no se pueda distinguir técnicamente los dispositivos para producir las armas nucleares; así como otros aspectos varios y proponer enmiendas al Tratado de Tlatelolco.

La Agencia tiene sede en Rio de Janeiro y es dirigida alternativamente por argentinos y brasileños. La tarea fundamental es la verificación de que los materiales nucleares así como las instalaciones no sean utilizados en la producción de armas atómicas o artefactos nucleares explosivos. Está compuesta por una comisión de dos miembros por cada Estado y tiene la peculiaridad de ejercer la representación conjunta de los dos países frente a terceros en todo lo relativo al sistema de contabilidad y control.

El "Acuerdo entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardias", fue celebrado en Viena el 13 de diciembre de 1991. En su primer artículo se establece que los Estados parte se comprometen a aceptar la aplicación de salvaguardias a todos sus materiales nucleares y en todas sus actividades nucleares, a fin de verificar que dichos materiales no se desvíen hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. El Director General del OIEA describió el acuerdo cuatripartito como: "Un acuerdo de salvaguardias comprehensivo, de una naturaleza *sui generis*, compatible con el Tratado de Tlatelolco. Cubre todos los materiales y actividades nucleares en los territorios de Argentina y Brasil...Prevé la aplicación de salvaguardias a las exportaciones de materiales nucleares...es similar al Protocolo concluido entre los Estados miembro de la Comunidad Europea, Euratom, y la Agencia en conexión con el TNP".⁽²¹⁾

Los gobiernos de Brasil, Argentina y Chile, plantearon en mayo de 1992 enmiendas a los artículos 14, 15, 19 y 20 del Tratado de Tlatelolco, las cuales fueron aprobadas por la Conferencia General de Opanal en agosto de ese mismo año. La adopción de las enmiendas hizo posible la plena incorporación de esos países. Las enmiendas no cuestionan los objetivos básicos ni el espíritu del Tratado, pero ajustan las condiciones de verificación y control de modo que las informaciones a proporcionarse y el sistema de inspecciones no afecte la reserva o el secreto de procedimientos industriales, comerciales o las investigaciones que los países puedan haber desarrollado.

Con estos desarrollos, Tlatelolco satisface ampliamente los requisitos que estableció la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Definición de ZLAN.⁽²²⁾ Ellos fueron: iniciativa de los países de la región, formalización en un Tratado, total ausencia de armas nucleares,

mecanismo de verificación y control, reconocimiento por parte de la Asamblea General de NNUU, zona claramente determinada y compromiso de los Estados poseedores de armas nucleares sobre la zona y sus miembros.

En tales condiciones, puede afirmarse que la Zona Libre de Armas Nucleares es una realidad jurídica y política incontrastable. La tenacidad y flexibilidad han hecho realidad este esfuerzo que honra a América Latina y el Caribe, que fue pionero y sigue siendo ejemplo en el mundo y que debería ser seguido por esfuerzos y compromisos adicionales en materia de seguridad, desarme y cooperación en la región.

vii) Consideraciones finales

El Tratado materializa la vocación regional por el tratamiento de temas de seguridad, que venía de mucho antes y que en el curso de la historia republicana tuvo manifestaciones trascendentes en el desarrollo de instrumentos jurídicos para el mantenimiento de la paz y la seguridad regional.

El Tratado fomenta la confianza por satisfacer todas las exigencias de la doctrina y constituir una práctica consecuente. Sus principales aspectos se conjugan adecuadamente con los requisitos del fomento de la confianza: existencia de una amenaza, percepción de esa amenaza, voluntad de hacerle frente, precisa definición del problema de seguridad, decisión de asumir responsabilidades concretas y balanceadas entre los distintos actores, formalización convencional, garantías, verificación y, aún más, establecimiento de un organismo de seguimiento y control.

Impedir la presencia de armas nucleares en la región materializaba una "política" de fomento de la confianza, distinta de una sola "medida" que no hubiera bastado para garantizar el propósito de preservar la confianza respecto al más sensible tema como eran las armas nucleares y acrecentarla en el futuro.

En el caso de Tlatelolco, la confianza requirió una visión precursora de la importancia de establecer una ZLAN en una zona densamente poblada, a partir de valiosos elementos histórico-político-culturales que unían a los países de la región. Requirió tiempo para que el Tratado se desarrollara y eventualmente se perfeccionara. Finalmente, fue necesaria constancia para que en el largo período de su desarrollo no se frustraran sus objetivos.

La Zona Libre de Armas Nucleares tuvo una extensión real constituida por los territorios de los Estados inicialmente partes, una potencial que se expandía con los territorios de los Estados a medida de su incorporación y, finalmente, una definitiva que incluía extensas áreas marítimas. En ese sentido, el Tratado, su ejecución y perfeccionamiento fueron de naturaleza incremental y respondieron cabalmente al criterio de "retroalimentación", del cual depende el fomento de la confianza.

Los países latinoamericanos reconocieron que la fabricación de armas nucleares debía prohibirse por ser contraria a la seguridad regional y mundial; pero también porque los llevaría a una carrera armamentista nuclear peligrosa y ruinosa que comprometería las posibilidades de desarrollo económico y social.

Finalmente, el Tratado responde a una necesidad esencial en materia de confianza que no se basa en gestos, declaraciones o manifestaciones de buenos propósitos, sino en la inequívoca demostración de la existencia de que hay "razones para confiar". La confianza no puede ser reclamada sino que debe ser ganada; y no se puede ganar si no se consigue demostrar que confiar no es un riesgo para la seguridad sino que por el contrario la refuerza y consolida.

REFERENCIAS

- 1 Estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza. *Desarme: Serie de estudios* 7, Naciones Unidas, Nueva York, 1982. Pág. 4.
- 2 Regional Approaches to Confidence -and Security- Building Measures, Disarmament. Opening Statement by the Director of the United Nations Office for Disarmament Affairs. *Topical Papers* 17, United Nations, New York, 1993.
- 3 Vraalsen, Tom. "Non-Proliferation of Nuclear, Chemical and other Weapons". *Disarmament*, Volume XII, Number 3, United Nations, Autumn 1989 (Pág.9).
- 4 Gros Espiell, Héctor. "El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco): su significación para el desarme, la Paz y la Seguridad Internacionales. Situación actual y perspectivas". *Desarme* Vol. III, No. 2, julio de 1980. Naciones Unidas, Nueva York.
- 5 Peter Stania. "Characteristics of CSBMs in Latin America and the Caribbean. Disarmament". *Topical Papers* 7. "Confidence and Security-Building Measures: From Europe to other Regions". Pág. 160. United Nations, New York, 1991.
- 6 "Informe Final de la Conferencia Regional sobre las Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad". Pág. 10 OEA/Ser.K/XXIX.2. COSEGRE/doc. 20/95 rev. 1. 12 febrero 1996. Santiago de Chile, noviembre de 1995.

- 7 Naciones Unidas lb. (1).
- 8 H. Gros Espiell. lb. (4).
- 9 Naciones Unidas. *Desarme*: lb. (1) pág. 27.
- 10 Estudio de todos los aspectos del desarme regional, *Desarme*: Serie de estudios 3. Naciones Unidas, Nueva York, 1981. Pág. 36.
- 11 Naciones Unidas. *Desarme* lb. (10) pág. 39-40.
- 12 Naciones Unidas. *Desarme* lb. (10) pág. 4.
- 13 Naciones Unidas. *Desarme* lb. (10) pág. 49.
- 14 Luiz Augusto de Araujo Castro.- Brazil-Argentine Bilateral CBMs: *A Case Study* lb. (2) page 47.
- 15 Mónica Pinto. "Tlatelolco en la década del 90" en *Paz y seguridad en América Latina y el Caribe en los noventa* Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz. *El Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Lima, Perú, 1992. Pág. 289.
- 16 Chantal de Jonge Oudraat, "International Organizations and Verification Organizations". In *Verification of Disarmament or Limitation of Armaments: Instruments, Negotiations, Proposals*. United Nations Institute for Disarmament Research (Unidir). New York, 1992.
- 17 Oleg A. Grinevski *Verification is of the Essence of Disarmament*. lb. (5).
- 18 Serge Sur, *Broader Concept of Verification*. lb. (17).
- 19 Félix Calderón, *Las negociaciones sobre la regulación de armamentos y el desarme nuclear*, Editorial y Productora Gráfica. Nuevo Mundo, Lima 1988. Pág. 31.
- 20 Ivan Cannabrava, *Statement by the Head of the Brazilian Delegation*. lb. (6).
- 21 Chantal de Jorge Oudraat i.e. (16).
- 22 "Zonas libres de armas nucleares". Res. 3472 B (XXX) Asamblea General, Naciones Unidas, 1975.