
Hacia la integración de las zonas libres de armas nucleares en el hemisferio sur

*Andrea García Guerra**

La 51 Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU), decidida a seguir contribuyendo a la prevención de la proliferación de armas nucleares en todos sus aspectos y al proceso de desarme general y completo bajo una vigilancia internacional estricta y eficaz, adoptó por 129 votos a favor, tres en contra (Estados Unidos, Francia y Reino Unido) y 38 abstenciones la resolución titulada “Zona libre de armas nucleares en el hemisferio sur y zonas adyacentes”.

En este ensayo se analizan, en primer término, los antecedentes directos que dieron origen a esta resolución. En segundo término, se examina el marco conceptual en el cual se inscribe esta iniciativa, íntimamente vinculado con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco), de 1967,¹ y otros que siguieron el camino entonces señalado. Posteriormente, se estudian importantes convergencias en el establecimiento de zonas libres de armas nucleares (ZLAN); medida que parece expresamente destinada a crear, de manera tan deliberada como paulatina, un hemisferio sur libre de armas nucleares. A manera de conclusiones, la última sección de este ensayo reflexiona sobre la importancia de la iniciativa sobre la ZLAN en el hemisferio sur y zonas adyacentes como manifestación explícita de una creciente reivindicación de la comunidad internacional de un nuevo derecho al desarme nuclear.

* Como funcionaria del gobierno mexicano, se ha ocupado de los asuntos de desarme en las representaciones permanentes ante la ONU, la Conferencia de Desarme y, posteriormente, ante los organismos internacionales con sede en Ginebra. Actualmente se desempeña como cónsul alternativo de México en Barcelona.

¹ El Tratado de Tlatelolco, con las enmiendas introducidas hasta la fecha, se reproduce en la sección de discursos y documentos de este mismo ejemplar de la *Revista Mexicana de Política Exterior* (N. del E.).

El hemisferio sur como ZLAN

El proyecto de resolución sobre el hemisferio sur como ZLAN fue presentado por Brasil con el copatrocinio de 65 países. Después de destacar la importancia de los tratados por los cuales se crean ZLAN, así como la del Tratado Antártico, la resolución hace una exhortación a todos los Estados a que “examinen propuestas para crear nuevas zonas libres de armas nucleares, especialmente en zonas como el Oriente Medio y Asia Meridional”; asimismo, exhorta a los Estados signatarios, al igual que a aquellos que ya son parte de los tratados de Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok y Pelindaba a que “examinen y pongan en marcha nuevas modalidades de cooperación, incluida la consolidación del estatuto de la zona libre de armas nucleares en el hemisferio sur y áreas adyacentes”.

Al margen de las suspicacias y las susceptibilidades que podría despertar el hecho de que Brasil se ostentara como el principal proponente de esta iniciativa,² no es de extrañar la audacia de la diplomacia brasileña, que hace 10 años (1986), también en el marco de la AGONU, lanzó la propuesta de establecer en el Atlántico Sur una zona de paz y cooperación. En aquella oportunidad, la iniciativa se sustentaba, entre otros elementos, en la existencia de una convergencia de intereses de los países de América Latina y África en materia de rechazo a las armas nucleares; convergencia que se hacía expresa, por ejemplo, en el Tratado de Tlatelolco y en la Declaración sobre la desnuclearización de África, adoptada por la Organización de la Unidad Africana (OUA) en 1964 y, más tarde, por la AGONU, en diciembre de 1965.³ Cointegralmente, la fundada preocupación que en aquellos momentos generaba la capacidad nuclear del régimen racista de Sudáfrica así como la participación de una potencia nuclear en el conflicto de las Islas Malvinas conferían una gran actualidad política a la propuesta sobre el Atlántico Sur.

Las circunstancias para el lanzamiento de una iniciativa sobre el hemisferio sur como ZLAN eran más que propicias. Además de la inminente plena vigencia del Tratado de Tlatelolco, en septiembre de 1995 se celebró, en Nueva York, un importante encuentro entre representantes de los Estados parte en el Tratado de Tlatelolco y del Tratado de Rarotonga, quienes se manifestaron en contra de los ensayos nucleares. Del mismo modo, la reciente suscripción de los tratados sobre las ZLAN en el Sudeste Asiático (Tratado de Bangkok, diciembre de 1995)

² Aunque Brasil fue el primer país en proponer la desnuclearización militar de América Latina, sólo hasta mayo de 1994 concluyó su plena adhesión al Tratado de Tlatelolco.

³ Resolución 2033 (XX) de la AGONU, 3 de diciembre de 1965. Puede ser consultada en Alberto Székely, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, México, UNAM, 1981, tomo II, pp. 678-679 (N. del E.).

y África (Tratado de Pelindaba, abril de 1996) confirman la creciente aceptación de las ZLAN como un mecanismo para que los Estados no poseedores de dichos instrumentos de destrucción en masa, además de formular una renuncia colectiva y categórica de los mismos, reclamen, también categóricamente, la proscripción de dichas armas en sus respectivas regiones.

Con motivo de la invitación a la ceremonia de suscripción del Tratado de Pelindaba, el Consejo del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) adoptó, el 27 de marzo de 1996, una resolución titulada "Cooperación con otras zonas libres de armas nucleares"; en ella se manifiesta un decidido interés en promover una concertación de posiciones en los temas de desarme en los foros de la ONU. El copatrocinio de la mayoría de los países latinoamericanos al proyecto brasileño de resolución sobre el hemisferio sur como ZLAN responde a dicha determinación.

Además de la referencia al hemisferio sur, algunos elementos de las deliberaciones y de la votación sobre el citado proyecto recuerdan el enfrentamiento norte-sur que prevaleció en las décadas de los años setenta y ochenta. Sin embargo, la llamada "globalización", el fin de la guerra fría y el fondo del tema, de carácter más político que económico, implicaron una alineación distinta. Cabría preguntarse las razones de la abstención de diversos países del hemisferio norte, algunos de ellos de reciente creación como Estados independientes, que en la práctica optaron por una política como la del avestruz en relación con una resolución que responde a la aspiración de liberar a la humanidad del peligro que representan las armas nucleares para su supervivencia.

Era de esperarse que con argumentos como la propia Convención del derecho del mar y, en particular, el principio de "libertad de los mares", ciertos Estados poseedores de armas nucleares manifestaran su total oposición a cualquier tipo de declaración que implique, aunque sólo sea tácitamente, una ampliación de los espacios geográficos en los cuales dichas armas están proscritas. La explicación de voto de Francia, Estados Unidos y Reino Unido, formulada en una declaración conjunta, señala dos objeciones fundamentales al proyecto de resolución que Brasil presentó. La primera de ellas se refiere a la idea misma de convertir al hemisferio sur en su conjunto en una ZLAN; de acuerdo con la explicación de Francia, Estados Unidos y Reino Unido, independientemente del hecho de que el citado proyecto se refiera a los principios de derecho internacional relativos a los derechos de paso por el espacio marítimo, después de numerosas "discusiones" con muchos de los copatrocinadores se sintieron inquietos por que "la verdadera intención de algunos de ellos sea crear una nueva ZLAN que abarque aguas internacionales". Al

respecto, esos tres países manifiestan enfáticamente que: “Esa medida no sólo sería inaceptable para los tres países; más importante aún, sería incompatible con el derecho internacional, por lo que debería ser inaceptable para todas las delegaciones que respetan el derecho del mar”.

No se puede negar que la resolución acerca de la ZLAN en el hemisferio sur responde, en alguna medida, a un propósito planteado hace ya algún tiempo por el principal impulsor del Tratado de Tlatelolco. De acuerdo con Alfonso García Robles, quien fuera embajador emérito de México y Premio Nobel de la Paz, se debía: “... lograr la gradual ampliación de las zonas del mundo en las cuales las armas nucleares están prohibidas, hasta el punto en el que las potencias que poseen dichos terribles instrumentos de destrucción en masa sean algo así como islas contaminadas sujetas a cuarentena”.⁴

Las ZLAN: concepto y primeras iniciativas

El Tratado de Tlatelolco es el primer instrumento jurídico en su género y ha sido utilizado como modelo en las negociaciones de otros convenios para el establecimiento de ZLAN. Sin embargo, en el examen de este tema deben recordarse los esfuerzos por preservar otros espacios al margen de la carrera armamentista nuclear, reflejados en disposiciones específicas del Tratado de la Antártida (1959), así como en el Tratado por el cual se Prohíben los Ensayos con Armas Nucleares en la Atmósfera, el Espacio Ultraterrestre y Debajo del Agua (1963), el Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y la Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes (1967) y en el Tratado sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo (1971).⁵ Entre otras circunstancias, la concertación de dichos convenios internacionales respondió a la necesidad de “controlar” la competencia militar de las potencias nucleares en dichos espacios geográficos, lo que paralelamente coadyuvó a lograr un compromiso de preservarlos para “usos exclusivamente pacíficos”.

⁴ Citado por John Redick en su ponencia “Tlatelolco and Regional Non-Proliferation Initiatives”, presentada en el seminario “La no proliferación: puntos de vista de América Latina y el Caribe”, organizado por el OPANAL, Cancún, México, enero de 1995.

⁵ Reproducidos en Alberto Székely, *op. cit.*, pp. 680-687, 599-601, 1153-1160 y 609-614, respectivamente (N. del E.).

Sin mayores perspectivas, debido a la total oposición de Estados Unidos, las primeras iniciativas específicas para el establecimiento de ZLAN fueron presentadas en los años cincuenta por los países socialistas. La propuesta que Polonia presentó sobre Europa Central, en 1957, conocida como Plan Rapacki, fue de particular relevancia.

Sólo en la década de los años sesenta, en el marco de los esfuerzos por prevenir la proliferación de las armas nucleares, y como resultado de coyunturas particulares —como los ensayos franceses en el Sahara o la crisis de los misiles en Cuba—, países de regiones distantes a la confrontación este-oeste comenzaron a reclamar su derecho a mantener a sus poblaciones al margen de los peligros que representaba la carrera de armamentos nucleares. Dentro de este contexto, podríamos especular acerca de si el alto grado de confrontación entre las principales potencias nucleares que significó la llamada crisis de los misiles fue, o nó, uno de los detonantes del éxito de los países latinoamericanos en la consecución del Tratado de Tlatelolco, en un plazo muy corto.

Alentados por dicho éxito, los países latinoamericanos lograron que la cuestión de las ZLAN fuera incorporada en las negociaciones del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), lo que representó una significativa contribución a los esfuerzos por prevenir la proliferación de las armas nucleares. El artículo 7 del TNP (1968) establece que ninguna de sus disposiciones “menoscabará el derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales a fin de asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios”.⁶ A través de esa disposición, la comunidad internacional otorgó un amplio reconocimiento al mecanismo de las ZLAN como aportaciones regionales a la no proliferación de las armas nucleares.

No obstante lo anterior, en la larga historia de las deliberaciones sobre ZLAN son más los desacuerdos que los acuerdos, especialmente con respecto a ciertas iniciativas particulares. Los capítulos acerca del tema incluidos en los anuarios de la ONU sobre desarme reseñan los planteamientos que al respecto se han formulado, año tras año, en los diversos foros de desarme y, en su caso, reproducen las resoluciones, con las votaciones de la AGONU. Una breve hojeada a algunos de esos volúmenes revela que, vinculada a diversas cuestiones de seguridad regional, la iniciativa sobre el Medio Oriente es una de las más ampliamente debatidas hasta la fecha por la ONU. Asimismo, bajo el concepto más amplio de “zona de paz”, desde principios de la década de los años setenta el Océano Índico ha sido un tema permanente en la agenda de la AGONU, aunque en los últimos años las deliberaciones se han concentrado en cuestiones

⁶ *Ibid.*, pp. 602-608.

procesales sobre la permanencia del Comité Especial establecido con el propósito de examinar dicha propuesta, reflejando con ello el interés de algunos países por suprimir el tema de la agenda internacional.⁷

Otras iniciativas en la materia, en particular las relativas al Pacífico Sur y al Sudeste Asiático, fueron emprendidas prácticamente al margen de la ONU. Los textos de los tratados de Rarotonga y Bangkok, acordados en los respectivos foros regionales, no fueron sometidos a la aprobación de la AGONU. Sin embargo, en sus preámbulos se reafirma la importancia del TNP, al referirse específicamente a su artículo 7 y al derecho de concertar acuerdos regionales para asegurar la ausencia total de armas nucleares.

Por otra parte, desde la década de los años setenta, paralelamente a la proliferación de iniciativas específicas, se planteó la necesidad de lograr un acuerdo sobre el alcance del concepto de zona libre de armas nucleares. Con dicho propósito, la AGONU ha encomendado a expertos gubernamentales la realización de dos estudios globales y otros sobre regiones específicas y problemas conexos. En 1975, el primero de ellos, titulado "Estudio comprensivo sobre la cuestión de las zonas libres de armas nucleares en todos sus aspectos", hizo referencia explícita a las condiciones esenciales para la viabilidad de esas zonas, en particular, la vinculada con el cumplimiento de las obligaciones de los Estados poseedores de armas nucleares. Después de examinar dicho estudio, la AGONU aprobó la resolución 3472 (XXX) B, por 82 votos a favor, 10 en contra (Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y República Federal de Alemania) y 36 abstenciones (Australia, Nueva Zelanda y Unión Soviética, entre otros). Dicha resolución contiene una definición del concepto de zona libre de armas nucleares en la cual, bajo la premisa del reconocimiento por la AGONU, se establecen las condiciones de contar con un "estatuto de ausencia total de armas nucleares a que estará sujeta la zona" y un sistema internacional de verificación para garantizar su cumplimiento, así como el reconocimiento y respeto de dichas zonas y los Estados que las integran por parte de los Estados poseedores de armas nucleares.

Diez años más tarde, la falta de acuerdo entre los expertos gubernamentales impidió la presentación de un segundo estudio global a la AGONU. Sin embargo, en el ínterin, el documento final adoptado por consenso al final del I periodo

⁷ La Declaración del Océano Índico como zona de paz fue adoptada, el 16 de diciembre de 1971, a través de la resolución 2832 (XXVI) de la AGONU. En su primer párrafo resolutivo: "Declara solemnemente que el Océano Índico, dentro de límites que habrán de determinarse, junto con el espacio aéreo por encima de él y los fondos marinos subyacentes, por la presente queda proclamado para siempre como zona de paz". (N. y énfasis del E.). Véase Székely, *op. cit.*, pp. 676-677.

extraordinario de sesiones de la AGONU dedicado al desarme (1978), además de contener el "decálogo" de las prioridades para las negociaciones multilaterales de desarme, hizo referencia explícita a las "zonas libres de armas nucleares" y a las "zonas de paz". En ese documento se reconoció que el establecimiento de dichas zonas, sobre la base de acuerdos libremente concertados entre los Estados de la región interesada, "constituye una medida importante de desarme". Después de plantear que se debe alentar el proceso de establecimiento de dichas zonas en distintas partes del mundo "con el objetivo final de lograr un mundo completamente libre de armas nucleares," el documento de consenso de 1978 insta a los Estados poseedores de armas nucleares a asumir los compromisos de respetar el estatuto de dichas zonas y de abstenerse del uso, o la amenaza del uso, de armas nucleares contra los Estados que las integren.⁸

Independientemente de que en los últimos años algunos países se han retractado de los consensos sobre las prioridades de la comunidad internacional en materia de desarme contenidos en el documento de 1978 al cual hemos hecho referencia, así como del hecho de que todavía no se haya logrado un acuerdo universal acerca del concepto de zona libre de armas nucleares, el objetivo común y cierta convergencia de las obligaciones contenidas en los tratados de Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok y Pelindaba, suscritos por más de 100 Estados independientes, reafirman la vigencia del propósito de proseguir con la ampliación gradual de los espacios en los cuales las armas nucleares están proscritas.

Convergencia de ZLAN

El establecimiento de ZLAN ha estado sujeto a las situaciones específicas de seguridad de cada región. Partiendo de dicho postulado, se debe admitir que parte del éxito del esfuerzo emprendido por los países latinoamericanos en la consecución del Tratado de Tlatelolco se explica por el alto grado de confrontación entre las principales potencias nucleares que significó la llamada crisis de los misiles y, de manera más específica, por el gran interés de Estados Unidos en la iniciativa latinoamericana. Ciertamente, no podemos dejar de reconocer la tenacidad y la inspiración de los negociadores de la región que

⁸ Véanse los párrafos 60 y 64 del Documento Final del X periodo extraordinario de sesiones de la AGONU, primero enteramente dedicado a la cuestión del desarme. Tuvo lugar en la sede de la ONU, en Nueva York, del 23 de mayo al 1 de julio de 1978. Reproducido en Departamento de Información Pública de la ONU, DPI/679-40431, mayo de 1981.

emprendieron y dieron cuerpo a dicho esfuerzo, el cual, hoy por hoy, sigue siendo reconocido como el modelo para el establecimiento de ZLAN.

Aunque en la actualidad algunas de las disposiciones del Tratado de Tlatelolco puedan ser consideradas desfasadas, como la relativa a las explosiones nucleares con fines pacíficos, es preciso recordar que la falta de precedentes obligó a los redactores del Tratado de Tlatelolco a producir una serie de innovaciones en derecho internacional. Algunas de éstas fueron, por ejemplo, el establecimiento de protocolos adicionales en los cuales tanto las potencias extracontinentales como las nucleares asumieron el compromiso de respetar el estatuto de desnuclearización militar de América Latina y el Caribe. Además de dicho modelo jurídico, la delimitación de la zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco fue utilizada como un punto de referencia y convergencia por los promotores del Tratado sobre la Desnuclearización del Pacífico Sur.

De conformidad con el artículo 4.2 del Tratado de Tlatelolco, cuando se cumplan todas las condiciones para la plena entrada en vigor del tratado, su zona de aplicación abarcará una extensión de más de 94 000 000 km² que cubrirá una amplia porción de alta mar en los lados oriental y occidental de América Latina. Si bien ello no implica que los Estados de la región se hayan atribuido algún tipo de soberanía sobre dichos espacios, cabe recordar que, con límites distintos, los principales antecedentes de la predisposición latinoamericana de arrogarse jurisdicción sobre vastas porciones de los océanos fueron la Declaración de Panamá que estableció la llamada Zona de Seguridad Americana (1939) y el artículo 4 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).⁹ Ambos antecedentes se refieren al derecho de preservar la seguridad de la región contra “amenazas externas”; las armas nucleares, sin duda, constituyen una amenaza externa para la región.

Es de suponer que no fue casual que en la delimitación de la zona de aplicación del Tratado de Rarotonga, contenida en un anexo específico, su frontera occidental coincidiera con los límites establecidos en el artículo 4 del Tratado de Tlatelolco, como tampoco que ambos instrumentos colinden al sur con el Tratado Antártico. Delimitado de esa manera, el Tratado de Rarotonga se constituyó en una pieza clave del rompecabezas del “Atlas de la desnuclearización militar”, particularmente por el hecho de que, al igual que el Tratado de Tlatelolco, cubre amplios espacios oceánicos.

⁹ Julio Carasales, “El ámbito de aplicación del Tratado de Tlatelolco y la situación de quienes no lo han ratificado”, *El derecho* (Buenos Aires, Universidad Católica Argentina), año XXXII, núm. 8621, 10 de noviembre de 1994. El texto del TIAR (1947) así como el protocolo de reformas adoptadas en 1975 pueden ser consultados en Székely, *op. cit.*, pp. 505-511 y 512-521, respectivamente.

Por lo que respecta a la situación específica de seguridad, debe recordarse que la concertación del Tratado de Rarotonga respondió principalmente a la fuerte oposición regional a los ensayos franceses en el Pacífico Sur. Sumado a la ausencia de tensiones entre los Estados de la región, el Foro del Pacífico Sur (el cual celebra anualmente, desde 1971, reuniones de jefes de Gobierno) constituyó el marco para lograr un acuerdo sobre la propuesta al más alto nivel político, independientemente de la opinión que los Estados poseedores de armas nucleares pudieran tener sobre el particular.¹⁰

Casi 30 años después de la suscripción del Tratado de Tlatelolco y a 10 de la del Tratado de Rarotonga, cambios radicales en la situación política internacional (en particular el desmantelamiento del régimen de *apartheid* de Sudáfrica y las armas nucleares que poseía, así como la resolución del conflicto de Camboya) ofrecen condiciones propicias para la conclusión de los esfuerzos para instaurar ZLAN en África y el Sudeste Asiático.

Teóricamente, la reciente suscripción de los tratados de Bangkok y Pelindaba amplía significativamente los espacios de proscripción total de las armas nucleares. En la práctica, cualquier esfuerzo por calcular las dimensiones precisas de dicha suma deberá tener presente que, desde la negociación del Tratado de Tlatelolco, la cuestión de la delimitación de su zona de aplicación estuvo vinculada al problema del "tránsito".

Precisamente por ello, al concluir sus negociaciones, la Comisión preparatoria para la desnuclearización de la América Latina (COPREDAL) formuló una declaración en la cual señalaba que, a pesar de la omisión del término "transporte" entre las obligaciones contenidas en el artículo 1 del tratado, el transporte está cubierto entre las obligaciones de las partes contratantes. Como señala el segundo párrafo de la declaración referida:

Si el transporte fuese de un Estado que no sea parte en el Tratado, el transporte se identifica con el "tránsito" respecto al cual, no existiendo en el Tratado ninguna disposición, debe entenderse que se aplicarán los principios y normas del derecho internacional en la materia, según las cuales corresponde al Estado territorial, en el libre ejercicio de su soberanía, otorgar o negar dicho tránsito en cada caso particular, previa solicitud de autorización por parte del

¹⁰ Cinco años después de haber sido suscrito por los jefes de Estado del Foro del Pacífico Sur, la edición de 1990 sobre acuerdos de desarme de la Agencia para el Control de Armamentos y el Desarme de Estados Unidos todavía no hacía referencia alguna al Tratado sobre la Zona Desnuclearizada del Pacífico Sur. Sólo muy recientemente el Tratado de Rarotonga ha recibido el reconocimiento de todos los Estados poseedores de armas nucleares.

Estado interesado en realizarlo, a menos que otro caso se haya convenido en algún tratado entre tales Estados.¹¹

Algunas de las declaraciones formuladas por los Estados poseedores de armas nucleares al firmar y/o ratificar los protocolos adicionales del Tratado de Tlatelolco se refieren a la cuestión del tránsito; con ello confirman la relevancia de esta cuestión en relación con la zona de aplicación que se establece. Estados Unidos y Francia toman nota de la interpretación de la COPREDAL en el sentido de que el tratado no se aplica al tránsito. Por una parte, Francia, al suscribir el Protocolo Adicional I como potencia extracontinental (2 de marzo de 1979), manifestó explícitamente que no reconocía la zona de aplicación del tratado porque, aducía, no fue establecida de conformidad con el derecho internacional. Además, ese país declaró que sus obligaciones no se aplicaban al tránsito de armas nucleares a través de los territorios franceses. Por otra parte, las declaraciones formuladas por China y la Unión Soviética sostienen que el tránsito de armas nucleares contraviene al espíritu y los propósitos esenciales del Tratado de Tlatelolco.¹²

Tanto por el precedente del Tratado de Tlatelolco como por el hecho de haber sido suscritos con posterioridad a la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar (1982), los tratados de Rarotonga, Bangkok y Pelindaba contienen referencias específicas a la cuestión del tránsito. El artículo 2.2 del Tratado sobre la Zona Desnuclearizada del Pacífico Sur, por ejemplo, establece que nada en el mismo menoscaba o afecta en forma alguna los derechos y el ejercicio de los derechos de cualquier Estado de libertad de navegación, amparados por el derecho internacional. Por su parte, a pesar de que la zona de aplicación del Tratado de Pelindaba se circunscribe a los territorios de sus Estados parte, su artículo 2.2 hace referencia a la libertad de navegación.

Asimismo, el Tratado de Bangkok contiene referencias explícitas a la Convención sobre el derecho del mar: incluye el concepto de “zonas económicas exclusivas” en la definición de la ZLAN del Sudeste Asiático (artículo 1.a), así como planteamientos acerca de que ninguna de sus disposiciones menoscaba la “libertad de alta mar” o el “derecho de paso inocente” (artículo 2).

¹¹ Acta Final del IV periodo de sesiones de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina, México, D.F., 30 de agosto de 1966 y 31 de enero a 14 de febrero de 1967, en Documento COPREDAL/76.

¹² Véase ONU, *Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Agreements*, Nueva York, ONU, 1992 (cuarta edición), vol. I, pp. 94-108.

Cabe destacar las diferencias en los respectivos procesos de negociación que llevaron a la conclusión de los tratados de Bangkok y Pelindaba. A pesar de que desde hacía algún tiempo Indonesia venía promoviendo la iniciativa del Sudeste Asiático en foros de la ONU, la situación particular de la región había impedido lograr un acuerdo para “endosar” dichos esfuerzos. Por ello, siguiendo el ejemplo del Foro del Pacífico Sur en la concertación del Tratado de Rarotonga, los siete países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y representantes de Camboya, Laos y Myanmar suscribieron el Tratado sobre la Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste Asiático en el marco de la reunión cumbre de dicha asociación celebrada en Bangkok, en diciembre de 1995.

Por su parte, además de ser un tema de la AGONU desde la década de los años sesenta, en las negociaciones del Tratado de Pelindaba, la OUA contó con el apoyo total de las Naciones Unidas mediante la designación de un grupo de expertos gubernamentales, cuyo mandato era “finalizar la redacción de un tratado sobre una zona libre de armas nucleares en África”.

El hecho de no haber contado con el endoso por parte de la AGONU así como la falta de precisión en su zona de aplicación¹³ explican en cierta medida que la referencia al Tratado de Bangkok sea calificada como el “segundo problema fundamental” que justifica la oposición de Estados Unidos, Francia y Reino Unido a la resolución del hemisferio sur como ZLAN. De manera soslayada, China, que votó a favor de dicha resolución, también apunta que la delimitación geográfica de las ZLAN es una cuestión esencial y sensitiva, por lo cual en su negociación se deben realizar consultas con todos los Estados extrarregionales involucrados.

Es claro que la eventual integración de las ZLAN establecidas por los tratados de Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok y Pelindaba está sujeta, en primer término, a su pleno reconocimiento por las potencias poseedoras de armas nucleares. Sin embargo, no podemos negar que la convergencia de propósitos de dichos instrumentos jurídicos representa una pieza central en la creación de un atlas de la desnuclearización militar que, desde 1959, con el Tratado Antártico, comenzó a perfilarse.

Hacia un nuevo derecho al desarme nuclear

La reivindicación de principios básicos del derecho del mar en la explicación del voto de tres potencias nucleares sobre la resolución del hemisferio sur como

¹³ Las diferencias que subsisten sobre las zonas económicas exclusivas entre los Estados de la región, a las que el propio tratado se refiere, impiden una delimitación precisa de su zona de aplicación.

ZLAN debe ser vista en el marco de las nuevas estrategias para el despliegue de gran parte de sus arsenales nucleares que, al igual que algunos desechos radiactivos, circulan libremente por todas las latitudes del planeta.

Sin embargo, resulta evidente que, al igual que lo ha hecho en otros espacios geográficos, y sin desconocer el principio de la libertad de los mares, la comunidad internacional continuará sus esfuerzos por restringir los usos militares de los océanos. En esta perspectiva, parece claro que no existe contradicción alguna entre principios tradicionales del derecho del mar, en particular el de la libertad de tránsito en alta mar, con la demanda de que se respeten plenamente los estatutos de desnuclearización militar contenidos en tratados regionales en la materia. La suma de las voluntades de los Estados partes en dichos acuerdos, bajo la propuesta de hacer del hemisferio sur una ZLAN, debería conducir, si no a una revisión del principio de libertad de tránsito, cuando menos a una interpretación que excluya explícitamente la libertad de tránsito de armas nucleares y desechos radiactivos.

Al igual que en materias como la protección de los derechos humanos o la preservación del medio ambiente, respecto de las cuales se insiste en que su defensa está más allá de la soberanía de los Estados, los compromisos regionales en materia de desarme nuclear merecen un total respeto. Éste debe provenir, en particular, de los Estados poseedores de armas nucleares; de hecho, principios como el de la libertad en alta mar, en asuntos vinculados con cuestiones nucleares, podrían ser considerados tan caducos como el siglo que los vio nacer.

La existencia de cuatro instrumentos jurídicos internacionales por los cuales se establecen ZLAN en diversas regiones, suscritos por más de 100 Estados, integran un nuevo capítulo de los anales del derecho internacional. Éste podría titularse el “derecho al desarme nuclear”. La opinión acerca de la ilegalidad del uso o la amenaza de uso de las armas nucleares, emitida recientemente por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), deberá ser una referencia obligada en este capítulo. Asimismo, deberán contemplarse las disposiciones sobre la prohibición del emplazamiento de armas nucleares en la Antártida, el espacio ultraterrestre y los fondos marinos.

La reciente resolución de la AGONU sobre el hemisferio sur como ZLAN expresa una reivindicación de la comunidad internacional del derecho al desarme nuclear y la demanda del pleno reconocimiento de los mecanismos establecidos para preservar cada vez mayores espacios geográficos al margen de la carrera de armamentos nucleares.

En lo que toca a la primera objeción fundamental de tres potencias nucleares en relación con la iniciativa mencionada, cabría recordar que en la propia Convención sobre el derecho del mar la comunidad internacional dejó de ser una entelequia política. En sus reflexiones sobre los resultados de las ne-

gociaciones de dicha convención, al referirse al régimen internacional de los fondos marinos, Jorge Castañeda, reconocido jurista y diplomático mexicano, señala que:

... la humanidad y la comunidad de naciones dejarán de ser meras entelequias en sentido político y jurídico. Las Naciones Unidas no son sino una organización interestatal [...], la humanidad como tal no está representada en el plano político ni en el jurídico. Lo que llamamos comunidad internacional no ha significado mucho más que la suma de Estados individuales, con apenas una sospecha de propósitos comunitarios [...] la humanidad no tiene una personalidad legal ni órganos encargados de vigilar sus intereses. El régimen de la convención, que esperamos se convierta en realidad, querrá decir que, al menos para el propósito limitado de explotar y administrar equitativamente los recursos de los fondos marinos, la propiedad de los mismos será atribuida por primera vez a la humanidad en su conjunto [...]. Significará, por lo tanto, una nueva forma de personalidad legal, parcial quizá, pero en definitiva habrá una entidad reconocida jurídicamente con fines de propiedad y órganos que actúen en nombre de la humanidad y vigilen sus intereses. Este nuevo y revolucionario concepto tiene enorme significado y está preñado de posibilidades. En realidad, el principio revolucionario del "patrimonio común" de la humanidad ayudará a los pueblos a trascender las fronteras que artificialmente los separan y entender que sus intereses frecuentemente se ubican más allá de ellas.¹⁴

En la era de la posguerra fría, la comunidad internacional persistirá en su reivindicación de la vigencia del derecho al desarme. La iniciativa sobre la ZLAN en el hemisferio sur y zonas adyacentes es una importante manifestación de dicha reivindicación.

¹⁴ Jorge Castañeda, "La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar y el futuro de la diplomacia multilateral", en *Obras completas*, México, IMRED-El Colegio de México, 1995, t. II, pp. 185-194, ensayo publicado originalmente en 1985.
