

NOTAS ACERCA DE LA CREACION DE ZONAS LIBRES DE ARMAS NUCLEARES

Claude Heller

La firma del Tratado de Tlatelolco en 1967 tuvo lugar dentro de un marco favorable para la concertación de acuerdos sobre desarme.

El fin de la Guerra Fría, en particular la superación de la crisis de los misiles de 1962, permitió generar una estructura jurídica mínima que parecía demostrar que el desarme nuclear era un objetivo real, concreto y viable. En la década de los años sesenta, independientemente de la intensificación de conflictos regionales en los que se vieron involucradas algunas de las potencias nucleares, fue posible establecer en Ginebra los mecanismos fundamentales de negociación multilateral. Es en la década de los años sesenta en la que se lograron pasos tan significativos como la negociación del Tratado de Moscú de 1963 sobre prohibición parcial de ensayos de armas nucleares y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) desde 1968.

La existencia de la primera zona libre de armas nucleares, ubicada en América Latina, debe ser entendida en ese contexto internacional. Debe recordarse que ella no representó un esfuerzo aislado sino que se inscribió como parte de un amplio movimiento en favor de la desnuclearización en diferentes países, principalmente en el continente europeo.

Veinte años después, la ausencia de acuerdos sustantivos entre las grandes potencias nucleares y la parálisis de las negociaciones multilaterales sobre desarme justifican plenamente la creación de nuevas zonas libres.

Ello no es un objetivo en sí mismo, sino un paso intermedio y concreto que cumple diversos propósitos.

En primer lugar, se trata de prevenir la proliferación de las armas nucleares y complementar los esfuerzos que se concretaron en 1968 mediante la firma del TNP. El concepto de zonas libres se vincula a la posibilidad de que algunos Estados, en diversas regiones del mundo, puedan desarrollar una capacidad nuclear en un lapso breve. Asimismo,

debe recordarse que el TNP no prohíbe el emplazamiento de armas nucleares en el territorio de Estados no nucleares, siempre y cuando éstas se encuentren bajo el control o posesión de otros Estados.

En segundo lugar, y no menos importante, la creación de zonas libres de armas nucleares busca garantizar fundamentalmente la seguridad de los Estados no nucleares. Al procurar no verse arrastrados en una conflagración de esta naturaleza, los Estados que lleguen a conformar una zona libre de armas nucleares procuran obtener las garantías suficientes de que dicho *status* será respetado por las potencias nucleares.

Desde la década de los años cincuenta la comunidad internacional ha realizado esfuerzos en tres direcciones fundamentales:

- La concertación de tratados que prohíben las armas nucleares en determinadas áreas geográficas, como es el caso de los tratados de la Antártida de 1958, Tlatelolco de 1967 y Rarotonga de 1985.

- La concertación de tratados que prohíben las armas nucleares en ciertos medios ambientales como es el caso de los tratados sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y uso del espacio ultraterrestre, incluyendo la luna y otros cuerpos celestes, firmado en 1967, y el Tratado sobre la Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y Otras de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos de 1971.

- Las declaraciones que proclaman algunas regiones o continentes como zonas desnuclearizadas (África en 1964) y las propuestas acerca de las llamadas "zonas de paz", cuya existencia no puede ser desvinculada de los esfuerzos de desnuclearización. Ejemplo reciente de ello es la proclamación, por parte de la Asamblea General, del Atlántico Sur como zona de paz, iniciativa presentada por Brasil durante el XLI periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU.

Todo enfoque realista debe reconocer que, sin embargo, la constitución de zonas libres de armas nucleares está íntimamente ligada a las condicio-

nes políticas prevalecientes en cada una de las regiones del globo. Si bien se trata de una medida que de una manera creciente ha sido incorporada al pensamiento antinuclear de nuestros días y forma parte de la plataforma de partidos políticos y de gobierno de diversa orientación, los obstáculos han sido superiores a los esfuerzos realizados.

En 1978, el I periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU dedicado al desarme recogió en su documento final el criterio esencial de que el establecimiento de zonas libres *sobre la base de acuerdos libremente pactados entre los Estados* constituye un acuerdo importante de desarme, y que debería alentarse al establecimiento de dichas zonas en diferentes áreas del planeta con el propósito último de lograr un mundo libre de armas nucleares.

Es a partir de las características políticas propias de cada región que la cuestión debe ser abordada. A continuación se mencionan las principales propuestas de creación de nuevas zonas desnuclearizadas.

1. Medio Oriente

Existen antecedentes en los años sesenta, cuando el antiguo régimen iraní hizo una primera propuesta que fue posteriormente retomada por Egipto. En 1980, el gobierno egipcio presentó una iniciativa en la ONU tendiente a la creación de una zona libre en la región. En congruencia con dicha postura, Egipto ratificó el Tratado de No Proliferación en febrero de 1981.

Es evidente el valor político que tuvo la iniciativa en una zona caracterizada por el conflicto y la inestabilidad permanentes, y en la que además algunos Estados tienen la capacidad de desarrollar la energía nuclear.

La destrucción de la central nuclear de un Estado de la región, en 1981, por parte de otro Estado de la misma, pareció interrumpir la viabilidad del proceso. La situación ha sido parcialmente superada, y en el marco de la ONU la Asamblea General ha aprobado año con año y sin votación una resolución sobre el tema. Es así que en 1986 fue aprobada la resolución 41/40 que llama a todas las partes interesadas a considerar seriamente la adopción de las medidas prácticas y urgentes requeridas con el propósito de establecer una zona libre de armas nucleares, invitando a las partes a adherirse al TNP.

Asimismo, la Asamblea General insta a los Estados que no lo hayan hecho a que, estando pendiente el establecimiento de la zona, acuerden colocar

todas sus actividades nucleares bajo el régimen de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

Además de invitar a estos Estados a que no desarrollen, produzcan, ensayen o adquieran armas nucleares o permitan el establecimiento en su territorio o territorios bajo su control de armas nucleares o mecanismos explosivos nucleares, la Asamblea General de la ONU ha llamado a los Estados nucleares a que proporcionen su ayuda para el establecimiento de dicha zona y a que se abstengan de toda acción contraria a la letra y espíritu de la resolución adoptada. Es indudable que la resolución contiene los elementos esenciales que permitirían definir una zona libre de armas nucleares en el Medio Oriente cuando las condiciones políticas de la región así lo permitan.

2. Asia del Sur

Con menor éxito, se ha intentado definir las bases de una zona libre en Asia del Sur. La Asamblea General ha aprobado desde 1975 una resolución, resultado de una iniciativa de Pakistán, en que se "apoya en principio" al concepto de una zona libre en la región. Ello fue una respuesta de dicho país al ensayo nuclear que, con fines pacíficos, realizó la India en 1974.

Sin embargo, se trata de una iniciativa que no ha generado consenso como lo demuestra el hecho de que en la última asamblea (resolución 41/49), 41 Estados, fundamentalmente del Grupo Socialista y miembros del Movimiento de Países No Alineados se abstuvieron, y que otros Estados (entre ellos la India, país clave para la estabilidad regional) votaron en contra de la resolución.

Ello demuestra la necesidad de un consenso de las partes como condición esencial para el establecimiento de una zona libre. En este caso, se trata de una subregión y no de una región entera en la que, además de contar con armas nucleares, existen bases militares extranjeras.

3. Puesta en práctica de la Declaración de Desnuclearización de África

La Declaración de 1964 tuvo como objetivo fundamental evitar que se realizaran ensayos nucleares en la región.

Principal limitante a la Declaración de 1964, ha sido el desarrollo de la capacidad nuclear sudafricana que fue objeto de estudio por parte de la ONU y del Organismo Internacional de Energía Atómica.

La Asamblea General de la ONU, con excepción de los Estados occidentales, ha condenado el desarrollo militar sudafricano que incluiría la adquisición de la capacidad nuclear con fines bélicos.

Existen serios indicios en el sentido de que Sudáfrica realizó un ensayo nuclear a fines de la década pasada.

4. *Importancia del tema en el debate europeo*

Europa ha merecido particular atención en virtud de que se trata de la región en la que las dos grandes alianzas militares de la posguerra podrían enfrentarse directamente, en caso de conflicto, con armas nucleares y convencionales.

Desde la década de los años cincuenta, el bloque socialista presentó diversas propuestas de desnuclearización tanto de Europa Central como del norte del continente. Sin duda, la más conocida de ellas fue la iniciativa del ministro de Relaciones Exteriores de Polonia, presentada en la Asamblea General de la ONU de 1957, de crear una zona libre de armas nucleares en los territorios de las dos Alemanias y de Polonia. El gobierno de Checoslovaquia se mostró favorable a que su país fuese incluido en el llamado Plan Rapacki. Sin embargo, la OTAN rechazó la propuesta bajo el argumento de que los países socialistas no tenían otro propósito que el de evitar que se instalaran armas nucleares tácticas en los territorios de algunos Estados miembros de la alianza occidental.

La doctrina de la guerra nuclear limitada, que llegó a contar con importantes defensores y partidarios a principios de la década de los años ochenta, dio una nueva dimensión al problema de la seguridad europea.

En la medida en que dicha región ha sido el territorio más propicio para una guerra nuclear dada la creciente acumulación de arsenales por parte de las dos grandes alianzas, diversas fuerzas políticas europeas han dirigido su atención al tema de las zonas libres de armas nucleares.

La Comisión Independiente sobre Desarme y Asuntos de Seguridad (Comisión Palme) recomendó en 1981, entre otras medidas, el establecimiento de una zona libre en Europa Central.

La Comisión propuso eliminar todas las armas nucleares de corto alcance en una franja de 150 km. a cada lado de la línea que divide las fuerzas de la OTAN de las del Pacto de Varsovia.

Dicha zona incluiría áreas densamente pobladas de la República Federal de Alemania (RFA), la República Democrática de Alemania (RDA) y Checoslovaquia.

Las armas de corto alcance (hasta 150 km.) constituían, a juicio de la Comisión, uno de los peligros más serios, ya que fueron diseñadas para proporcionar apoyo táctico a las fuerzas terrestres. Dichas armas serían las primeras en utilizarse en caso de conflicto y las más difíciles de controlar por encontrarse directamente en el campo de batalla.

En septiembre de 1982, el entonces opositor Olof Palme triunfó en elecciones generales en Suecia, y de esta manera las propuestas de la Comisión se convirtieron en iniciativa gubernamental. Fue así que, en diciembre de 1982, Suecia propuso la medida a la RDA, cuyo gobierno la aceptó y ofreció, el 27 de enero de 1983, la totalidad de su territorio para el establecimiento de la zona, siempre que se respetara el principio de la igualdad y seguridad recíprocas. La propuesta de la RDA se presentó en el momento crucial en el que la OTAN intentaba desplegar sus proyectiles Pershing II en territorio de la República Federal de Alemania.

Por su parte, el gobierno de la RFA, en respuesta a la iniciativa de la RDA, expresó que no podría apoyar la iniciativa sueca debido, principalmente, a la superioridad de las fuerzas convencionales del Pacto de Varsovia en Europa. El temor occidental ha sido el que, anulada la disuasión nuclear, el Pacto de Varsovia no sería desalentado a utilizar, en caso de conflicto, medios convencionales en contra de la OTAN.

Cabe destacar que en 1986 el Partido Socialista Unificado de Alemania Democrática y el Partido Socialdemócrata de la RFA, en la oposición, acordaron un conjunto de principios para un corredor libre de armas atómicas en Europa Central.

Además de esta iniciativa política, debe destacarse que el tema sigue siendo vigente en la medida en que adicionalmente al caso de Europa Central, se ha propuesto el establecimiento de zonas libres en Europa del Norte, los Balcanes y el Mediterráneo.

En 1986, el Pacto de Varsovia hizo un planteamiento global a este respecto, resumiendo las propuestas existentes en la materia. Es interesante notar que el Comité Consultivo de los Estados miembros del Tratado de Varsovia formuló una propuesta en junio de 1986 relativa a la reducción de las fuerzas convencionales en Europa. Dicha propuesta es de gran importancia a la luz del argumento central de la OTAN, en el sentido de que el desarme nuclear pondría a Europa Occidental en una situación de desventaja frente al Pacto de Varsovia, si es que se mantiene el nivel actual de fuerzas convencionales.

5. *El Tratado de Rarotonga*

En un panorama frecuentemente desalentador habría que destacar la iniciativa de los países miembros del Foro del Pacífico Sur, que establece la segunda región desnuclearizada del mundo en un área poblada. El 6 de agosto de 1985, cuarenta años después de Hiroshima, Australia, las Islas Cook, Fiji, Kiribati, Nive, Nueva Zelanda, Samoa Occidental y Tuvalu firmaron el tratado respectivo. La concepción del mismo es similar a la del Tratado de Tlatelolco en su parte sustantiva como en sus protocolos adicionales.

Cabe señalar, sin embargo, que además de los protocolos adicionales I, abierto éste a la firma de otros Estados que son responsables de territorios en la zona (Reino Unido, Francia y Estados Unidos) y II, que tiene el propósito de que las potencias nucleares respeten el *status* desnuclearizado, existe un protocolo III por medio del cual dichas potencias se comprometerían a no realizar ensayos de armas nucleares en la región.

Como podrá observarse, el acuerdo tiene un doble valor político, dado que se trata de una zona cuyos principales Estados miembros han formado parte de una de las dos grandes alianzas político-militares y en la que una potencia occidental realiza

sus ensayos nucleares. Cabe destacar que recientemente el gobierno de la Unión Soviética y el gobierno de la República Popular de China, se adhirieron al protocolo adicional II.

En síntesis, la creación de zonas libres de armas nucleares no puede ser concebida aisladamente de otras medidas de desarme. Como puede observarse, existe una íntima interrelación entre la no proliferación, la creación de zonas libres y la prohibición completa de los ensayos de armas nucleares.

La realidad actual requiere de un enfoque global que integre estas distintas medidas.

Paralelamente, y como condición esencial, es indispensable la concertación de acuerdos entre las dos grandes potencias. Así, por ejemplo, la eliminación de los proyectiles de alcance intermedio en Europa, representaría un paso significativo hacia la eliminación total de las armas nucleares en dicho continente.

Así como es imprescindible el compromiso inequívoco de las potencias nucleares, también es indispensable redoblar esfuerzos que permitan consolidar y promover la desnuclearización de distintas regiones y frenar aquellas tendencias que alientan, incluso en el mundo en desarrollo, la posesión de la bomba nuclear como factor esencial de sus relaciones internacionales.