
El Tratado de Tlatelolco: la contención de la amenaza nuclear en América Latina

*Mónica Serrano**

Hace tres décadas, en Tlatelolco, se creó la primera zona libre de armas nucleares (ZLAN) en una región densamente poblada: América Latina. El marco acordado entonces permanece vigente y en plena forma. A lo largo de estos 30 años, la ZLAN de América Latina y el Caribe ha mostrado una flexibilidad singular y una capacidad de ajuste sorprendente. Sin duda, el mejor ejemplo de dicha capacidad ha sido tanto la contención exitosa de las aspiraciones nucleares de Brasil y de Argentina, como su decisión posterior de renunciar a toda ambición nuclear de carácter militar.

El propósito de este artículo es ofrecer algunas reflexiones que nos permitan explicar el éxito de las políticas de desnuclearización y la vigencia de la norma de no proliferación en América Latina y el Caribe.

Origen y establecimiento del sistema de no proliferación en América Latina

La firma del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, o Tratado de Tlatelolco, en 1967, fue resultado de un lento y complicado proceso que se extendió a lo largo de cuatro años. Aunque el proceso de negociación del tratado dejó entrever la presencia de importantes desacuerdos —mismos que habrían de verse reflejados en el texto—,¹ no cabe duda que la

* Profesora-investigadora de El Colegio de México e investigadora asociada del International Institute for Strategic Studies de Londres.

¹ En su versión original, el Tratado de Tlatelolco puede ser consultado en Alberto Székely, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, México, UNAM, 1981, tomo II, pp. 657-675; en su versión actual, enmendado en tres ocasiones, se reproduce en la sección de discursos y documentos de este mismo ejemplar de la *Revista Mexicana de Política Exterior* (N. del E.).

ZLAN establecida por ese instrumento jurídico fue resultado de un esfuerzo emprendedor e imaginativo. Precisamente este ingrediente permitió a los Estados regionales reconciliar sus diferencias e intereses con el fin de establecer los fundamentos de la norma de no proliferación nuclear en la región.

La coalición de un grupo pequeño de Estados convencidos de las ventajas asociadas a posturas no nucleares proveyó el liderazgo necesario para echar a andar el proceso de desnuclearización en América Latina, conseguir la negociación del tratado y establecer los cimientos del régimen de no proliferación nuclear en el hemisferio occidental. Algunas propuestas previas de desarme que incluían la prohibición de armas nucleares en la región (Costa Rica, en 1958) o incluso la creación de una ZLAN en la región (Brasil, en 1962) fueron los antecedentes inmediatos de la iniciativa encabezada por México para negociar y lograr un acuerdo que prohibiera definitivamente las armas nucleares en la región. Sin duda, el apoyo discreto, pero igualmente firme de Estados Unidos a lo largo de este proceso, fue un factor decisivo que vino a apuntalar el liderazgo mexicano.² Pero fue justamente la presencia de un liderazgo creativo lo que hizo posible la participación de aquellos Estados que, como Argentina y Brasil, abrigaban aspiraciones nucleares.³

Una vez que la participación de estos Estados estuvo asegurada, las negociaciones procedieron hacia la creación de acuerdos institucionales mutuamente aceptables que pudieran servir de fundamento para la construcción de una ZLAN y de un régimen de no proliferación nuclear en la región. Así, se estableció el régimen multilateral que desde 1967 ha coordinado las relaciones de los Estados latinoamericanos sobre la base de los principios contenidos en la norma de no proliferación nuclear. El proceso de negociación se apoyó en la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina (COPREDAL), creada con el fin de llevar a buen puerto la firma del tratado. Asimismo, para asegurar la plena ejecución del tratado, los Estados regionales resolvieron establecer una organización responsable de ello.

² La historia de la negociación del Tratado de Tlatelolco permite apreciar el interés de Estados Unidos y la cooperación soviético-estadunidense en el ámbito de la no proliferación nuclear. Véase M. Serrano, *Common Security in Latin America: The 1967 Treaty of Tlatelolco*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1992.

³ La crisis de los misiles, a principios de la década de los años sesenta, fue un catalizador importante en este proceso, ya que puso de manifiesto tanto la magnitud de la amenaza nuclear como las ventajas asociadas a la desnuclearización. Este "shock externo" tuvo un papel destacado en la construcción de un marco institucional para la desnuclearización. Oran R. Young, "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment", *International Organization*, vol. 43, núm. 3, verano de 1989, pp. 368-372.

En efecto, la expresión institucional heredada del proceso de negociación del Tratado de Tlatelolco incluyó un régimen multilateral, apoyado a su vez en organizaciones más visibles y tangibles. En primer lugar, la COPREDAL, bajo cuyo paraguas no sólo se llevaron a cabo las negociaciones, sino que se construyó el consenso preliminar. En segundo, el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL), cuya presencia contribuiría de manera importante al refuerzo de la legitimidad de la norma de no proliferación en la región. Más recientemente, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC) ha provisto un marco formal para la regulación del reacercamiento nuclear entre esos dos países. Esta red de instrumentos y organizaciones ha tenido como fin último garantizar la ausencia de armas nucleares. Si bien todas estas organizaciones han compartido la meta del cumplimiento de la norma de no proliferación nuclear en la región, cada una ha presentado rasgos distintivos y ha cumplido funciones específicas. A continuación examinaremos la contribución de cada una de ellas al buen funcionamiento de la ZLAN.

El régimen de la ZLAN en América Latina y el Caribe

La creación del régimen latinoamericano de no proliferación nuclear se inscribe dentro de la más amplia tradición multilateral de la región. Una tradición que ha sido, a su vez, alentada por la presencia de una historia y una cultura común en la región. La frecuencia de instituciones multilaterales en América Latina —comúnmente explicada sobre la base de dicha herencia— ha buscado tanto limitar el poder de la potencia hegemónica continental, en algunas ocasiones, como organizar respuestas colectivas ante el repliegue y el desinterés de Estados Unidos.⁴ Resulta claro que la creación de un régimen multilateral de no proliferación nuclear permitió a los Estados latinoamericanos obtener garantías

⁴ A lo largo de la última década, no obstante la indiferencia e, incluso, el rechazo de Estados Unidos a los esfuerzos multilaterales en la región, iniciativas como Contadora, Esquipulas y el Grupo de Río dejaron ver la vigencia de esta tradición. En cambio, a pesar de que problemas como el narcotráfico, la migración y el medio ambiente resaltaron la necesidad de respuestas colectivas, el sistema interamericano mantuvo un bajo perfil durante buena parte de los años ochenta. Véase R.J. Bloomfield y A. Lowenthal, "Inter-American Institutions in a Time of Change", *International Journal*, vol. XV, núm. 4, 1990.

de seguridad de las potencias nucleares y, al mismo tiempo, garantizar el desarrollo pacífico de la energía nuclear.⁵

La COPREDAL

La decisión de establecer una comisión encargada de redactar una primera versión del tratado fue tomada en una reunión preliminar celebrada en la ciudad de México, en noviembre de 1964, en la que participaron 14 delegaciones latinoamericanas. Los temas discutidos entonces incluyeron las ventajas y la viabilidad de una ZLAN, la delimitación geográfica de la misma, las consecuencias de la detonación nuclear china de ese año, así como los términos de las garantías de seguridad que serían otorgadas por las potencias nucleares.

Además del análisis de complejos temas como el alcance geográfico o los posibles mecanismos de verificación, la recién creada comisión desempeñó otras tareas, más concretas, que incluyeron la búsqueda de contactos diplomáticos para garantizar tanto la participación de los actores regionales como la de las potencias nucleares. Con el paso del tiempo se pudo comprobar cómo la decisión de establecer la COPREDAL aseguraría la participación de Brasil y permitiría definir con precisión el papel que tanto las potencias nucleares, como aquéllas con responsabilidades territoriales en la región, debían desempeñar en este esfuerzo de desnuclearización.

En efecto, el entusiasmo mostrado por Brasil en las primeras etapas desapareció tras el golpe militar de 1964. El ascenso de los militares al poder produjo un cambio importante en la visión brasileña de los temas nucleares. Durante los años del régimen militar, la energía nuclear fue considerada como uno de los pilares del desarrollo científico y económico. En el caso de Argentina, país que abiertamente había reconocido sus aspiraciones nucleares, la participación se consiguió tras la incorporación de Brasil a la COPREDAL. Sin embargo, ambos Estados dejaron ver claramente su renuencia a aceptar cualquier compromiso que pudiera obstaculizar su decisión de desarrollar una capacidad nuclear independiente.

Las sesiones de la COPREDAL se organizaron en cuatro rondas de negociaciones. La primera de ellas tuvo lugar en 1965; ahí se tomó la decisión de

⁵ Como resultado de su adhesión al Protocolo Adicional II de Tlatelolco, Estados Unidos aceptó, por primera vez, una obligación internacional que restringió su libertad sobre el uso de su capacidad nuclear. A pesar de que las partes de este protocolo sometieron algunas observaciones y consideraciones, el espíritu del protocolo permaneció vigente. Para un análisis reciente de las garantías de seguridad, véase "Security Assurances to Non-Nuclear Weapon States: Possible Options for Change", *Issue Review*, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, núm. 7, septiembre de 1996.

establecer tres grupos especializados y responsables de: a) la delimitación geográfica de la ZLAN que se establecería; b) la definición de los mecanismos de verificación; y c) la negociación de las garantías de seguridad con las potencias nucleares. Mientras que Argentina participó en el primer grupo, Brasil colaboró en la definición y negociación de las garantías de seguridad.

Para el verano de 1965, fecha en que se llevó a cabo la segunda ronda de negociaciones, el número de participantes y observadores había aumentado considerablemente, situación que dejó ver la magnitud del apoyo internacional a los esfuerzos de desnuclearización. Las superpotencias avalaron el esfuerzo latinoamericano; además, el primer borrador del tratado fue delineado bajo la supervisión de William Epstein, director de la división de desarme de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas.

Si bien Estados Unidos se mostró dispuesto a incluir la base de Guantánamo y la zona del Canal de Panamá —siempre y cuando no se vieran afectados los derechos internacionales de tránsito— no fue así en el caso de Puerto Rico y las Islas Vírgenes. Para ese momento, el retorno de Fidel Castro hacia posiciones de confrontación no sólo había agudizado el aislamiento de Cuba, sino que anunciaba las dificultades que suscitaría la incorporación de ese país. Además, el apoyo otorgado por la Unión Soviética a la creación de una zona nuclear libre en América Latina hizo patente el distanciamiento con la posición cubana.⁶

Durante la tercera ronda de la COPREDAL, en 1966, se hizo ya evidente la división de las delegaciones en dos grandes bloques. El primero estaba encabezado por Brasil, país que vio en los problemas suscitados por la participación de Cuba, la obtención de las garantías nucleares y la negociación del derecho a pruebas nucleares pacíficas (PNP) un instrumento sumamente útil que le permitiría defender sus intereses particulares. El objetivo era evitar la adopción de un tratado inflexible y, en lo posible, dilatar el curso de las negociaciones.⁷ En cambio, la coalición organizada en torno a la posición

⁶ Para ese momento, las diferencias entre la URSS y Cuba se perfilaban con bastante claridad. La inclinación de la URSS en favor de una actitud pragmática hacia la región se hizo evidente tanto en el papel asignado a los partidos comunistas en el cambio pacífico, como en el ámbito del control de armamentos. Véase Nicola Miller, *Soviet Relations with Latin America, 1959-1987*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

⁷ Diversas y complicadas propuestas —como la firma y ratificación de ambos protocolos como requisito para la entrada en vigor del tratado y la reivindicación del derecho de PNP— dejaron ver la posición ambivalente del gobierno brasileño. En aquel momento, y no obstante las muestras de apoyo tanto de la URSS como de Francia, era claro que la adopción de compromisos formales por parte de ambas potencias tendría que esperar algún tiempo.

mexicana mostró una mayor flexibilidad y una clara disposición para lograr la pronta conclusión del tratado.⁸

El enfrentamiento fue finalmente resuelto gracias a la adopción del proyecto brasileño de tratado, proyecto que al mismo tiempo satisfacía el interés argentino de incorporar a las islas Malvinas dentro de la zona geográfica contemplada por el tratado. De manera similar, las consideraciones de ambos países en favor de las PNP llevó a la conclusión de que sólo mediante la aceptación tácita de dichas pruebas se conseguiría la incorporación de Argentina y de Brasil.⁹ Otra fuente de desacuerdo fue el complicado tema del transporte de armas nucleares dentro de la ZLAN. No obstante la inclinación de Argentina en favor de una prohibición total del tránsito y del transporte de armas nucleares, el texto final del tratado dio pie a diversas interpretaciones. La fórmula adoptada reflejó, hasta cierto punto, el reconocimiento de la complejidad inherente a la disuasión nuclear, y de los consecuentes obstáculos a una efectiva prohibición.¹⁰

La negociación de estos compromisos abrió paso a interpretaciones divergentes que hicieron posible tanto la conclusión de un acuerdo, como la permanencia de aquellos Estados que aún no estaban del todo convencidos de las ventajas de la desnuclearización.¹¹ La construcción de un consenso con respecto a la aplicación de la norma de la no proliferación implicó, por un lado, negociaciones difíciles entre los Estados latinoamericanos y, por el otro, la eliminación de una serie de obstáculos que durante un largo periodo dilataron la plena incorporación de Francia, China y la URSS al Protocolo Adicional II del Tratado de Tlatelolco.

⁸ Con base en las muestras de simpatía y apoyo de la gran mayoría de las potencias nucleares y de aquellas potencias con responsabilidades territoriales dentro de la región, la delegación mexicana insistió en la necesidad de trabajar con paciencia para transformarlas en compromisos formales.

⁹ La eventual distinción entre pruebas pacíficas y militares se dejó en manos del desarrollo tecnológico. A pesar de que Estados Unidos rechazó públicamente la viabilidad de PNP, no tuvo más remedio que aceptar esta fórmula.

¹⁰ La fórmula adoptada se apoyó en las prohibiciones generales incluidas en el artículo 1 del tratado para subrayar la prohibición de las partes de transportar armas nucleares. La interpretación es menos clara con respecto al tránsito.

¹¹ La participación activa de Argentina y Brasil en la COPREDAL les permitió sentar las bases del desarrollo de posturas más bien ambiguas con respecto a la norma de no proliferación. Más aún, su participación hizo posible una cooperación que con el tiempo evolucionaría de una resistencia inicial a la no proliferación al más reciente *rapprochement* nuclear. Para un análisis más detallado de este proceso, véase M. Serrano, "Brazil and Argentina" en Robert S. Litwak y Mitchell Reiss (eds.), *Nuclear Proliferation after the Cold War*, The Woodrow Wilson Press and Johns Hopkins University Press.

A pesar de estos tropiezos iniciales, la apertura a firma del tratado, en 1967; el apoyo brindado por las potencias a los dos protocolos, incluida la oferta estadounidense de brindar a los países latinoamericanos “la defensa nuclear a la cual habían recientemente renunciado”; así como la posterior entrada en vigor reafirmaron la aceptación de la norma de no proliferación en la región. La negociación del Tratado de Tlatelolco, al igual que su posterior instrumentación han representado una empresa creativa que ha permitido a los Estados regionales evaluar y contrastar, a lo largo del tiempo, las ventajas y los costos asociados a posturas no nucleares.¹² Algunos de los compromisos que hicieron posible la adopción del tratado permitieron a algunos observadores calificarlo como un tratado “subóptimo”. Sin embargo, en retrospectiva, se puede afirmar que el éxito de dicha empresa se debió, en buena medida, precisamente a la capacidad de las partes para acordar niveles mínimos de justicia, reflejados en esos compromisos.¹³

Durante los primeros años de instrumentación del acuerdo resultaba difícil rebatir la posición de aquellos que sostenían que dichos compromisos restaban fuerza al tratado. No obstante, su entrada en vigor apuntaló la posición de quienes apoyaban la no proliferación tanto a nivel regional como nacional, haciendo así visible la interacción entre la norma internacional y el plano doméstico. Además, una vez en vigor, las violaciones de la norma en proceso de consolidación implicarían de manera necesaria ciertos costos. Por otra parte, en la medida en que el número de Estados miembros aumentó, se generaron expectativas colectivas que vinieron a regular su comportamiento en función de los principios establecidos por Tlatelolco.

Igualmente importante fue la decisión de institucionalizar el esfuerzo regional mediante la creación de un organismo especializado encargado de asegurar niveles mínimos de cumplimiento de la norma. En efecto, la creación del OPANAL contribuiría de manera importante a reforzar la legitimidad de la norma de no proliferación en América Latina.

El OPANAL

Como ocurre en otros regímenes, la esencia del régimen latinoamericano de no proliferación dio lugar a una serie de derechos y obligaciones. Entre los

¹² Un análisis general de las características actuales de la negociación de tratados se encuentra en Abram Chayes y A.H. Chayes, “On Compliance”, *International Organization*, vol. 47, núm. 2, primavera de 1993.

¹³ De acuerdo con Young, el éxito de procesos de negociación no sólo depende de asignaciones eficientes, sino también de estándares de equidad y de justicia. Young, *op. cit.*, pp. 368-369.

derechos otorgados a los Estados latinoamericanos como resultado de su afiliación a Tlatelolco conviene destacar, en primer lugar, las garantías otorgadas por las potencias nucleares. Las obligaciones derivaron, en forma inmediata, de la adhesión al tratado; pero también del eventual desempeño del OPANAL como órgano legislativo, y la consecuente formulación de reglas de carácter más específico.¹⁴ A la luz de estas consideraciones se puede decir que la vigencia de la norma de no proliferación en la zona no sólo sujetó a los Estados regionales a observar ciertos compromisos sino que, en la práctica, restringió su margen de libertad en asuntos relacionados con la energía nuclear.

La estructura diseñada por el tratado para administrar y regular el cumplimiento de la norma cristalizó en el OPANAL. Los incentivos que llevaron a la creación de este organismo derivaron tanto de la naturaleza y dimensión del riesgo nuclear como de la necesidad de incorporar una serie de compromisos concretos en el texto del tratado. En efecto, si bien dichas fórmulas permitieron la conciliación de diferencias, también hicieron indispensable el establecimiento de niveles mínimos de cumplimiento. La necesidad de un monitoreo y de un control eficaz no derivaba de realidades o capacidades militares; desde un principio, su justificación estuvo más vinculada a la necesidad de contar con instrumentos que permitieran hacer frente a eventuales evasiones. Paradójicamente, la ausencia de amenazas reales inhibió el desarrollo de un verdadero sistema de control y verificación en manos del OPANAL.

Aún cuando la operación y la viabilidad de los regímenes internacionales no siempre depende de la presencia de mecanismos formales, la naturaleza de la no proliferación plantea la necesidad de medidas que den cuenta de la firmeza de los compromisos no nucleares adquiridos por los Estados. Pese a sus limitaciones, la decisión de crear un organismo responsable de la ejecución del acuerdo reflejó la convicción de los Estados latinoamericanos de la necesidad de

¹⁴ Una de las primeras obligaciones adicionales fue la estandarización del sistema de salvaguardias de Tlatelolco con el del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), en 1973. El papel del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) fue estipulado en diversos artículos del Tratado de Tlatelolco: su artículo 13 establece que cada miembro deberá iniciar negociaciones con el OIEA en un plazo máximo de 180 días a partir del depósito del instrumento de ratificación. Los acuerdos originales seguían el modelo INFCIRC/66 —diseñado para Estados que no son parte del TNP—, el cual incluía acuerdos de salvaguardias trilaterales y acuerdos de transferencia y abastecimiento. En 1973, Tlatelolco adoptó el modelo del TNP, INFCIRC/153, con el fin de ampliar las salvaguardias a transferencias de tecnología, diferentes categorías de plantas nucleares y, más importante, copias o réplicas. Este cambio suscitó fuertes críticas por parte de Argentina y Brasil.

dar sustento a la credibilidad y la vigencia de la norma.¹⁵ En este sentido, la evaluación del desempeño del OPANAL con respecto a la vigencia de la norma se encuentra íntimamente asociada a su capacidad para garantizar el buen funcionamiento de la ZLAN.

Sin duda, la mayor aportación del OPANAL concierne al proceso mismo de instrumentación del tratado. Ocho años después de su firma, el tratado había entrado en vigor para 17 de los 22 Estados originalmente considerados como partes del mismo. Particularmente importante fue el avance en la plena vigencia de los dos protocolos adicionales. Dada la ausencia de China y de Francia del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) hasta hace relativamente poco tiempo,¹⁶ su adhesión al Protocolo Adicional II de Tlatelolco tuvo repercusiones de mucho mayor alcance, ya que constituyó un paso significativo no sólo para la entrada en vigor del acuerdo, sino también para la vigencia y legitimidad global de la norma de no proliferación. De hecho, la ratificación por parte de Francia del Protocolo Adicional I abrió paso a la plena vigencia de los protocolos.¹⁷

Durante años, diversos obstáculos bloquearon la incorporación de Cuba. El gobierno cubano finalmente firmó el Tratado de Tlatelolco en marzo de 1995 y su ratificación cerrará el círculo de ratificaciones. La posición cubana había mostrado ya cambios cualitativos desde su incorporación como observador en la 22 Conferencia General del OPANAL. A partir de ese momento, el gobierno cubano condicionó su incorporación a la ratificación del tratado por parte de Argentina, Brasil y Chile. Estos cambios, conjuntamente con las medidas adoptadas durante el periodo de Stempel Paris como Secretario General del OPANAL, acercaron a Tlatelolco como nunca antes a su plena instrumentación.

La enmienda del artículo 25, realizada en 1991, abrió las puertas del tratado a Guyana y Belice. Su incorporación fue procedida por la adhesión de San

¹⁵ El controvertido artículo 28 del Tratado de Tlatelolco no sólo establece la fórmula "brasileña" de entrada en vigor —hasta que todos los Estados hayan firmado y ratificado el acuerdo — sino que estableció los requisitos para la creación de OPANAL. Con la firma de Barbados, en 1969, los requisitos formales fueron reunidos, dando lugar al inicio de los trabajos del OPANAL.

¹⁶ El texto del TNP, firmado en Londres, Moscú y Washington en julio de 1968, en vigor desde marzo de 1970, puede consultarse en Alberto Székely, *op.cit.*, pp. 602-608 (N. del E.).

¹⁷ No obstante el éxito obtenido en este terreno, habrá que tomar en cuenta las consecuencias derivadas del surgimiento de Estados potencialmente nucleares, incluidos los Estados sucesores de la antigua URSS, sobre la efectividad de esos instrumentos. Mediante el Protocolo de Lisboa, de 1992, las repúblicas de la antigua URSS con armas nucleares dentro de su territorio acordaron su desmantelamiento dentro de los siete años siguientes a la instrumentación de los acuerdos START y su pronta adhesión al TNP.

Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. Particularmente importante fue el proceso que culminó con la plena incorporación de Brasil y de Argentina. Si bien durante décadas Brasil y Chile, amparados en el artículo 28, pospusieron la entrada en vigor del tratado, las enmiendas de 1992 de los artículos 14, 15, 16, 19 y 20, allanaron el camino para su plena incorporación al sistema de Tlatelolco.¹⁸

Como se desprende de este análisis y a pesar de sus claras limitaciones, el OPANAL ha desempeñado un papel de suma importancia. Por un lado, fue el motor del proceso de ejecución de la norma; por el otro, creó las condiciones necesarias para que las partes, y más específicamente Argentina y Brasil, pudieran conciliar y redefinir sus percepciones con respecto a la opción nuclear. A lo largo de tres décadas, el OPANAL desempeñó un papel clave como medio de comunicación, de conciliación de intereses y, sobre todo, de presión diplomática; con ello hizo posible la instrumentación gradual de Tlatelolco.¹⁹ Sin duda, el consenso regional en favor de la no proliferación no sólo alentó la participación de los Estados “problema”, sino que también aumentó los costos de eventuales violaciones.²⁰

No obstante las deficiencias del sistema de verificación y control de Tlatelolco, su flexibilidad fue justamente lo que hizo posible la aceptación, aunque parcial, de la norma de no proliferación nuclear por parte de Argentina y Brasil. Como antes se mencionó, el sistema de control previsto por el Tratado de Tlatelolco y, más concretamente, su estandarización con el sistema de salvaguardias del TNP, fue uno de los principales factores que limitaron el compromiso formal de ambos Estados respecto del tratado. A pesar de que este sistema era percibido como un freno al desarrollo tecnológico en el terreno

¹⁸ En marzo de 1992, los embajadores de Argentina, Brasil y Chile sometieron un texto revisado del Tratado de Tlatelolco. Las principales modificaciones tuvieron como objeto reforzar el carácter confidencial de los informes. Sin duda, las modificaciones más importantes son las del artículo 16, mediante las cuales el OPANAL transfirió al OIEA el derecho de inspecciones especiales. OPANAL, CG/PV/E/73 y CG/385, Secretaría de Relaciones Exteriores, DGORA, 28 de junio de 1993 y OPANAL, S/Inf.520.

¹⁹ La flexibilidad, durante muchos años objeto de duras críticas, fue sin duda una virtud del OPANAL. Giulio Gallarotti subraya la importancia de la “tolerancia” en el éxito de la Comunidad Europea. Véase Giulio Gallarotti, “The limits of international organization: systematic failure in the management of international relations”, *International Organization*, vol. 45, núm. 2, primavera de 1991, p. 211.

²⁰ El OPANAL no sólo proveyó una atmósfera propicia para la conciliación de intereses, sino que permitió absorber desarrollos tecnológicos en un marco de relativa estabilidad. La decisión posterior de Argentina y Brasil de revocar su derecho a las PNP ilustra claramente la efectividad del régimen.

nuclear, Argentina y Brasil subrayaron, durante años, que lo preferían al marco discriminatorio del TNP.²¹

El marco provisto por el sistema de Tlatelolco resultó sumamente útil para la contención de la rivalidad nuclear entre Argentina y Brasil. Pero como sucede con otros tratados, Tlatelolco no permaneció estático. De hecho, los cambios tecnológicos y las presiones económicas no sólo complicaron la ejecución de la norma, tanto a nivel global como regional, sino que fueron el catalizador de una nueva reforma institucional del régimen latinoamericano de no proliferación nuclear. En efecto, la creación de la agencia binacional brasileño-argentina fue la respuesta institucional a las nuevas necesidades nucleares de la década de los noventa.

ABACC: el reaceramiento nuclear entre Argentina y Brasil

Iniciado en 1980 bajo tutela militar, el reaceramiento nuclear entre Argentina y Brasil fue un desarrollo positivo que vino a apuntalar a la norma de no proliferación en la región. Sin embargo, prevalecieron algunas dudas respecto de su viabilidad en el largo plazo. La necesidad de institucionalizar este proceso, y garantizar así el cabal cumplimiento de la norma de no proliferación por parte de ambos Estados, fue ampliamente reconocida en los planos doméstico, regional y global.

En las condiciones de los años noventa, las presiones en favor de la institucionalización del proceso de *rapprochement* entre Argentina y Brasil aumentaron considerablemente. La capacidad que los dos Estados habían adquirido a lo largo de los ochenta para enriquecer uranio y, sobre todo, la continuación de importantes programas militares —el programa nuclear

²¹ A lo largo de estos años, Argentina y Brasil dejaron clara su preferencia por Tlatelolco sobre el marco discriminatorio del TNP. El desarrollo de capacidades nucleares en esos dos países no ha respondido únicamente a consideraciones de seguridad, sino también a preocupaciones económicas y energéticas. Las estimaciones respecto de la participación de la energía nuclear en la generación de energía eléctrica se sitúan en alrededor de 14%, en el caso de Argentina, y 0.7%, en el de Brasil. Las exportaciones nucleares argentinas incluyen tres plantas nucleares y suministros de agua pesada. La literatura en este tema es extensa, véase entre otros, *Argentina Nuclear*, núm. 53, septiembre-octubre de 1995; *IAEA Newsbrief*, vol. 8, núm. 3, mayo-junio de 1993. Para una visión alternativa de la seguridad que permite explicar, en parte, el desarrollo de estos programas, véase Virginia Gamba-Stonehouse, "Argentina and Brazil" en Regina Cowen Karp, *Security with nuclear weapons?*, Oxford, Oxford University Press, 1991. Solingen examina la economía política del desarrollo de industrias nucleares en ambos países; Etel Solingen, "Macropolitical Consensus and Lateral Autonomy in Industrial Policy: the Industrial Sector in Brazil and Argentina", *International Organization*, vol. 47, núm. 2, primavera de 1993.

paralelo en Brasil, así como programas de misiles en Argentina— después de iniciado el reaceramiento nuclear hicieron evidente la necesidad de canalizar este proceso en un marco de seguridad común más estable.²² Ello influyó de manera importante en la percepción general acerca de la necesidad de complementar el proceso de generación de confianza, desarrollado a lo largo del *rapprochement* nuclear, mediante la creación y el diseño de mecanismos de control y verificación.²³

La guerra del Golfo Pérsico y, más concretamente, el posterior monitoreo por parte de UNSCOM y del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de las instalaciones nucleares en Iraq, demostraría cómo en tan sólo una década las condiciones que habían hecho posible la instrumentación relativamente efectiva del régimen internacional de no proliferación habían cambiado en forma dramática.²⁴ En Latinoamérica, como en muchas otras regiones, los márgenes aceptables de cumplimiento de la norma se estrecharon en forma significativa.

Aún cuando el proceso de *rapprochement* nuclear entre Argentina y Brasil había ya reforzado la validez de la norma de no proliferación en la región, la necesidad de encauzar institucionalmente este proceso fue crecientemente aceptada. La sujeción de las actividades nucleares de ambos países a un régimen efectivo de salvaguardias fue entonces considerada como condición necesaria para constatar el carácter pacífico de sus respectivos programas nucleares. Parecía claro que la creación de dicho sistema permitiría no sólo la estabilización de la relación nuclear entre esos dos Estados, sino también la plena instrumentación del régimen de no proliferación nuclear en América Latina.

A principios de la década de los noventa era evidente la importancia adquirida por las tareas de verificación y control en la región. La decisión de 1991 para establecer ABACC fue la respuesta institucional a la necesidad de mo-

²² La literatura sobre seguridad común es sumamente amplia. En el caso de la seguridad nuclear, Feinberg ha destacado cómo un Estado puede, de hecho, ver su seguridad reforzada al 'reasegurar' a sus vecinos sobre la naturaleza pacífica de sus actividades nucleares. Este autor propone la alternativa de cielos abiertos como respuesta al problema de instalaciones clandestinas. Anthony Feinberg, *Strengthening the IAEA safeguards: Lessons from Iraq*, Stanford, Center for International Security and Arms Control, 1993, p. 45.

²³ Esta percepción es claramente una de las lecciones y recomendaciones de los ensayos compilados en Paul L. Leventhal y Sharon Tanzer (eds.), *Averting a Latin American Nuclear Arms Race. New Prospects and Challenges for Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation*, Basingstoke, MacMillan/Nuclear Control Institute, 1992.

²⁴ John R. Harvey y Uzi Rubin, "Controlling Ballistic Missiles", *Arms Control Today*, marzo de 1992; Thomas W. Graham, "Winning the Non-Proliferation Battle", *Arms Control Today*, septiembre de 1991 y "Brazil Chafes at Missile Curbs", *Space News*, 17 de octubre de 1991.

nitorear la relación nuclear entre Argentina y Brasil y asegurar así la viabilidad del sistema de Tlatelolco. Sin duda, las presiones externas desatadas a raíz de la guerra del Golfo Pérsico desempeñaron un papel importante en la decisión de Argentina y Brasil de renunciar a sus aspiraciones militares nucleares.²⁵ Otro factor, igualmente importante, fue el contexto internacional de la posguerra fría y la mayor dependencia económica y financiera de los Estados latinoamericanos respecto de Estados Unidos. En este contexto, ambos países, pero especialmente Argentina, buscaron reafirmar su identidad occidental. En este proceso, los gestos simbólicos, incluido el repliegue nuclear, tendrían un papel de suma importancia.²⁶

El establecimiento de la ABACC respondió a todas estas consideraciones y se apoyó sobre la base de la experiencia de más de una década de cooperación nuclear entre Brasil y Argentina. La principal tarea de esta agencia es la instrumentación del sistema común de contabilidad y control sobre aquellos materiales que no han sido cubiertos por los acuerdos con el OIEA.²⁷ La ABACC, en común acuerdo con el OIEA, ha asumido la responsabilidad sobre la administración e instrumentación del sistema común de contabilidad y control.²⁸

Las primeras medidas para la creación de la ABACC fueron contempladas en los acuerdos firmados por Argentina y Brasil en Guadalajara, en 1991.²⁹ Las negociaciones con el OIEA para la creación de un régimen común de salva-

²⁵ Además de las presiones ejercidas en forma directa, ambos Estados tuvieron que enfrentar las crecientes restricciones al acceso a tecnologías avanzadas tanto nucleares como no nucleares.

²⁶ Otros gestos dramáticos del gobierno argentino incluyeron la decisión de abandonar el grupo de los no alineados, su solicitud para pasar a formar parte del Régimen de Control de Tecnología de Misiles y su decisión de participar en operaciones para el mantenimiento de la paz. Los esfuerzos del gobierno argentino fructificaron en abril de 1995, cuando Buenos Aires fungió como sede del Grupo de Abastecedores Nucleares. En esa ocasión, Brasil se adhirió a dicha organización. Entrevista con el ministro Enrique de la Torre, *Argentina Nuclear*, núm. 56, mayo de 1996.

²⁷ Después de la Declaración de Foz de Iguazú, de 1985, se creó el Comité Bilateral Permanente de Política Nuclear (1988). En ese foro comenzaron a discutirse diferentes propuestas de acuerdos de salvaguardias conjuntamente con el OIEA. Sin embargo, la aparente inclinación en favor de mecanismos informales de confianza mutua retrasó la adopción de mecanismos formales. La creación del Sistema Común de Contabilidad y Control de material nuclear fue oficialmente anunciada en la Declaración de Política Nuclear de Iguazú (1990), la cual comprometió a ambos países a establecer una agencia bilateral.

²⁸ Antes de que las actividades de la agencia comenzaran en diciembre de 1992, se habían firmado ya los acuerdos cuatripartitos entre ésta, Argentina, Brasil y el OIEA. *ABACC News*, enero-abril de 1993.

²⁹ Se trata de los Acuerdos para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear.

guardias comenzaron inmediatamente y culminaron con la firma de los acuerdos de salvaguardias, en Viena, a finales de 1991. Los acuerdos de Guadalajara otorgaron a los dos Estados derechos mutuos de inspección, y sentaron las bases para la creación de una agencia independiente de control, aunque estrechamente vinculada al OIEA. En principio, tanto la creación de la ABACC como el diseño de mecanismos de control conjuntamente implementados por la ABACC y el OIEA han buscado responder a la antigua demanda de ambos Estados de un sistema flexible de control similar al de la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEE/ EURATOM).

La institucionalización del acercamiento nuclear entre Argentina y Brasil introdujo cambios importantes en las instituciones del régimen latinoamericano de no proliferación. A pesar de que a lo largo de la última década Argentina y Brasil habían dado claras muestras de su voluntad de observar la norma de no proliferación en el marco regional, la necesidad de verificar dicho cumplimiento llevó a una solución bilateral —la ABACC—, en detrimento de la opción multilateral regional, es decir del OPANAL.

Aún cuando la ABACC y el OPANAL firmaron, en mayo de 1993, un acuerdo que establece un marco para consultas regulares, la armonización de actividades, el intercambio de información y labores de apoyo científico y tecnológico, la inserción de la ABACC en el régimen latinoamericano de no proliferación no es muy clara. En cambio, la cooperación entre la ABACC y el OIEA es mucho más visible. En efecto, los acuerdos de salvaguardias firmados entre Argentina, Brasil, la ABACC y el OIEA establecen las bases para una estrecha cooperación entre esos dos organismos.³⁰ Aunque en principio la ABACC ejecuta el régimen de salvaguardias, el OIEA puede verificar los resultados del sistema bilateral de contabilidad y control.³¹ Inspecciones conjuntas han sido llevadas a cabo desde junio de 1994; en caso de controversia, los acuerdos contemplan un mecanismo de solución integrado por cinco miembros pertenecientes a ambas organizaciones.³²

³⁰ El sistema de salvaguardias de la ABACC funciona de la siguiente manera: las autoridades nacionales envían a la ABACC un primer inventario de materiales nucleares y un informe detallado de las características y diseño de las instalaciones nucleares; posteriormente, los inspectores de la agencia corroboran dicha información.

³¹ William A. Higinbotham y Helen M. Hunt, "Nuclear Confidence Building: Models for a Bilateral Safeguards Agreement", en Leventhal y Tanzer (eds.), *op.cit.*

³² Para 1994, la ABACC pudo solicitar fondos al Departamento de No Proliferación y Desarme, de Estados Unidos. Además, los acuerdos firmados entre la ABACC y el Departamento de Energía de Estados Unidos contemplan programas de entrenamiento para la inspección de enriquecimiento de uranio. Véase ABACC, *Informe Anual*, 1995.

Consideraciones finales

La negociación, creación y posterior instrumentación de la ZLAN en América Latina desempeñó un papel sumamente importante en el surgimiento y la consolidación de la norma de no proliferación en el subcontinente. A lo largo de tres décadas, y en claro contraste con la experiencia de esfuerzos similares en otras partes del mundo, el sistema de Tlatelolco logró sortear con éxito el desaffo de las aspiraciones nucleares de Argentina y Brasil.

El éxito del régimen de no proliferación en Latinoamérica sólo puede ser explicado en función del largo proceso mediante el cual los Estados regionales resolvieron sus diferencias, negociaron una serie de fórmulas y compromisos y, en última instancia, reconciliaron sus respectivos intereses nucleares.

A lo largo de este periodo, la ZLAN mostró una flexibilidad sorprendente y una clara capacidad para hacer frente a nuevos y diversos retos. La creación de una serie de agencias y mecanismos especializados resultó ser particularmente útil para la buena marcha del régimen. Aunque las opiniones en torno a la contribución de cada uno de estos mecanismos difieren de manera importante y a pesar de que los escépticos puedan cuestionar el peso y la autoridad de los mecanismos regionales de verificación y control, este marco propició la estabilidad nuclear a lo largo de tres décadas.

El sistema creado por Tlatelolco resultó sumamente útil a los Estados miembros por dos razones fundamentales. En primer lugar, ofreció un marco para la regulación y el control del desarrollo de la energía nuclear en la región. En segundo término, les permitió encauzar las presiones regionales que buscaron contener las aspiraciones nucleares de Argentina y Brasil.

La participación limitada de estos Estados en el sistema de Tlatelolco podía ser fácilmente interpretada como un intento de apaciguamiento ante las presiones del resto de los Estados latinoamericanos y de Estados Unidos. Sin embargo, también podría ser legítimo apuntar que dicho compromiso fue resultado de un interés genuino en la energía nuclear y, sobre todo, de un profundo temor ante el riesgo de transgredir abiertamente la norma. En efecto, la violación de la norma hubiese puesto a estos Estados en una posición difícil. En lugar de aceptar una obligación que muy probablemente ignorarían después, Argentina y Brasil decidieron, en cambio, optar por compromisos parciales.

A medida que la década de los ochenta avanzó, la necesidad de adaptar las instituciones regionales y, sobre todo, de reforzar los mecanismos de verificación y control se hizo patente. La creación de la ABACC en 1992 respondió claramente a esta demanda. No obstante que la ambigüedad nuclear mostrada durante años por Brasil y Argentina no llegó a amenazar directamente

el proyecto de Tlatelolco, lo cierto es que llegó a suscitar dudas sobre su viabilidad y retrasó, durante varias décadas, su plena vigencia.

El establecimiento de la ABACC y la firma de los acuerdos de salvaguardias con el OIEA allanaron el camino para la plena incorporación de Argentina y Brasil tanto al sistema regional como al régimen global de no proliferación. Estos son pasos de indudable importancia. Habría que señalar, sin embargo, el carácter predominantemente bilateral del re acercamiento nuclear entre esos países, el cual podría, en el largo plazo, afectar la vitalidad de la diplomacia multilateral nuclear en América Latina.

La historia de la norma de no proliferación en América Latina contrasta significativamente con la experiencia de otras regiones del mundo. En el caso latinoamericano, la presencia de un marco multilateral fue sin duda un factor decisivo en el curso de los acontecimientos. No sería aventurado sostener que las aspiraciones nucleares de Argentina y Brasil fueron “socializadas” y exitosamente contenidas gracias a la presencia de una zona libre de armas nucleares en la región. El sistema de Tlatelolco no sólo introdujo la norma de no proliferación nuclear en Latinoamérica, sino que a lo largo de más de tres décadas logró su consolidación.
