

La agenda regional para el desarme nuclear*

Gioconda Úbeda

Me provoca en este artículo referirme a los retos actuales del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Opanal) en la renovada agenda del desarme nuclear, no sin antes reconocer la iniciativa y el esfuerzo de los Estados latinoamericanos para declarar la región como una zona desnuclearizada militarmente. El primer impulso hacia los trabajos de negociación del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, conocido como el Tratado de Tlatelolco, fue la Declaración Conjunta del 29 de abril de 1963, firmada por los presidentes de México, Bolivia, Brasil, Ecuador y Chile en el contexto de la carrera armamentista nuclear de la posguerra,¹ y a escasos meses de ocurrir la crisis de los misiles de 1962, protagonizada por las dos grandes potencias nucleares (la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados Unidos de América). En esas circunstancias, América Latina anunció a la comunidad internacional que iniciaría los trabajos de negociación política para

* La embajadora Gioconda Úbeda es la secretaria del Opanal desde el 1 de febrero de 2010. Este artículo no refleja la posición del Opanal, sino que más bien es responsabilidad personal de la autora.

GIOCONDA ÚBEDA

Abogada con estudios en Relaciones Internacionales. Profesora de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Humanitario en la Universidad de Costa Rica. Durante 20 años fue funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, en el que se desempeñó como directora jurídica. Ha coordinado informes nacionales sobre derechos humanos y presidió la Comisión Costarricense de Derecho Internacional Humanitario. Embajadora en México (2006-2010).

declararse una zona libre de armas nucleares (ZLAN), con el firme propósito de no volver a pasar por una experiencia similar y de firmar un acuerdo que estableciera “el compromiso de no fabricar, recibir, almacenar, ni ensayar armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear”;² y mediante el que se proponía obtener garantías de seguridad de las potencias nucleares de no usar esas armas en la región, a la vez que los Estados miembros se garantizarían el derecho al uso pacífico de la energía nuclear.

En el mismo año, el 27 de noviembre, la Asamblea General de la ONU “... adoptó la Resolución 1911 (XVIII), en la cual manifestaba su apoyo y estímulo a la iniciativa latinoamericana...”.³ Cuatro años después, el 14 de febrero de 1967, el Tratado de Tlatelolco fue puesto a la firma y entró en vigencia el año de 1969.

Con el ánimo de despertar la memoria y fortalecer la voluntad política de los países miembros del Opanal, cito las palabras que el entonces secretario general de la ONU, U Thant, dirigió a la COPREDAL (Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina) el 12 de febrero de 1967 con motivo de la aprobación del Tratado de Tlatelolco: “El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina constituye una importante etapa en la larga y difícil búsqueda del desarme... Establece, además, el estatuto necesario para la creación, por primera vez en la historia, de una zona desnuclearizada en una parte habitada de la Tierra... Las naciones de América Latina pueden, con amplia justificación, enorgullecerse de lo que ha logrado por su propia iniciativa y mediante sus propios esfuerzos”.⁴

I. Aportaciones del Tratado de Tlatelolco

Este tratado fue novedoso en muchos aspectos; menciono rápidamente algunos de ellos que tienen relevancia histórica y actualidad política:

1. Creó la primera zona libre de armas nucleares en una región densamente habitada, para lo cual conformó el Sistema de Tlatelolco, integrado por el mismo tratado, sus dos protocolos adicionales⁵ y el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Opanal). Todavía hoy, el Opanal es el único organismo especializado creado por una ZLAN⁶ para velar por el

cumplimiento de sus propósitos, lo que debe ser valorado como un patrimonio de América Latina y el Caribe a favor de los trabajos para mantener la región libre de armas nucleares y seguir contribuyendo firmemente hacia el desarme nuclear total y general. Actualmente, los órganos del Opanal están abocados al fortalecimiento del organismo para garantizar una mayor participación política de nuestra ZLAN en el renovado interés de la comunidad internacional para avanzar hacia la eliminación completa e irreversible de las armas nucleares.

2. El Tratado de Tlatelolco fue, en su momento, un aporte importante al derecho internacional y a su vez un referente e inspiración para las otras ZLAN que surgieron sucesivamente: en 1985 en el Pacífico Sur, con el Tratado de Rarotonga (18 años después del Tratado de Tlatelolco); en 1995 con el Tratado de Bangkok en el sudeste asiático; y un año después, con el Tratado de Pelindaba en el continente africano.⁷ Este último, al igual que el Tratado que crea la ZLAN de Asia Central, entró en vigencia en 2009, con lo cual hoy existen cinco ZLAN y Mongolia como Estado declarado unilateralmente libre de armas nucleares.⁸

Esta particularidad le ha permitido a nuestra ZLAN, con el liderazgo de México y la participación activa del Opanal, organizar en 2005 en la ciudad de México la I Conferencia de Estados Partes de los Tratados que crean las ZLAN y coordinar este año la II Conferencia en Nueva York, responsabilidad que estuvo a cargo de Chile. Estas conferencias y sus respectivos documentos finales son el punto de partida para los trabajos de coordinación política que las cinco ZLAN más Mongolia han acordado implementar en la agenda internacional con temas de interés común.

3. América Latina y el Caribe es la única ZLAN que tiene firmados y ratificados los dos protocolos adicionales al Tratado por parte de todas las potencias vinculadas a éstos. Sin embargo, en el momento de la firma y/o ratificación de los protocolos adicionales, Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia y Rusia realizaron declaraciones interpretativas al texto, hecho que constituye un tema pendiente de resolver para lograr consolidar en la región las garantías negativas de seguridad por parte de las potencias nucleares. Por esta razón, durante 2010 se iniciaron conversaciones con las potencias

vinculadas a los Protocolos del Tratado de Tlatelolco, especialmente al Protocolo Adicional I, que se refiere a la desnuclearización militar de la zona que abarca el Tratado, para que modifiquen o retiren las declaraciones interpretativas realizadas en el momento de su firma y/o ratificación.

Gráfico 1

Estatus de los protocolos adicionales a los tratados de las zonas libres de armas nucleares

ZONA LIBRE DE ARMAS NUCLEARES	TRATADO	PROTOCOLOS ADICIONALES
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	TLATELOLCO Abierto a firma el 14 de febrero de 1967 y entró en vigor el 22 de abril de 1969 con 12 Estados. Actualmente son parte los 33 Estados de la región. Crea el Opanal en 1969.	Protocolo I. Para los Estados que tienen territorio de <i>jure</i> o de facto bajo su responsabilidad en la zona. Firmado y ratificado por Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido. Protocolo II. Para los Estados poseedores de armas nucleares, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Firmado y ratificado por los 5 Estados nucleares.
PACÍFICO SUR	RAROTONGA Abierto a firma el 6 de agosto de 1985 y entró en vigor el 11 de diciembre de 1986. Son 13 los Estados miembros.	Protocolo I. Para los Estados que tienen territorio de <i>jure</i> o de facto bajo su responsabilidad en la zona. Firmado y ratificado por Francia y Reino Unido; Estados Unidos solo ha firmado. Protocolo II. Para los Estados nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Firmado y ratificado por Francia y Reino Unido. Estados Unidos solo ha firmado. Protocolo III. Para los Estados nucleares reconocidos, para que no realicen ensayos nucleares en el área. Firmado y ratificado por Francia y Reino Unido. Estados Unidos solo ha firmado.

ZONA LIBRE DE ARMAS NUCLEARES	TRATADO	PROTOCOLOS ADICIONALES
SUDESTE ASIÁTICO	BANGKOK Abierto a firma el 15 de diciembre de 1995 y entró en vigor el 27 de marzo de 1997. 10 Estados miembros.	Un Protocolo. Para los Estados poseedores de armas nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Ningún Estado lo ha firmado.
ÁFRICA	PELINDABA Abierto a firma el 12 de abril de 1996 y entró en vigor el 15 de julio de 2009. Actualmente son 28 los Estados miembros. En su artículo 12, el Tratado prevé la creación de la Comisión de Energía Nuclear, la cual se ha instalado recientemente.	Protocolo I. Para los Estados nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Firmado y ratificado por China, Francia y Reino Unido. Estados Unidos y Rusia solo lo han firmado. Protocolo II. Para los Estados nucleares reconocidos, para que no realicen ensayos nucleares en el área. Firmado y ratificado por China, Francia y Reino Unido. Estados Unidos y Rusia solo lo han firmado. Protocolo III. Para los Estados que tienen territorio de <i>jure</i> o de <i>facto</i> bajo su responsabilidad en la zona. Firmado y ratificado por Francia. España no ha firmado.
ASIA CENTRAL	ASIA CENTRAL Abierto a firma el 8 de septiembre de 2006 y entró en vigor el 21 de marzo de 2009. Tiene 5 Estados miembros.	Un Protocolo para los cinco Estados poseedores de armas nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Ningún Estado lo ha firmado.

Fuente: Elaborado por la Secretaría General del Opanal, abril de 2010.

4. En su artículo 17, el Tratado de Tlatelolco estableció también el derecho de los Estados parte al uso pacífico de la energía nuclear, al igual que lo incorporó el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, conocido como TNP, que entró en vigencia en 1970, un año después del Tratado de Tlatelolco. Claro está, este derecho conlleva también, como una novedad en la época, la obligación de cumplir con el Sistema de Control y Verificación que establece el

Tratado de Tlatelolco en su artículo 12 y siguientes. Hoy, es necesario reflexionar sobre ese régimen en relación con otros mecanismos de verificación y control que realizan la OIEA (Organización Internacional de Energía Atómica), a nivel mundial, y la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), a nivel bilateral.

II. Retos y desafíos del Opanal

Han transcurrido 44 años y, al igual que en el pasado, el Opanal se enfrenta de nuevo a recurrentes desafíos y retos emergentes. Solo basta recordar todo el proceso para la firma y ratificaciones de los Estados de la región, en el que el organismo fue un foro multilateral flexible y efectivo en la negociación de acuerdos que hicieron posible que los 33 Estados fueran parte del Tratado de Tlatelolco. Entre esos acuerdos se encuentran las tres enmiendas realizadas al Tratado a inicios de los noventa (1990-1992), que facilitaron la incorporación de Argentina, Chile y Brasil, los países del Caribe que se consolidaron como Estados después de 1967, y Cuba, que lo firmó en 1995 y lo ratificó en 2002. Esa flexibilidad para la toma de decisiones hizo posible también que el Sistema de Tlatelolco se adaptara a las necesidades de control y verificación entre Brasil y Argentina en el uso pacífico de energía nuclear, para lo cual crearon el ABACC. Este organismo bilateral ha suscrito acuerdos con la OIEA y con el Opanal. Es preciso, en esta nueva coyuntura, que el Opanal renueve las relaciones de cooperación y coordinación con ambos organismos.

Como es conocido, al final de la Guerra Fría se pensó que el desarme nuclear por fin sería posible, pero la realidad ha demostrado lo contrario. Fue así que en la Conferencia de Revisión del TNP en 1995, los Estados tomaron la decisión de prorrogar indefinidamente este tratado. Cinco años después, en la Conferencia de 2000, los 189 Estados parte del TNP refirieron por unanimidad, en el documento final, “un compromiso inequívoco por parte de los Estados poseedores de armas nucleares de llegar a eliminar por completo sus arsenales nucleares como camino hacia el desarme nuclear”, lo que está de moda llamar “hacia el 0 nuclear”. Lo que siguió es también historia conocida; en una década no pasó nada relevante e incluso

la Conferencia de Desarme lleva 15 años sin acuerdos, lo que ha ocasionado que las negociaciones sobre el Tratado de Prohibición de la Producción de Material Fisible se encuentren en un punto muerto.

Hoy ha quedado claro que la ilusión post-Guerra Fría, fue solo eso y que, al contrario, surgieron nuevos desafíos y nuevas amenazas; con ello llegaron también nuevas oportunidades de avanzar hacia el desarme total y general.

2010 ha sido un año de avances en materia de desarme nuclear. Sin embargo, estos son solo algunos pasos en el largo y complejo camino hacia el desarme nuclear total, general e irreversible. Menciono a continuación algunos de ellos:

- La firma, y a inicios del 2011 su entrada en vigencia, del nuevo *Start* por parte de Estados Unidos de América (EEUU) y la Federación de Rusia para la reducción de armas estratégicas ofensivas.
- La revisión de la postura nuclear de EEUU y, más recientemente, del Reino Unido.
- La adopción por consenso del documento final por los Estados parte de la VIII Conferencia de Examen del TNP, celebrada en mayo de 2010, en el que se estableció un catálogo de acciones que, como acertadamente lo dijo la Delegación de México en las recientes sesiones de la I Comisión de las Naciones Unidas, “es el punto de partida hacia la eventual realización de un mundo libre de armas nucleares, es la ruta crítica para canalizar los esfuerzos con acciones concretas”.⁹

A este contexto es necesario sumar el creciente interés por parte de los Estados a nivel mundial, incluida la región de América Latina y el Caribe, de desarrollar energía nuclear para fines pacíficos (la OIEA ha mencionado que existen 65 países interesados, de los cuales 11 son de América Latina),¹⁰ lo cual plantea a la región nuevos desafíos en lo que respecta a garantizar el desarrollo, sin discriminación alguna, de esa energía para los países que lo requieran y al mismo tiempo garantizar que su uso solo será para fines civiles.

Volviendo a los retos de Opanal, éstos son algunos que ya he venido mencionando a lo largo de este artículo, además de los que están emergiendo en relación con la renovada agenda internacional, especialmente durante los últimos dos años. En mi visión, juntos constituyen la agenda

política del organismo, que es la de los 33 Estados parte del Tratado de Tlatelolco. Es impostergable abordar esos retos y esa agenda; la llamada década perdida en el desarme nuclear, salvo algunas excepciones, también lo ha sido para el Organismo.

Como lo mencioné antes, los retos constituyen la agenda política del Organismo, por lo que enumeraré a continuación los más relevantes, con el ánimo de acercar al lector sin pretender abarcar las particularidades en cada tema.

1. El fortalecimiento del Opanal. En este objetivo, lo más importante es la voluntad política de los gobiernos y la concertación de esfuerzos. El proceso de fortalecimiento se ha iniciado. Se destacan en esta línea la coordinación de los trabajos del Opanal en la ONU en Nueva York y en la Conferencia de Desarme en Ginebra, responsabilidad que asumen los Estados miembros en forma rotativa. Asimismo, este fortalecimiento es evidente en la dinámica de los trabajos del Consejo y de la Secretaría General junto a la renovada agenda política del Organismo, que en parte está constituida por los temas que menciono a continuación.
2. La negociación para la modificación o retiro de las declaraciones interpretativas realizadas a los protocolos adicionales al Tratado de Tlatelolco por parte de las potencias nucleares es otra de las áreas de trabajo. Consolidar el régimen de desnuclearización militar ha sido y es un propósito esencial para el Opanal, para lo cual es preciso que las potencias nucleares modifiquen o retiren las declaraciones interpretativas realizadas en el momento de la firma y/o ratificación del Protocolo Adicional I del Tratado. Las conversaciones con las cuatro potencias nucleares que realizaron estas declaraciones se iniciaron el año pasado; este será un buen año para continuarlas.
3. El análisis del Sistema de Control de Tlatelolco en relación con el Sistema Internacional de Verificación y las experiencias subregionales. Esto pasa, entre otras acciones, por el restablecimiento de la cooperación y coordinación con los organismos relacionados, como el ABACC y la OIEA, agencias que también se están adaptando a la nueva agenda en materia nuclear.
4. El rol del Opanal en el uso pacífico de la energía nuclear. El desarrollo de este derecho por parte de los Estados plantea en general

de qué forma estaría vinculado el Organismo con la expansión en el uso pacífico de esta energía por parte los Estados de la región. La pregunta no tiene todavía respuesta y es otro de los grandes temas a debatir en el Opanal.

5. La educación para el desarme nuclear. En 2011 el Opanal continuará realizando el curso en línea sobre temas de desarme nuclear en español y se espera iniciar su versión en inglés. Esto último le permitirá una mayor cobertura con los miembros del Organismo, con las otras ZLAN y con otros países u organizaciones de la sociedad civil interesadas.
6. La coordinación política con las otras ZLAN y Mongolia. Como se dijo antes, ha correspondido a esta región organizar y coordinar las dos conferencias de Estados parte de los Tratados que crean las ZLAN y Mongolia. Cada conferencia ha adoptado un documento final por consenso, que privilegia, entre los acuerdos, la coordinación política entre ellas para el diálogo y la cooperación. Teniendo en cuenta que 114 Estados son miembros de las cinco ZLAN que se han creado, la coordinación entre ellas es de una alta complejidad, sobre todo porque solamente la de América Latina y el Caribe tiene un organismo propio y especializado; las otras, en su mayoría, tienen un punto focal que se rota entre los Estados parte. En 2011 y los años siguientes, este será un tema de particular atención en los trabajos del Organismo.
7. La coordinación de esfuerzos hacia el desarme nuclear con la sociedad civil. El desarme nuclear no será posible si no trabajamos todos juntos complementando las acciones orientadas a ese fin. En este sentido, hemos puesto especial atención en la identificación de áreas de interés común que podrían ser implementadas con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

III. Conclusión

El Tratado de Tlatelolco fue novedoso en varios aspectos y en algunos continúa siendo pionero. El nuevo escenario internacional reclama mayor dinamismo en los procesos del desarme nuclear y la no proliferación; también, más presencia en garantizar el derecho de los Estados al desarrollo y uso de la energía nuclear para fines civiles, con sus correspondientes obligaciones internacionales. América Latina y el Caribe tienen que ocupar el rol

que les corresponde en esta nueva coyuntura, al igual que lo hicieron hace más de 44 años. Esto no es una opción, es una responsabilidad.

En el pasado, la región se comprometió con la no proliferación nuclear y los 33 Estados han cumplido. Hoy, todos mantienen la esperanza viva de que las potencias poseedoras de armas nucleares cumplan con el compromiso de desarmarse. Sabemos que este no es un objetivo fácil ni inmediato, que el camino es largo y complejo, muy complejo, y que los esfuerzos para hacerlo posible es una tarea de todos: los Estados parte, el Consejo y la Secretaría General; es una tarea con todos: las ZLAN, los foros multilaterales y la Sociedad Civil.

Notas

1. Estados Unidos de América, 1945; Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1949; Reino Unido, 1952; Francia, 1960; y China, 1964.
2. Este compromiso, así expresado en la Declaración Conjunta firmada por los cinco presidentes, quedó recogido detalladamente en el artículo 1° del Tratado de Tlatelolco con el siguiente texto: "1. Las Partes Contratantes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción, y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios: a. El ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por sí mismas, directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma, y b. El recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros o de cualquier modo. Las Partes Contratantes se comprometen, asimismo, a abstenerse de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, el ensayo, el uso, la fabricación, la producción, la posesión o el dominio de toda arma nuclear o de participar en ello de cualquier manera".
3. *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 50, 1996, pág. 12.
4. Tomado del mensaje enviado por el Excmo. Sr. Alfonso García Robles en el X Aniversario del Tratado de Tlatelolco, pág. 23, publicación del Opanal, 1977.
5. Protocolo I. Para los Estados que tienen territorio de jure o de facto bajo su responsabilidad en la zona. Ratificado por Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido. Protocolo II. Para los Estados poseedores de armas nucleares para que respeten la desnuclearización militar de la zona. Ratificado por las cinco potencias nucleares reconocidas.

La agenda regional para el desarme nuclear

43

6. El Tratado de Pelindaba, que entró en vigor en 2009, en su artículo 12 prevé la creación de una Comisión Africana sobre Energía Nuclear con el propósito de asegurar el cumplimiento del Tratado. A la fecha tenemos noticias de que ésta ha sido instalada oficialmente y esperamos que pronto entre en funciones. Para más detalles, consultar el Anexo III del Tratado de Pelindaba.
7. Nótese que salvo los tratados de Tlatelolco y Rarotonga, los otros entraron en vigor en el período de la post-Guerra Fría.
8. Declarada el 25 de setiembre de 1992 y entró en vigencia el 3 de febrero de 2011.
9. Intervención del embajador Pablo Macedo el 15 de octubre de 2010 en la I Comisión de las Naciones Unidas en Nueva York.
10. Informe del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a la Junta de Gobernadores en la Conferencia General (GOV/INF/2010/12-CG(54)/INF/5, 7 de setiembre de 2010, pág. 11, versión español.

RESUMEN

El Tratado de Tlatelolco fue novedoso en varios aspectos y en algunos continúa siendo pionero. En el pasado, la región se comprometió con la no proliferación nuclear y los 33 Estados han cumplido. El nuevo escenario internacional reclama mayor dinamismo en los procesos del desarme nuclear y la no proliferación, y también más presencia en garantizar el derecho de los Estados al desarrollo y uso de la energía nuclear para fines civiles, con sus correspondientes obligaciones internacionales. América Latina y el Caribe tienen que ocupar el rol que les corresponde en esta nueva coyuntura. Hoy, todos mantienen la esperanza viva de que las potencias poseedoras de armas nucleares cumplan con el compromiso de desarmarse. Sabemos que este no es un objetivo fácil ni inmediato y que los esfuerzos para hacerlo posible son una tarea de todos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011