

EL TRATADO DE TLATELOLCO, 20 AÑOS DESPUES: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

Antonio Stempel Paris

El 14 de febrero de 1967 fue abierto a la firma el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, o Tratado de Tlatelolco, como se le conoce comúnmente por haber sido en la sede de la Secretaría mexicana de Relaciones Exteriores, donde se abrió a la firma, justamente hace ya 20 años.

Después de arduas y laboriosas negociaciones, bajo la presidencia del embajador Alfonso García Robles, lograron concluir con todo éxito los trabajos de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina (COPREDAL), iniciados en marzo de 1965 y finalizados, como queda anotado, en febrero de 1967.

Pero ya desde abril de 1963, y a iniciativa del gobierno de México, cinco repúblicas latinoamericanas habían formulado una Declaración Conjunta, que lanzaba la idea de la desnuclearización militar de nuestra América. Casi inmediatamente las Naciones Unidas aprobaron la resolución 1911 (XVIII) otorgándole reconocimiento y colaboración a la iniciativa latinoamericana, y en seguida otras naciones del continente se sumaron al impulso iniciado por Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México.

La trascendencia del Tratado de Tlatelolco, por su aporte al desarme y, por ende, a la paz y la seguridad internacionales, está fuera de toda duda y no ha hecho sino crecer a medida que pasan los años y se pone de relieve lo difícil que ha sido, hasta ahora, para otras regiones del planeta, constituir zonas igualmente desnuclearizadas, pese a los reiterados esfuerzos que se han hecho y que continúan haciéndose en Europa, Asia y África, por repetir, en alguna medida, la experiencia latinoamericana.

En este sentido, es imperioso destacar que en el Pacífico Sur se ha logrado, hace poco más de un año, la conclusión del Tratado de Rarotonga, que establece la segunda zona desnuclearizada densamente poblada de la Tierra, y cuya inspiración en el Tratado de Tlatelolco es evidente. Dicho Tratado,

hasta ahora, ha sido firmado por diez Estados de la referida región.

Por otra parte, es necesario destacar la significación que tiene el Tratado de Tlatelolco para el desarme regional y por consiguiente para el desarrollo económico y social de los pueblos latinoamericanos, ya que impide la "desviación" de recursos económicos importantes hacia la carrera del armamentismo nuclear. Justamente dentro de un panorama profundamente preocupante, por la desenfrenada carrera armamentista de las dos grandes potencias y de algunas otras de nivel intermedio, y porque, al mismo tiempo, crece cada día el número de los Estados que, abierta o disimuladamente, aspiran a entrar al club de los poseedores de armas nucleares.

No podemos ignorar los esfuerzos que, a lo largo de las dos últimas décadas, se han hecho para poner algunos controles y limitaciones en el campo del armamentismo nuclear, pero si intentamos un análisis realista y objetivo de ese proceso, debemos concluir, como apuntaba el doctor Héctor Gros Espiell, en un trabajo suyo de 1978:

Creemos que cuando se repasa la historia de las interminables conferencias dedicadas al tema, de los tratados celebrados y de los acuerdos bilaterales concluidos y se les enfrenta a la realidad, no es posible escapar a un sentimiento de tristeza y de frustración. En la realidad de los hechos, poco o nada se ha logrado. El enorme esfuerzo jurídico y diplomático hecho en materia de desarme y la imponente contribución formal y normativa elaborada al respecto, no han servido prácticamente para nada. Y así hoy asistimos a la mayor y más sofisticada concentración de armamentos que puede imaginarse, tanto por los supergrandes, como por las potencias medianas y por los países en desarrollo... En medio de este panorama desalentador, sólo el Tratado de Tlatelolco muestra un ejemplo eficaz, realista,

positivo y efectivo de desarme nuclear, que se ha traducido en la verdad de que todo el Continente ha sido sustraído a la carrera armamentista nuclear. Por eso, el Tratado de Tlatelolco es un instrumento esencial para conceptualizar la seguridad internacional.

Es cierto que estos últimos meses, y especialmente durante la Conferencia de Reikiavik, entre el presidente de Estados Unidos de América y el secretario general de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, se formularon proposiciones verdaderamente novedosas, que hacen abrigar nuevas esperanzas a la humanidad, profundamente temerosa de una hecatombe nuclear; ello, sin embargo, solamente contribuye a aumentar nuestras esperanzas en que la razón y la cordura de los hombres de Estado terminarán por imponerse sobre la soberbia y la locura guerrera; pero no nos dan garantías de que estas nuevas iniciativas no concluyan, como tantas otras veces, "en un sentimiento de tristeza y frustración".

II

Lo que podríamos llamar el Sistema del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, consta de tres instrumentos:

A) Un Tratado abierto a la firma y ratificación de las entidades políticas referidas en su artículo 25. Quiere decir que — con excepción de aquellos Estados latinoamericanos soberanos después de la apertura a la firma del Tratado y cuyo territorio, a esa fecha, haya estado sujeto, total o parcialmente, a litigio entre un país extracontinental y uno o más Estados latinoamericanos, caso que requiere la admisión por la Conferencia General —, todos los demás Estados latinoamericanos, actuales y futuros pueden, mediante la firma y la ratificación, llegar a ser partes en el Tratado de Tlatelolco. Este Tratado no podrá ser objeto de reservas (artículo 27).

El Tratado impone un conjunto de obligaciones precisas a las partes contratantes (artículo 1); prevé la acción a seguir en caso de su violación (artículo 20); establece ciertas definiciones conceptuales (artículos 2, 3 y 5); fija su zona de aplicación (artículo 4); crea y estructura las competencias y reglamenta la actividad de un organismo para la aplicación y vigencia del Sistema (artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 19, 22 y 23); organiza un sistema internacional de control, a cargo, según los casos y en la forma que reglamenta, del OPANAL y del OIEA (artículos 12, 13, 14, 15 y 16); asegura la utilización

pacífica de la energía nuclear (artículo 17); permite las explosiones nucleares con fines pacíficos y establece un sistema de observación y control (artículos 12 y 18); regula el sistema de solución de controversias (artículo 24); firma (artículo 25); ratificación (artículo 26); entrada en vigencia (artículo 28); reformas (artículo 29), y denuncia (artículo 30).

B) Dos protocolos adicionales, (I y II) dirigidos, en el primer caso, a asegurar el estatuto desnuclearizado de los territorios que en la zona latinoamericana están, *de jure* o *de facto*, bajo control de potencias extracontinentales y, en el segundo caso, a garantizar por parte de las potencias nucleares, el estatuto desnuclearizado de la América Latina.

El protocolo adicional I está abierto a la firma y ratificación de los Estados extracontinentales que *de jure* o *de facto* tienen territorios bajo su responsabilidad internacional, comprendidos en la zona geográfica establecida por el Tratado.

Los Estados para los que el protocolo se encuentra en vigor (artículo 3), se comprometen a aplicar a los territorios antes mencionados el estatuto de desnuclearización para fines bélicos, que se halla establecido en los artículos 1, 3, 5 y 13 del Tratado.

El protocolo I tiene la misma duración del Tratado y se aplican a él las cláusulas referentes a ratificación y denuncia (artículo 2 del protocolo y artículos 26 y 30 del Tratado), pero en cambio, y a diferencia del protocolo II, no se hace referencia al artículo 27 del Tratado, que impide las reservas.

El protocolo adicional II está abierto a la firma y ratificación de los Estados que poseen actualmente, o lleguen a poseer en el futuro, armas nucleares. Se prevé en este protocolo la aplicabilidad, entre otros, del artículo 27 del Tratado, que no permite las reservas. El protocolo II tendrá la misma duración del Tratado y a él se aplican las definiciones del territorio y armas nucleares (artículos 3 y 5), así como las disposiciones relativas a ratificación, reservas, denuncias, textos auténticos y registro (artículos 26, 27, 30 y 31).

El artículo 28 del Tratado de Tlatelolco establece para su entrada en vigencia un régimen *sui generis*, en el que el consentimiento de los Estados en obligarse ha sido convenido en una forma especial, como prevé la parte final del artículo 11 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

De acuerdo con los artículos 26 y 28 del Tratado, la firma por sí sola no constituye el consentimiento de un Estado en obligarse.

De igual modo, la ratificación y depósito del instrumento de ratificación, no determinan por sí mismos este consentimiento.

En efecto, dicho consentimiento se materializa plenamente, entre los Estados que han ratificado el Tratado, ya sea por el cumplimiento de todos los extremos enúmerados en el artículo 28, numeral 1, o por la presentación del Estado signatario y ratificante de una declaración, anexa al instrumento de ratificación y que podrá formularse en el momento de hacer el depósito de éste o con posterioridad, de dispensa, en todo o en parte, de los requisitos establecidos en el numeral 1 del artículo 28 (artículo 28, numeral 2).

Esta situación supone la posibilidad de que haya cuatro categorías de Estados con referencia a la situación en que se encuentran ante el Tratado de Tlatelolco: a) no signatarios; b) signatarios; c) ratificantes sin dispensa, y d) ratificantes con dispensa de todos o algunos de los requisitos indicados en el numeral 1 del artículo 28.

El Tratado sólo está en vigencia, actualmente (ya que no se han cumplido todos los extremos del numeral 1 del artículo 28) entre los Estados que lo han ratificado con la dispensa de todos estos extremos.

Sin embargo, los Estados signatarios y los Estados ratificantes sin dispensa, deben abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin del Tratado de Tlatelolco, de acuerdo con el principio afirmado en el artículo 18 de la ya citada Convención de Viena, cuyo texto es perfectamente aplicable a este caso.

Aunque esta Convención aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 84, y son muchos los Estados latinoamericanos que todavía no la han ratificado, algunas de sus disposiciones, aprobadas por unanimidad en la Conferencia de Viena, como es el caso del artículo 18, constituyen, según lo reconoce la doctrina actual, textos declarativos de un principio universalmente reconocido de derecho internacional general que, por tener dicho carácter, obliga a todos los Estados miembros de la comunidad internacional.

III

Al celebrar el XX aniversario de la apertura a la firma del Tratado de Tlatelolco, son partes en el mismo y miembros del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, 23 Estados; ha sido ratificado por 25 y firmado por 26.

Los 23 Estados partes son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Pa-

namá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Como ya hemos dicho, se acepta hoy que los Estados que no son partes aún, pero que ya lo han ratificado o firmado, no pueden realizar ningún acto que frustre el objetivo y el fin del Tratado, lo que supone necesariamente la no construcción, recepción o utilización de armas nucleares por esos Estados.

Hay algunos Estados, dentro del ámbito latinoamericano y caribeño, que no se integran todavía en el Sistema del Tratado. Ellos son: Cuba, Guyana, Belice y cuatro nuevos Estados que accedieron recientemente a la independencia, a saber: Santa Lucía, Dominica, San Cristóbal Nevis y San Vicente y las Granadinas.

Argentina firmó el Tratado, pero no lo ha ratificado; Brasil y Chile lo firmaron y ratificaron, pero no han otorgado las dispensas.

La Gran Bretaña, los Países Bajos y Estados Unidos de América firmaron y ratificaron el protocolo adicional I, Francia lo firmó, pero no lo ha ratificado.

En cuanto al protocolo adicional II, las cinco potencias nucleares — Estados Unidos de América, Unión Soviética, China, Francia y Gran Bretaña — lo firmaron y ratificaron, por lo que estos países poseedores de armas nucleares se comprometen a respetar el estatuto de desnuclearización para fines bélicos de la América Latina y el Caribe.

Parece como si este balance, después de veinte años de haberse abierto a la firma el Tratado de Tlatelolco, fuese limitado y relativamente pobre, ya que aún no son partes del mismo algunos de los más importantes países de la región; pero cuando revisamos los esfuerzos realizados por la mayoría de los Estados partes y por la Secretaría General del Organismo para ir avanzado paso a paso y año tras año, en procura de nuevos avances, venciendo innumerables dificultades y cumpliendo etapas sucesivas, nos percatamos de lo valiosa que ha sido la labor cumplida, no sólo frente a los países miembros de la comunidad latinoamericana y caribeña, sino asimismo frente a los Estados que poseen *de jure* o *de facto* jurisdicción sobre territorios situados en la zona delimitada por el Tratado y frente a las cinco potencias nucleares, comprometidas ya plenamente con el Tratado de Tlatelolco.

IV

Al celebrar con justo orgullo este XX aniversario, debemos necesariamente interrogarnos. ¿hacia dónde vamos? ¿cuáles han de ser nuestros

próximos esfuerzos? ¿qué tan lejos están de nuestro alcance, a corto, a mediano, a largo plazo, los objetivos integrales del Tratado?

Como bien lo señaló la IX Conferencia General del Organismo, mediante la resolución 208 (IX), se ha puesto "de relieve la urgencia de adoptar acciones eficaces para alcanzar la plena vigencia del Tratado de Tlatelolco y asegurar el estricto cumplimiento de las obligaciones que establecen dicho instrumento y sus protocolos adicionales".

En este sentido se han encaminado, especialmente en los últimos meses, los mayores esfuerzos por parte de la Secretaría General del Consejo del Organismo y de la Comisión de Buenos Oficios.

Al respecto debemos constatar, con verdadera satisfacción, que la evolución política ocurrida en la Argentina y Brasil en los últimos años, marca un rumbo francamente favorable a la definitiva integración total de estos dos grandes países del sur al Sistema de Tlatelolco.

Hemos reiniciado un nuevo diálogo con los gobiernos de estos países y hemos tomado nota con el mayor beneplácito de la Declaración de Poz de Iguazú formulada por ambos presidentes y del protocolo nuclear suscrito por los dos gobiernos en 1986.

Creemos, por otra parte, que no son insuperables las dificultades que han impedido la celebración de acuerdos de salvaguardias entre el OIEA y algunos países de nuestro continente, que sin ser firmantes del Tratado de No Proliferación (TNP), desean ser partes del Tratado de Tlatelolco. El OPANAL está dispuesto a colaborar en la búsqueda de las soluciones que faciliten el propósito común de dar cumplimiento al artículo 13 del Tratado.

En lo que atañe a Chile, confiamos en que muy pronto otorgará las dispensas que le permitan integrarse plenamente al Tratado. Tenemos la convicción de que a muy corto plazo Guyana y Belice encontrarán las condiciones apropiadas para ingresar integralmente a nuestra zona desnuclearizada.

Cuba continúa al margen del Sistema de Tlatelolco, pero tenemos fe en que más pronto que tarde cambiarán los criterios y las circunstancias que han impedido su incorporación al Tratado.

Respecto a las nuevas repúblicas del Caribe, que aún no se han hecho partes del Tratado, estamos seguros de que a muy corto plazo seguirán el ejemplo de todos los otros países de la misma región.

V

Otro de los objetivos fundamentales del Sistema de Tlatelolco es fortalecer el derecho que consagra el artículo 17 del Tratado al uso soberano de la energía nuclear con fines pacíficos por los Estados partes del Tratado, y destacar la importancia de la utilización de esta energía en el desarrollo económico y el progreso social de sus pueblos.

En este sentido el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe ha reafirmado su voluntad de convertirse en uno de los instrumentos regionales que contribuyan a planificar y coordinar los esfuerzos latinoamericanos para la plena y eficaz utilización de la energía nuclear.

Lamentablemente el Organismo carece de los recursos económicos suficientes y apropiados para emprender un programa de cooperación directa con los países de la región, en el ámbito de los usos pacíficos de la energía nuclear.

Por último, debemos reiterar una vez más que el Tratado de Tlatelolco y el OPANAL están integralmente consagrados a la causa de la paz entre las naciones, conscientes de que para alcanzar la desnuclearización militar del planeta se requiere de un esfuerzo mancomunado y constante, que logre quebrantar las barreras de los grandes intereses, del orgullo imperial y de los temores y las desconfianzas mutuas, que han impedido hasta hoy que prevalezca la voz de los millones de seres humanos que claman por un mundo libre de armas nucleares.

Después de 20 años, que son apenas un instante en la vida de los pueblos, mantenemos la convicción, expresada por don Alfonso García Robles, de que el Tratado de Tlatelolco

está destinado a ejercer una influencia moral de valor inapreciable a pesar de sus limitaciones..., ya que las zonas militarmente desnuclearizadas no constituyen un fin en sí mismas, sino un medio para alcanzar, en una etapa ulterior, el desarme general y completo, entre cuyos fines principalmente figura... la prohibición total del empleo y la fabricación de armas nucleares y de todos los tipos de armas de destrucción en masa.

Estas son, pues, nuestras realidades actuales y nuestros propósitos fundamentales.