

Las zonas libres de armas nucleares

ANTONIO GONZÁLEZ DE LEÓN

Independientemente de la diversidad de teorías estratégicas que se sustenten y cualquiera que sea la filosofía —detrás de esas teorías— que en un momento dado se tenga en cuanto a la organización de la sociedad internacional,¹ es claro que todo enfoque sobre la adquisición o producción de armamento se caracteriza por dos rasgos fundamentales: su fragilidad y su caducidad. En efecto, la preferencia por uno u otro tipo de armas —convencionales o no convencionales, tácticas o estratégicas, etcétera— en base a diversas opciones militares —defensa o ataque, estrategia unilateral o concentrada en alianzas, guerras limitadas o guerra global, etcétera— es un elemento que va cambiando con el tiempo, con la tecnología y, en último análisis, con las circunstancias políticas y económicas en cuyo contexto se mueven los gobiernos: lo que hoy puede parecer aconsejable por necesidades defensivas, reales o imaginarias, mañana podría resultar inútil y hasta indeseable. Pero una cosa sí es evidente: los Estados que se embarcan en una carrera armamentista están involucrándose, en proporción directa a la magnitud del esfuerzo que realicen por incrementar su potencial militar, en un juego de poder del que no podrán librarse fácilmente y que tal vez los lleve, como única salida, al enfrentamiento bélico con los demás participantes en ese juego.²

Lo anterior puede decirse de la adquisición de cualquier tipo de armamento, pero resulta todavía más cierto cuando hablamos de armas de destrucción masiva e indiscriminada y, en particular, de las armas nucleares. Por la considerable inversión de recursos humanos, técnicos y económicos que requiere; por sus características propias y por la alta peligrosidad que encierra —no sólo para los adversarios actuales o potenciales, sino para el propio Estado que lo posee— el armamento nuclear, como instrumento que es de la política exterior, crea una situación aparentemente irreversible en que el Estado poseedor no sólo no puede sustraerse a la política de poder, sino que adquiere una responsabilidad internacional muy superior al prestigio —más imaginario que real— que dicha posesión pudiera darle.

¹ En Garnett, John, Editor, *Theories of Peace and Security: A Reader in Contemporary Strategic Thought*, Macmillan and Co. Ltd., Londres, 1970, aparece una visión de los diversos enfoques contemporáneos acerca de los problemas del empleo del poder en las relaciones internacionales.

² Kissinger, Henry A., *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Council on Foreign Relations, Harper and Row, Inc., Nueva York, 1957.

En efecto, la adquisición de armas nucleares —o la desviación hacia usos bélicos de la energía nuclear— convierte a los Estados donde se encuentran o que las controlan, automáticamente, en un posible blanco en cualquier conflagración. Además, una vez que se adquiere ese tipo de armamento, el Estado en cuestión entra en un proceso inevitable de gastos que agudizan las carencias de fondos necesarios para su desarrollo económico y su bienestar social; gastos que, si no lo llevan a la confrontación bélica de que antes se habla, resultarán superfluos por las pocas posibilidades que dichas armas tienen de utilizarse. De cualquier manera, esos gastos, al agudizar las carencias internas y externas, no harán más que extremar situaciones que, a su vez, pueden traducirse en mayores tensiones internacionales.³

En cuanto a la seguridad que supuestamente brindan las armas no convencionales —para empezar, las nucleares— mucho habría que discutir sobre el particular. Desde luego, es muy difícil definir el concepto de “seguridad”: la seguridad no estriba en la posesión de instrumentos bélicos que, en vez de desalentar a un posible adversario, se convierten en incentivo para que éste, a su vez, desarrolle o adquiera los suyos. Además, la eficacia de tales armas es muy relativa, no sólo por la magnitud de los daños que pueden causarse al adversario, sino también por los peligros que su uso encierra para el poseedor mismo. Prueba de lo anterior es que, desde 1945, las armas nucleares no han sido empleadas en ningún conflicto armado.

Desde otro punto de vista, el del “prestigio” que la posesión de las armas más sofisticadas entraña, cada día es más obvio que esta noción es muy dudosa. En efecto: son muy pocas las personas que podrían encontrar prestigioso el adquirir la capacidad de destruir a un eventual adversario, una, diez o cien veces, o el poder necesario para volver inhabitable una parte o la totalidad del planeta. Lo único que no puede dudarse es que las armas nucleares arrastran irremediamente a sus poseedores a un juego que resulta muy relativamente efectivo si se tienen en cuenta los peligros implícitos.⁴

La idea de establecer zonas geográficas en las cuales esté proscrita la presencia de armas nucleares ha venido discutiéndose prácticamente desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, tan pronto como se fueron conociendo los brutales estragos que causaron las bombas atómicas norteamericanas arrojadas en Hiroshima y Nagasaki.⁵ La magnitud de la destrucción material y el altísimo costo humano de esas dos operaciones militares provocó tal reacción en la opinión pública mundial —empezando por los círculos científicos que hicieron posible la producción de esas armas— que hasta la fecha sigue siendo vista con desconfianza la energía nuclear, cuyos beneficios, cuando se le utiliza con fines pacíficos, pueden ser incalculables.

³ Quester George, *The Politics of Nuclear Proliferation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1973.

⁴ Schelling, Thomas C., *Arms and Influence*, Yale University Press, Clinton, Mass., novena impresión, 1973.

⁵ ONU, *The United Nations and Disarmament (1945-1970)*, Naciones Unidas, Nueva York, 1970.

El llamado “equilibrio del terror” que se estableciera entre los Estados Unidos y la Unión Soviética desde el momento en que esta última demostró también tener los medios para hacer uso de las bombas atómicas, ha corrido, y sigue corriendo, el peligro de romperse a medida que más potencias, aparte de las ya citadas, han ido adquiriendo la capacidad de producción y uso de este tipo de armas. Este peligro no fue tan notorio cuando las adquirió la Gran Bretaña, pero sí se puso en evidencia cuando Francia se independizó del bloque occidental en todo lo concerniente a su política armamentista y, sobre todo, con su política nuclear militar desde la época del general De Gaulle y, más aún, cuando China detonó su primera bomba atómica. De proliferarse horizontalmente las armas nucleares —es decir, de aumentar el número de Estados que las posean— este “equilibrio” quedaría absolutamente roto, con los peligros que tales armas, en demasiadas manos, podrían acarrear (entre paréntesis sea dicho, el famoso “equilibrio”, aunque es una situación injusta que otorga a las potencias nucleares una evidente supremacía, no ha dejado de tener una eficacia indiscutible).⁶

La creación de zonas libres de armas nucleares no viene, desde luego, a resolver totalmente esta situación, pero —como se ha reconocido desde que Rapacki, ministro de Relaciones Exteriores de Polonia, propuso en 1957 el establecimiento de una zona de ese tipo en Europa Central— sí constituye una medida de alto interés desde dos puntos de vista: en primer lugar, porque sustrae a los Estados incluidos en la zona de un doble peligro: la tremenda responsabilidad internacional que significa poseer armas nucleares que, entre otras cosas, obliga a los Estados que las tienen a participar en la política de poder a nivel global y los convierte en blancos potenciales de un ataque nuclear y, en segundo término, el enorme despilfarro de recursos científicos, técnicos y financieros que requiere la producción y manejo de esas armas; recursos que en la mayoría de los países —y desde luego en los del tercer mundo— se necesitan urgentemente para impulsar el desarrollo económico y el bienestar social. Desde otro ángulo, la constitución de zonas libres de armas nucleares ha sido vista como un factor que, al eliminar el peligro de una contienda nuclear en determinada área geográfica, contribuye evidentemente a disminuir las tensiones internacionales, como pudo verse con el primer ejemplo, dado por los países latinoamericanos en el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco) (1967) que se originó —como es sabido— precisamente en la inminencia de la introducción a Cuba, en octubre de 1962, de armas nucleares soviéticas.

Por todo lo anterior, la creación de este tipo de zonas constituye una eficiente medida colateral del objetivo más alto del desarme nuclear y, finalmente, del desarme general y completo bajo control internacional eficaz.

La desnuclearización militar de la Antártida (1959) y luego la de la América Latina han servido como incentivo para que otros gobiernos, en otras

⁶ SIPRI, *Nuclear Proliferation Problems*, Almqvist & Wiksell Intl., Estocolmo, 1974.

regiones geográficas, se vayan inclinando poco a poco por seguir estos modelos y, fundamentalmente, el de Tlatelolco porque cubre una zona que comprende un crecido número de Estados soberanos y que se encuentra densamente poblada. En estas circunstancias, y aparte de la idea original del Plan Rapacki para Europa Central, del Plan Kekkonen para el Norte de Europa y de la desnuclearización del África, se habla insistentemente de la posibilidad de crear más zonas en otras regiones geográficas: los Balcanes, el Adriático y el Mediterráneo, el Océano Índico, el Medio Oriente, el Asia Meridional y el Pacífico Sur. El interés en este tipo de proyectos se puso de manifiesto en el xxix periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en cuyo Programa, aparte de dos temas concernientes a los Protocolos Adicionales I y II al Tratado de Tlatelolco, estaban inscritas tres de esas posibilidades —África, el Medio Oriente y Asia Meridional— y una más estaba implícita en otro punto del mismo Programa —la del Océano Índico. Ante semejante concurrencia de temas, y tomando en cuenta las demás posibilidades antes mencionadas que siguen “vivas” aunque no estuviesen esta vez a discusión en la Asamblea General, el órgano supremo de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 3261 F (xxix), por la cual decidió “emprender un amplio estudio de la cuestión de las zonas libres de armas nucleares en todos sus aspectos”; estudio que fue ya efectuado por “un Grupo *ad hoc* de Expertos gubernamentales calificados bajo los auspicios de la Conferencia del Comité de Desarme” y presentado a la Asamblea General en su xxx periodo de sesiones, iniciado en septiembre de 1975.*

Objetivos de las zonas

Por consiguiente, el establecimiento de zonas libres de armas nucleares tiene, básicamente, los siguientes objetivos:

- a. preservar la seguridad de los Estados incluidos en dichas zonas;
- b. contribuir a la salvaguarda de la seguridad mundial en general, y
- c. responder a la necesidad inmediata, en función de las dos metas antes señaladas, de evitar la proliferación de las armas nucleares como medida colateral del objetivo más alto del desarme general y completo.

a. Seguridad de los Estados incluidos en la zona

Como se deduce de lo anterior, la seguridad —y el bienestar— de los Estados que eventualmente quedarían incluidos en una zona libre de armas nucleares puede verse amenazada desde los siguientes puntos de vista: 1) en caso de una conflagración atómica, las armas nucleares convierten al Estado que las posee en blanco casi automático de un ataque que, muy probable-

* El autor participó, por México, en las labores del Grupo *ad hoc* de Expertos. El estudio realizado, en la versión final que fue sometida a la Asamblea General, aparece en la pág. 123 del presente número de esta revista.

mente, también sería hecho con armas nucleares; 2) las armas nucleares obligan al Estado poseedor a entrar a una escalada de poder; 3) el desarrollo, manufactura o posesión de armas nucleares obligan al Estado en cuestión a distraer recursos que normalmente serían empleados en la promoción de su desarrollo y bienestar; 4) el mismo Estado se verá en la necesidad de dedicar recursos humanos y económicos adicionales a los que implica el desarrollo, la adquisición o posesión de las armas nucleares, en vista del complejo mecanismo de seguridad y mantenimiento que dichas armas entrañan, y 5) el desarrollo o manufactura de las armas nucleares, por sí mismos, son una amenaza a las condiciones ecológicas en que se desenvuelve el Estado en cuestión.

La integración de los Estados no poseedores de armas nucleares en una zona donde las mismas estén vedadas, lo libra, por consiguiente, de todos los peligros que se mencionan antes, y le permite —al sustraerse de las tensiones que el armamentismo atómico encierra— dedicar todos sus esfuerzos a la preservación de las condiciones políticas, económicas y sociales más propicias para su propio desenvolvimiento; o sea, a mantener su estabilidad interior y exterior.

b. Seguridad mundial

Si la seguridad interna y externa de un Estado se preserva, es evidente que ello contribuirá directamente a preservar, a su vez, la seguridad internacional general (*a contrario sensu*, la menor estabilidad y la falta de seguridad de cada Estado ponen en peligro la paz y la seguridad de los demás). Ahora bien, la estabilidad de una región implica la ausencia de factores que amenazan la condición de cada uno de los Estados que la integran, el rechazo de la carrera armamentista basada en peligros reales o imaginarios para alguno o algunos de los Estados ahí ubicados y la ignorancia de un pretendido "prestigio" militar que sólo puede hacerse valer como instrumento de presión en las relaciones internacionales de ése o esos Estados.⁷ Al sustraerse una región a la política de poder, se reducen las áreas de tensión que, aun en el caso de que por sí mismas no impliquen una amenaza de tipo general, sí, por lo menos, pueden ser susceptibles de crear situaciones que, eventualmente, se vean obligadas a resolver por la fuerza las potencias poseedoras de armas nucleares: a nadie escapa que el solo hecho de que existan Estados en el umbral del armamentismo nuclear ya significa, en sí mismo, la aparición de tensiones que pueden propiciar ese tipo de desarrollo.⁸

⁷ En Barnett, Richard J., *Roots of War*, Atheneum, Nueva York, 1972, se describen los argumentos que prevalecen, particularmente en los Estados Unidos, en favor del armamentismo nuclear.

⁸ SIPRI, *The Near-Nuclear Countries and the NPT*, Almqvist & Wiksell Intl., Estocolmo, 1972.

c. *No proliferación de las armas nucleares*

En atención a lo que antecede, la comunidad internacional ha buscado evitar, por distintos medios, la proliferación de este tipo de armamento. La proliferación vertical no ha podido evitarse, ni se evitará, mientras los Estados que poseen armas nucleares no realicen esfuerzos verdaderamente positivos para alcanzar ese fin. Por otra parte, la “congelación” horizontal que implica el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) (1968), sólo ha tenido una eficacia relativa, porque son muchos los Estados que no la han aceptado y porque, entre ellos, se encuentran algunos con posibilidades inmediatas, o a corto plazo, de desarrollar o adquirir esos armamentos.⁹ Por más que el objetivo de la no proliferación siga siendo válido por las razones que antes se señalan, es evidente que para alcanzarlo se requieren mecanismos más eficaces —no contemplados en el TNP— para ejercer un control internacional verdaderamente efectivo;¹⁰ mecanismos que sólo parecen posibles en el contexto de una zona libre de armas nucleares, similar o parecida a la creada por los países latinoamericanos en base al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco).

La no proliferación de las armas nucleares —por discriminatoria o injusta que parezca en virtud de que estabiliza de hecho una situación de desequilibrio— tiene dos expresiones: por una parte, el compromiso de los Estados poseedores de ese tipo de armamento de no transferirlo o transferir los conocimientos y recursos que su manufactura implica y, por la otra, la decisión de los Estados que no los poseen, de no adquirir o desarrollar ese armamento y atenerse a la protección que se deriva del sistema de seguridad colectiva que contempla la Carta de las Naciones Unidas. Difícilmente puede aducirse el argumento de la legítima defensa para adquirir o desarrollar armas nucleares, ya que, como antes se dijo, éstas no hacen sino colocar al Estado que las posee en una situación más vulnerable, o sea, a la postre, aumentan su inseguridad.

Principios para la creación de zonas

Ahora bien, la creación de zonas libres de armas nucleares tiene que estar basada en dos principios: la espontaneidad de los Estados que quedarían incluidos en ellas y la voluntariedad en la aceptación de los compromisos que implican tales zonas. Igualmente, el establecimiento de zonas de esta naturaleza lleva implícitas dos consecuencias: la necesidad de diseñar un sistema de control y verificación adecuado —a niveles nacional, regional y mundial—

⁹ Para una noción amplia de las deficiencias del TNP, ver: ONU, *Documento Final*, Conferencia de las Partes encargada del examen del TNP, Doc. NPT/CONF/35 I, II y III, Ginebra, 1975.

¹⁰ Epstein, William, *Retrospective on the NPT Review Conference: Proposals for the Future*, The Stanley Foundation, Muscatine, Iowa, Occasional Paper 9, 1975.

y el ajuste de las características de la zona a las peculiaridades específicas de cada región, no sólo desde el punto de vista geográfico, sino también desde el ángulo de las condiciones políticas que prevalecen en los Estados que la integran y de las relaciones de esos Estados, entre sí y con Estados ajenos a la zona.

En cuanto al control y vigilancia que se requieren para alcanzar plenamente los objetivos que se persiguen con el establecimiento de zonas libres de armas nucleares, más adelante se señalan algunas de sus características y algunos procedimientos que parecen indicados. Baste decir, por ahora, que es obvio que el control y la vigilancia deben ser ejercidos, básicamente, por los propios Estados involucrados, pero también es cierto que la comunidad internacional en su conjunto —a través de los organismos ya existentes o mediante otros que lleguen a crearse específicamente con ese objeto— tiene un importante papel que desempeñar, lo mismo que ciertos Estados individuales —señaladamente los poseedores de armas nucleares— que deben garantizar de manera inequívoca la viabilidad y operatividad de las zonas libres de armas nucleares.

Aparte de que concurren la espontaneidad y la voluntad de los Estados que integren esas zonas, éstas deben establecerse con carácter permanente y, de ser posible, con características tales que puedan servir de punto de partida para la adopción gradual de otras medidas de desarme, sea con relación a otro tipo de armamento, sea para la integración a la zona de otros Estados o, eventualmente, para la fusión de la misma zona con otra similar. Es decir: la zona libre de armas nucleares debería tener características tales que permitan que, a la proscripción de esas armas, se pueda sumar la prohibición ulterior de otras —convencionales o no— y para que, al número original de Estados que en ella se incluyan, puedan agregarse otros Estados.

Los tratados de seguridad y la creación de zonas

Como ya se señaló en un principio, la validez esencial del establecimiento de zonas libres de armas nucleares estriba en la preservación de la seguridad de los Estados que se incluyan en ella y, como consecuencia de esto, en el mantenimiento de una estabilidad regional que contribuya a preservar la seguridad mundial. En otras palabras: se trata de sustraer a los Estados involucrados del juego de poder entre las grandes potencias, que a menudo los arrastra a conflictos que no tienen más origen que los intereses circunstanciales de esas potencias. Por consiguiente, la integración de un Estado a una zona libre de armas nucleares parecería excluir, de entrada, la participación de ese Estado en cualquier alianza o pacto defensivo que pueda implicar el recurso o la presencia en el mismo de cualquier tipo de arma nuclear.

Los Estados que contemplen la posibilidad de establecer o integrar con otros una zona militarmente desnuclearizada deben, por consiguiente, estar libres de compromisos militares que puedan contradecir la finalidad básica de

esa zona o, como se señala más adelante, ajustar los términos de cualquier tratado que tengan concertado en materia de seguridad, a lineamientos que les hagan posible cumplir con ese propósito. Si de lo que se trata es de proceder a crear gradualmente condiciones que permitan eliminar el armamento nuclear, no como un fin en sí mismo, sino como un medio parcial a la luz del objetivo más amplio del desarme general y completo, deben hacerse a un lado las consideraciones de equilibrio de poder —de poder, entendido aquí como fuerza militar— y acogerse a los principios de la seguridad colectiva: no hacerlo significaría una contradicción del espíritu que anima a la creación de zonas libres de armas nucleares y del concepto mismo del desarme en todas sus expresiones.

Extensión y composición de zonas

Como ya vimos antes, la constitución de zonas libres de armas nucleares debería preverse en forma tal que se permita, con el tiempo, agregar a los Estados que originalmente las integrarían, otros Estados que se sumen a esa empresa. La extensión de cada zona no puede establecerse a base de un mínimo o máximo necesarios, pero sí debe pensarse en que cubra una superficie territorial suficiente como para que pueda reputársele como tal. Es verdad que nada puede impedir que un solo Estado resuelva en forma unilateral que su territorio se convierta en zona militarmente desnuclearizada; en ese caso, las negociaciones conducentes se concretarían a obtener de la comunidad internacional en general, y de ciertos países en particular, las garantías necesarias de que se le respetará en ese carácter. Pero la noción de “zonas” en realidad se refiere a un ámbito geográfico más amplio, que cubra el territorio de dos o más Estados y, además, un área mínima de seguridad en torno a ellos que acreciente la viabilidad de tales zonas.

La idea misma de una zona lleva implícito el concepto de contigüidad; pero debe tenerse cuidado, a este respecto, en que la falta de esa contigüidad no frustre las posibilidades del establecimiento de una zona. El espíritu que anima el fomento de esas zonas podría sintetizarse como el deseo de ir proscribiendo las armas nucleares en más y más áreas geográficas, hasta llegar a su proscripción total; por consiguiente, cuando se habla de esa posibilidad, es normal que se busque la inclusión de más y más territorios y, de ser posible, la inclusión de todo el territorio de todos los Estados comprendidos en el concepto de una “región”, ya que la presencia de “lagunas” en medio de una zona libre de armas de este tipo restaría buena parte de su eficacia a la misma. Pero, desde otro punto de vista, no debe permitirse que la reticencia de uno o varios Estados, de los comprendidos en una región, impida que los demás integren esa zona; de otra manera, se estaría reconociendo a cada Estado una especie de derecho de veto frente a los proyectos de sus vecinos: la negativa de participación de una parte no es razón suficiente para que las

demás dejen de desnuclearizarse militarmente, si así lo aconseja la protección de sus intereses.

En cuanto al área de seguridad que debe rodear el territorio de los Estados que integren una zona libre de armas nucleares, no deberían existir reservas de fondo, pues, como luego se verá, su observancia no implica riesgos si, como es de esperarse, los Estados que integren la zona se apegan estrictamente a los términos convenidos entre ellos y si la comunidad internacional —los Estados poseedores de armas nucleares en especial— la reconocen y se obligan a respetarla. Más adelante, al tratar los aspectos relacionados con el tránsito por las zonas, volveremos a tratar este aspecto.

Finalmente, quedan dos aspectos extraordinariamente importantes desde el punto de vista de la eficacia de las zonas libres de armas nucleares: la subsistencia —por fortuna cada vez menor— de territorios no autónomos, y la existencia de bases o establecimientos militares extranjeros en algunos de los Estados a los que interesaría integrarse en dichas zonas. En cuanto a los territorios no autónomos o dependientes, los Estados latinoamericanos han encontrado una fórmula —dentro del sistema del Tratado de Tlatelolco— que quizá fuese aplicable a otras regiones con problemas similares: los Estados no incluidos en la zona, que *de jure* o *de facto* tienen una responsabilidad internacional sobre dichos territorios, los pueden someter expresamente al estatuto de la desnuclearización militar asumiendo un compromiso formal en ese sentido. A la fecha, la mayor parte de esos territorios no autónomos se encuentran en esta situación y es de esperarse que, en un futuro no muy lejano, los demás se puedan acoger al mismo régimen, puesto que los obstáculos que parecen impedirlo —a saber: su estatuto formal como partes “integrantes” del territorio nacional o metropolitano de los Estados de que dependen— pueden superarse con relativa facilidad si se les aplican, por analogía, los criterios que en muchas ocasiones han prevalecido en el pasado para el establecimiento de zonas desmilitarizadas.¹¹

En lo que respecta a las bases o establecimientos militares de potencias ajenas a una zona, ubicados en la zona misma, la eficacia de la desnuclearización militar no parece compatible con su existencia cuando las condiciones de su instalación no excluyan expresamente la posibilidad de que se presten a la introducción de armas nucleares en la misma zona. La cuestión es esencial cuando las bases o establecimientos están bajo el control de Estados poseedores de esas armas, y esto se hace extensivo no sólo a sus instalaciones permanentes o semipermanentes, sino también a los derechos de paso de que disfruten. La existencia de bases o establecimientos militares de las potencias nucleares debería ser excluida si se quiere evitar toda presencia de armas nucleares en una zona, a menos que su operación se someta eventualmente a medidas satisfactorias de supervisión, por parte del Estado territorial en que

¹¹ Ver: Gros Espiell, Héctor, *El Derecho de los Tratados y el Tratado de Tlatelolco*, OPANAL, México, 1974, tanto a este respecto cuanto en relación con otras implicaciones jurídicas del Tratado.

se encuentren o por medio de un mecanismo internacional apropiado (en la parte que se refiere a la verificación y control volveremos a tocar este punto) y a menos que garanticen formalmente que el tránsito de sus unidades militares por la zona no se traducirá, abierta o encubiertamente, en la introducción de armas nucleares en la misma.

Procedimientos para la creación de zonas

A excepción de aquellos casos en que la zona libre de armas nucleares sólo abarque el territorio de un Estado, la constitución de una zona que comprenda dos o más Estados implica un proceso cuidadoso de negociación, a fin de definir, de acuerdo con las peculiaridades de cada caso, los términos exactos en que quedará integrada, las obligaciones concretas que asumirán los Estados involucrados, las garantías que deben esperarse de otros y el mecanismo de aplicación del instrumento constitutivo, así como los procedimientos que habrán de seguirse para vigilar que esa aplicación sea adecuada. Claro está que, para que una zona de esta naturaleza tenga la eficacia necesaria, hay que partir del supuesto de que su creación debe formalizarse a través de un instrumento obligatorio para todas las partes involucradas. Es evidente que la mera declaración de que se establece una zona militarmente desnuclearizada —como la que se ha hecho en el caso de África—, por mucho valor político y moral que se le atribuya, no tiene, desde el punto de vista jurídico, más que un valor relativo y, desde el ángulo práctico, su efecto es casi nulo. La declaración, por parte de uno o varios gobiernos, del establecimiento de una zona libre de armas nucleares en determinados territorios no constituye, en efecto, más que una manifestación de voluntad, pero sus alcances prácticos de ninguna manera se acercan siquiera a los que tiene el compromiso jurídico que adquieren las partes en un tratado o convenio formal.

Ahora bien, la negociación de un tratado de esta índole corresponde, por supuesto, a los Estados que se incluirán en la zona, aunque en un momento dado se debe pensar en extenderla a otros Estados de los que dependa la integración completa de la misma —por ejemplo, en el caso de que se pretenda abarcar territorios no autónomos o se haga necesario aclarar la situación de bases o establecimientos militares ubicados en la proyectada zona— o cuyas garantías sean indispensables para que el tratado opere a cabalidad —en especial, la de los Estados poseedores de armas nucleares. A reserva de tratar nuevamente este punto, no hay que olvidar que la eficacia del tratado depende en buena medida de la observancia de un sistema de control que incluya la aplicación de salvaguardas a las actividades nucleares pacíficas de los Estados de la zona; o sea, que se requerirá precisar, con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y con cualesquiera otros organismos competentes, los términos de su participación en esta materia.

Ya hemos sugerido que la negociación a que se ha venido aludiendo tiene que emprenderse a iniciativa de los Estados interesados. Las Naciones Unidas

y las organizaciones regionales tienen un papel importante que desempeñar desde el punto de vista de la promoción y estímulo de las negociaciones conducentes y pueden prestar, a los Estados en cuestión, una valiosa asesoría. Pero, naturalmente, la responsabilidad de la realización misma de un proyecto de esta índole radica en los propios gobiernos interesados. La experiencia de la constitución de la zona libre de armas nucleares en la América Latina¹² parece aconsejar la utilización en otras regiones de un procedimiento similar, es decir: que los Estados que están contemplando crear zonas militarmente desnuclearizadas establezcan un mecanismo de negociación *ad hoc* —los latinoamericanos se valieron de una Comisión Preparatoria de lo que hoy es el Tratado de Tlatelolco— que sirva de “motor” a una empresa que, si se inserta en el marco de las organizaciones existentes, puede irse relegando por consideraciones de otro tipo o por el cúmulo de problemas de otra índole que se atienden en ellas.

A reserva de tratar más adelante el problema de las garantías de terceros Estados en relación con las zonas que se proyecten, debe señalarse desde ahora que esas garantías, para que sean efectivas, deben obtenerse a través de instrumentos formales, jurídicamente obligatorios; tan formales y obligatorios como el instrumento por el cual, los Estados incluidos en una zona, procederían a crearla.

Responsabilidad de los Estados

El instrumento que dé origen al establecimiento de una zona libre de armas nucleares debe contener disposiciones muy precisas sobre la estructura de la misma y el funcionamiento de los mecanismos por los cuales se asegure su operatividad. Por principio de cuentas, y para asentar claramente los compromisos que está contrayendo cada Estado incluido en la zona —y los demás, fuera de ella, que de alguna manera estén vinculados a su funcionamiento— parece indispensable que se definan, en el instrumento mismo por el cual se cree la zona, los conceptos fundamentales en que se basa toda la idea de la desnuclearización militar por áreas. Aparte de la definición habitual de partes contratantes, en los tratados y convenios internacionales, parecería indispensable, por ejemplo, dejar perfectamente en claro lo que se entiende, para los efectos de la zona, por *territorio* (de esas partes contratantes). En el Tratado de Tlatelolco, los Estados latinoamericanos establecieron que “territorio incluye el mar territorial, el espacio aéreo y cualquier otro ámbito sobre el cual el Estado ejerza soberanía, de acuerdo con su propia legislación” (artículo 3). En la parte que se refiere a la relación de las zonas libres de armas nucleares con el derecho internacional, se tratará nuevamente este aspecto.

¹² Para un análisis más completo de la desnuclearización militar de la América Latina ver: García Robles, Alfonso, *El Tratado de Tlatelolco*, El Colegio de México, México, 1967, y del mismo autor, *La proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, El Colegio Nacional, México, 1975.

Igualmente, deberá definirse con toda claridad lo que se entiende en cada caso por *zona* libre de armas nucleares. Nuevamente, en el Tratado de Tlatelolco el concepto se define como “la suma de los territorios” de los Estados partes en el Tratado, pero se agrega que, una vez que el mismo esté en vigor para todos los ubicados en la región, la “zona” abarcará, además un área de seguridad adicional a los meros territorios de las partes (artículo 4), que circunda a éstos y les permite confiar en que, a lo largo y a lo ancho de una superficie contigua, no serán emplazadas armas nucleares. Esto, como es obvio, permite suponer que los Estados incluidos en la zona no verán frustrados sus propósitos por la presencia de armamento nuclear en un área inmediata a sus respectivos territorios.

Otro término, de importancia capital para la debida aplicación del Tratado en que se funde una zona, cuya definición resulta indispensable, es el de *arma nuclear*. Son evidentes las dificultades que existen para hacer una definición de este concepto en términos que satisfagan a todo el mundo, pero debe señalarse que, en el Tratado de Tlatelolco, se recurrió a la noción de “todo artefacto que sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos”, agregando que “El instrumento que pueda utilizarse para el transporte o la propulsión del artefacto no queda comprendido en esta definición si es separable del artefacto y no parte indivisible del mismo” (artículo 5). De recurrirse, como en ese caso, a la expresión *finés bélicos*, tal vez fuese igualmente conveniente que este concepto quede bien definido. En el Tratado de Tlatelolco esta definición no se hizo porque en la época de su negociación se prefirió darle el sentido más lato posible, dado que —y esto debe subrayarse— los Estados latinoamericanos no sólo han renunciado a la posesión o uso de artefactos nucleares *explosivos*, sino a *todos* los usos militares de la energía nuclear (artículo 1), o sea, han ido mucho más lejos de lo que prevé el TNP.

Quizá deba aclararse, igualmente, lo que debe entenderse por *tránsito* y *transporte* de armas nucleares en el contexto de una zona militarmente desnuclearizada. Desde el punto de vista del Tratado de Tlatelolco, el “tránsito” es el paso, a través de su zona de aplicación, de unidades militares de Estados ajenos a la misma zona, que inclusive podrían llevar consigo armas nucleares, pero exclusivamente bajo el control de estos últimos Estados, en tanto que el “transporte” es el traslado de armas nucleares en unidades de cualquier Estado de la zona —incluso fuera de la propia zona. En el Tratado de Tlatelolco, el transporte está prohibido y el tránsito no —tampoco está autorizado— por las razones que veremos más adelante.

La importancia de definir muy claramente éstos —y quizás otros aspectos según las peculiaridades de cada zona que se contemple— es básica, no sólo por las implicaciones precisas que tienen para los Estados que se integren a esas zonas sino, asimismo, por el efecto que tienen desde el punto de vista de las garantías que deberán dar otros Estados.¹³

¹³ *Ibid.*

Desarrollo y producción de armas nucleares

En cuanto a las obligaciones específicas que deben contraer los Estados incluidos en una zona, la primera de ellas, para garantizar en la misma la total ausencia de dichas armas, es que los Estados se comprometan a impedir el ensayo, fabricación o producción de los elementos que se requieren para ello, tanto en su respectivo territorio como fuera de él, a través de terceros. La aceptación de este compromiso por parte de los Estados incluidos en la zona deberá reflejarse en las garantías que deben dar, con respecto a la zona, los Estados poseedores de armas nucleares y, quizás, otros Estados altamente desarrollados en materia de tecnología nuclear.

Adquisición y posesión de armas nucleares

Una segunda obligación, que deberán contraer los Estados incluidos en la zona de manera muy específica, es la de que no adquirirán armas nucleares ni las tendrán en su poder en forma alguna, ni directa ni indirectamente y, por supuesto, los Estados poseedores de armas nucleares deberán garantizar debidamente que no contribuirán en forma alguna a que esta obligación se viole.

Instalación y almacenamiento de armas nucleares en la zona

El TNP se refiere exclusivamente a los artefactos nucleares *explosivos* y nada más prevé que los Estados se comprometan a no tener dichos artefactos bajo su control. Ahora bien: para que una zona libre de armas nucleares se constituya de manera eficaz, se requiere que los Estados incluidos en ella no sólo renuncien al desarrollo, producción, adquisición o posesión de las armas nucleares, sino también que establezcan las condiciones necesarias para asegurar la ausencia total de dichas armas; es decir: deberá excluirse la presencia de armas nucleares, incluso en el caso de que no estén bajo el control de los Estados integrantes de la zona. Lo anterior resulta particularmente relevante cuando existen bases o establecimientos militares, que normalmente no se encuentran bajo la jurisdicción del Estado territorial; esta necesidad deberá ser atendida por los Estados incluidos en la zona pero, evidentemente, su observancia dependerá fundamentalmente de los Estados que controlen dichas bases o establecimientos, o que lleguen a transitar por la zona, lo mismo que aquellos que sean internacionalmente responsables por algún territorio no autónomo incluido en ella.

Tránsito y transporte de armas nucleares

Al renunciar a la posesión de armas nucleares en todas sus formas, los Estados integrantes de una zona implícitamente se obligarán a no transportarlas

en vehículos bajo su jurisdicción o control; por transitoria o brevemente que sea, el transporte implica posesión.

Como se dijo anteriormente, el concepto de zona libre de armas nucleares debería incluir no sólo la suma de los territorios de los Estados que la integran, sino también un área adicional de seguridad que puede inclusive abarcar —según las características del caso— ámbitos que, en base al Derecho Internacional, son en principio de libre tránsito, porque, siendo la integración de zonas libres de armas nucleares una cuestión de interés general, es de esperarse que los Estados que poseen esas armas se abstengan de transitar con armas nucleares por dichas áreas de seguridad. De hecho, al comprometerse a respetar la desnuclearización militar de la zona y, por consiguiente, a no hacer nada que pueda frustrar los propósitos con que fue constituida, no existe razón alguna para que transiten por esa área con armamento nuclear, al menos en estado operativo.¹⁴

En cuanto al territorio mismo de los Estados integrantes de la zona, lo óptimo sería eliminar el tránsito de armas nucleares por completo. Ahora bien, la prohibición del tránsito puede hacerse en dos formas: 1) en el propio tratado constitutivo de la zona, o 2) prohibiéndolo cada Estado, por lo que toca a su respectivo territorio, en el libre ejercicio de su soberanía. Si los Estados ajenos a la zona —particularmente los poseedores de armas nucleares— están de acuerdo en el establecimiento de la zona y, por ende, harán lo necesario para que funcione con eficacia, es obvio que no estarán interesados en transitar con armas nucleares por esos territorios, al menos —como en el caso del área de seguridad— con armas nucleares en condiciones de operación.

Uso o amenaza de uso de armas nucleares

Como se ha venido viendo desde el principio de estos comentarios, el objetivo primordial del establecimiento de zonas libres de armas nucleares es sustraer a los Estados ubicados en ellas del peligro que la posesión o presencia de esas armas entraña. En consecuencia, nada resulta más lógico que esperar que, para que ese objetivo se cumpla, los Estados poseedores de armas nucleares se comprometan a no usar ni amenazar con usar esas armas en contra de ninguno de los Estados integrantes de la zona. Es fundamental que este compromiso —que es la garantía mínima que puede esperarse que otorguen los Estados poseedores de armas nucleares— sea asumido de manera expresa y formalmente, toda vez que la simple amenaza del empleo de esas armas tendría gravísimas consecuencias y debería poner en marcha el mecanismo completo de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas.¹⁵

¹⁴ Gros Espiell, Héctor, *op. cit.*

¹⁵ García Robles, Alfonso, *op. cit.*

Compromisos en relación con la zona

Los compromisos que deben asumirse en relación con la constitución de una zona libre de armas nucleares tienen que ser permanentes y están referidos a tres grupos de Estados: *a)* los integrantes de la zona, *b)* los poseedores de armas nucleares y *c)* los demás Estados que componen la comunidad internacional. Por lo que se refiere a los integrantes de la zona, no hay duda de que las obligaciones específicas que contraigan deben constar expresamente en un tratado formal, plenamente obligatorio, al igual que las de los Estados poseedores de armas nucleares, en el Tratado mismo o en instrumentos accesorios o paralelos. El compromiso de los demás Estados tiene un carácter más general —respetar la zona y sus objetivos— y quizá pueda patentizarse de otra manera: por ejemplo, mediante resoluciones expresas de la Asamblea General, de los órganos pertinentes de las organizaciones regionales correspondientes, etcétera.

a) de los Estados incluidos en la zona

Las obligaciones de los Estados integrantes de una zona deben asegurar, específicamente, que en sus respectivas jurisdicciones no se ensayen, usen, fabriquen, produzcan o adquieran en ninguna forma armas nucleares, ni se reciban, almacenen, instalen, emplacen o estén presentes en forma alguna esas armas. La prohibición debe ser tal, que ninguno de esos Estados pueda infringirla directa o indirectamente, por sí misma o por conducto de terceros, en la zona o fuera de ella.

b) de los Estados poseedores de armas nucleares

Aparte de la obligación de no usar armas nucleares en contra de ningún Estado comprendido en una zona libre de armas nucleares, y de no amenazarlo con su uso, los Estados que poseen esas armas deberán comprometerse a respetar el estatuto de desnuclearización militar de la zona en todas sus formas. El respeto de ese estatuto implica, entre otras cosas: 1) no introducir armas nucleares en la zona, en ninguna forma; 2) no mantener armas nucleares en la misma y, si las han mantenido en el pasado, retirarlas de inmediato —en caso de contar con bases o establecimientos en la zona, deberán garantizar que no hay en ellas armamento nuclear y, eventualmente, permitir que dichas bases o establecimientos sean inspeccionados—, y 3) no facilitar a los Estados integrantes de la zona elementos para violar sus respectivas obligaciones. En cuanto al paso por la zona de unidades militares que transporten armamento nuclear, los Estados que poseen este tipo de armamento deberán respetar la prohibición del tránsito cuando tal prohibición exista y, si no se ha proscrito expresamente, deberán comprometerse a transportar armas nucleares únicamente cuando ellas no se encuentren en condiciones de operación.

c) *de los demás Estados*

Las obligaciones de los demás Estados —distintos de los poseedores de armas nucleares— con respecto al establecimiento de una zona son, como se dijo antes, más generales: 1) no realizar ninguna actividad que ponga en peligro su eficaz funcionamiento y, en especial, no facilitar a los Estados incluidos en la zona elementos para quebrantar sus correspondientes obligaciones —lo cual resulta más relevante en el caso de Estados altamente desarrollados en la producción de materiales fisionables y en tecnología nuclear en general—, y 2) contribuir, dentro del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas, a evitar situaciones que puedan poner en peligro la estabilidad de las zonas libres de armas nucleares.

Más adelante se presentarán comentarios más amplios acerca de las medidas de control que deben aplicarse para asegurar el funcionamiento efectivo de las zonas libres de armas nucleares. Por ahora, baste con señalar que esas medidas deben estar referidas a los siguientes aspectos: 1) que los Estados integrantes de la zona no produzcan en forma alguna armas nucleares; 2) que los Estados poseedores de armas nucleares no las introduzcan en forma alguna en la zona, y 3) que los demás Estados se abstengan de realizar cualquier acto que ponga en peligro los dos objetivos anteriores. Para ello, las medidas de control deben incluir procedimientos a nivel mundial, regional y nacional encaminados a impedir, en lo posible, que la estabilidad de las zonas sea quebrantada o, al menos, a detectar a tiempo cualquier elemento que pueda poner en peligro esa estabilidad. La buena fe de los Estados involucrados en la constitución de una zona —como en todos los problemas internacionales— es esencial; pero, en materia de desarme, y particularmente, en el caso concreto de las zonas, la eficacia del esquema depende de la certeza que cada una de las partes tenga de que las otras están cumpliendo, y la certeza sólo puede derivarse de la evidencia.

Relación entre las distintas zonas libres de armas nucleares

Con el establecimiento de más zonas libres de armas nucleares, aparte de las ya existentes en la Antártida y en la América Latina, y con la asignación de su control y vigilancia a organismos *ad hoc* o a entidades regionales ya existentes, es muy probable que las relaciones entre zona y zona vayan tomando diversas expresiones. Sin pretender adelantarnos demasiado en esta materia, puede preverse desde ahora que esas relaciones habrán de desenvolverse, entre otras cosas, en torno a cuatro aspectos: 1) intercambio de información; 2) cooperación técnica; 3) colaboración en materia de control y supervisión, y 4) coordinación de posiciones en relación con materias de interés común.

Verificación y control

Ya hemos dicho antes que, para asegurar el eficaz funcionamiento de una zona libre de armas nucleares, se requiere diseñar un sistema de verificación y control que permita cerciorarse de que todos los Estados involucrados —los integrantes de la zona, los poseedores de armas nucleares y cualesquiera otros que de alguna manera puedan influir en su operación— estén observando estrictamente los términos en que se haya concebido el régimen de desnuclearización militar en cada caso. Las características de la supervisión y el control que se ejerzan en cada zona deberán corresponder, por supuesto, a las peculiaridades propias de ellas, pero en términos generales, **deberán cubrir dos aspectos**: las actividades nucleares con fines pacíficos y el eventual movimiento o localización de las armas nucleares.

Por consiguiente, el objetivo de un sistema de verificación y control, en el contexto de una zona libre de armas nucleares, es doble: por una parte, evitar que los materiales e instalaciones nucleares que manejan los Estados incluidos en ella sean utilizados con fines bélicos —inclusive para el desarrollo y producción de armas nucleares— y por la otra, impedir que en la zona se introduzcan armas nucleares. Si no se puede evitar lo primero o impedir lo segundo, la supervisión y el control deben, por lo menos, ser lo suficientemente eficaces como para detectar esas infracciones anticipadamente, a fin de que se puedan dar a tiempo los pasos necesarios para rectificar o remediar la situación.¹⁶ El sistema, en consecuencia, deberá prever una vigilancia a tres niveles: *a)* nacional, *b)* regional y *c)* mundial.

a) Supervisión nacional

La supervisión y el control a nivel nacional no presentan mayores problemas en los Estados con un bajo nivel de desarrollo: parecería que, por el contrario, su ejercicio se va complicando en relación directa al grado de desenvolvimiento. De todos modos, no parece factible que en un Estado puedan llegar a desarrollarse o producirse armas nucleares sin que las autoridades nacionales lo detecten —“armas nucleares” entendido como artefactos explosivos—, pero sí, en cambio, debe ejercerse una vigilancia estricta en cuanto al manejo y uso de otros elementos o materiales que de alguna manera puedan ser empleados con fines bélicos. A este primer nivel de la supervisión y el control, no debe esperarse encontrar mayores obstáculos, aunque sí es necesario que los gobiernos tengan presente la necesidad de contar con el personal necesario, debidamente calificado, para ejercer esas funciones.

b) Supervisión regional

A un nivel más amplio, a nivel regional, la supervisión y el control deberán

¹⁶ Ver las diversas opciones, en esta materia, en: SIPRI, *Safeguards against Nuclear Proliferation*, Almqvist & Wiksell Intl., Estocolmo, 1975.

por supuesto ejercerse en conformidad con los términos en que se integre cada zona libre de armas nucleares, pero desde luego, la vigilancia puede preverse de dos maneras distintas: por medio de un organismo regional ya existente, o a través de un órgano creado específicamente con ese propósito por los Estados integrantes de la zona. Obviamente, la segunda alternativa parece mejor, porque los organismos regionales existentes no siempre se prestan para estas funciones, ya que a menudo no reflejan adecuadamente las finalidades de una zona libre de armas nucleares —sus objetivos son más generales o, por el contrario, se refieren a materias especializadas distintas—, y porque la integración de esos organismos generalmente no corresponde a la de la zona libre de armas nucleares —incluyen a más Estados (algunos ajenos a la zona) o a menos Estados (algunos integrantes de la zona no son miembros). Por el contrario, el ejercicio de la supervisión y el control de una zona por conducto de un organismo *ad hoc* tiene que resultar óptimo, puesto que un organismo de tal naturaleza refleja fielmente la integración y las finalidades de la zona y porque su función primordial está referida a esa supervisión y a ese control.

c) *Supervisión mundial*

Para la supervisión y el control a nivel mundial —puesto que, como ya también hemos visto, la eficacia de una zona depende en cierta medida de la comunidad internacional en su conjunto— existen actualmente dos mecanismos para ejercerla: el OIEA, para cubrir ciertos aspectos de la supervisión de las actividades nucleares con fines pacíficos —en el ejercicio de las funciones que se le derivan de su propio Estatuto y del TNP, y de las que se le derivarían del tratado constitutivo de cada zona libre de armas nucleares— y la ONU, para rectificar o remediar cualquier infracción o violación del régimen de desnuclearización militar de las zonas —de acuerdo con las responsabilidades que eventualmente se le deriven de tratado constitutivo de las mismas zonas o, en última (o primera) instancia, de las funciones que la Carta le atribuye en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Para terminar, debe señalarse que, dadas las limitaciones que tiene el actual Sistema de Salvaguardias del OIEA,¹⁷ en la constitución de toda zona libre de armas nucleares debe contemplarse la conveniencia de establecer un sistema de control mixto OIEA-órgano regional, similar, tal vez, al previsto para la zona latinoamericana en el Tratado de Tlatelolco (Artículos 12, 13, 14, 15, 16, 18 y 23). En efecto, los Estados de la zona latinoamericana previeron un sistema de control dual: el OIEA cubre el aspecto de las actividades pacíficas para evitar desviaciones con fines bélicos, y el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL) —órgano *ad hoc* establecido por el Tratado de Tlatelolco— abarca los aspectos no cu-

¹⁷ OIEA, *Estructura y contenido de los acuerdos entre Estados y el Organismo requeridos en relación con el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares*, Doc. INFCIRC/153, Viena, 1975.

biertos por el OIEA. En cuanto a las explosiones nucleares con fines pacíficos —que están permitidas por el Tratado, aunque sujetas a estrictas restricciones y siempre que los artefactos utilizados no se produzcan en la zona— el artículo 18 prevé una supervisión y control conjuntos OIEA-OPANAL. Hay que decir, antes de terminar este punto, que sería deseable que el OIEA tenga presente la necesidad de ir ampliando los alcances de su Sistema de Salvaguardias —por ahora sólo abarca ciertos materiales e instalaciones— de modo que más y más aspectos de la utilización pacífica de la energía nuclear queden bajo su supervisión. No se trata de que el OIEA desempeñe funciones “policiacas” (su propósito original, la promoción de los usos pacíficos, sería desvirtuado), pero sí de que contribuya a asegurar, en la mayor medida posible, que las zonas libres de armas nucleares —medida colateral del desarme y expresión concreta de la prevención de la proliferación de esas armas— funcionen eficazmente; las funciones, ya no de salvaguardias, sino más propias del control (de armamento) quedarían, entonces, a cargo del órgano regional *ad hoc* (ver artículos 14, 15, 16 y 23 del Tratado de Tlatelolco).

Salvaguardia de los usos pacíficos de la energía nuclear

La supervisión, pues, de los usos pacíficos de la energía nuclear en los Estados incluidos en una zona quedaría, muy probablemente, a cargo del OIEA en todos aquellos aspectos que el Estatuto de esa organización y su Sistema de Salvaguardias prevean. Ya señalamos antes que este Sistema tiene considerables limitaciones y, por consiguiente, se tendrá que estudiar la posibilidad de que se vaya ampliando; pero desde luego, las actividades nucleares que no sean cubiertas por el OIEA deberán supervisarse a base de un sistema propio de la zona —por conducto, como se vio antes, de un organismo regional existente que tenga las características adecuadas para estos fines, o mediante un órgano creado *ex profeso*— y los gobiernos involucrados, para facilitar esta supervisión, deberán contar con las entidades o servicios nacionales que sean necesarios.¹⁸

La obligación, por parte de los Estados incluidos en una zona, de someter todas sus actividades nucleares a salvaguardias internacionales deberá establecerse expresamente en el instrumento constitutivo de la zona. La concertación de los acuerdos correspondientes con el OIEA puede hacerse por dos procedimientos: dejando a cada Estado que lo negocie directamente con el Organismo de Viena o, negociando, simultáneamente con la elaboración del correspondiente tratado constitutivo, un acuerdo colectivo con el OIEA. El Tratado de Tlatelolco corresponde, a este respecto, a la primera de esas alternativas; sin embargo, en la práctica se ha encontrado que la negociación y

¹⁸ Ver: ONU, *Informe sobre la aplicación del Tratado de Tlatelolco y algunas observaciones y opiniones del OPANAL acerca del Artículo VII y otras disposiciones conexas del TNP*, Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Partes encargada del examen del TNP, Doc. NPT/P.C.III/9, Ginebra, 1975.

conclusión de los acuerdos individuales con el OIEA ha tomado —y está tomando— más tiempo que la negociación del Tratado mismo. Por esa razón, resultaría mucho más eficaz que se concertase un acuerdo colectivo con el OIEA y que éste fuese suscrito por cada Estado al adherir al Tratado constitutivo de la zona: de ser así, los Estados cumplirían de entrada con esa condición indispensable para la correcta operación de su zona.

En materia de inspecciones, éstas deberían preverse desde tres puntos de vista: 1) como complemento o parte de la vigilancia prevista en el Sistema de Salvaguardias del OIEA o en el sistema de control *ad hoc*, o sea, como un procedimiento regular; 2) como procedimiento, también regular, cuando la existencia de bases o establecimientos militares, o el tránsito de unidades militares por la zona —si es que no se prohíbe— lo hacen necesario, y 3) como procedimiento especial en caso de infracciones o violaciones del régimen de desnuclearización militar. Las inspecciones, por consiguiente, también deben preverse a nivel tanto mundial como regional.

Función del OIEA, de los organismos regionales y de los órganos nacionales

Como se deduce de todo lo anterior, un sistema de supervisión y control adecuado, a los tres niveles —nacional, regional y mundial—, requiere de una eficaz coordinación entre los órganos responsables a cada nivel. Por consiguiente, al momento de establecerse una zona deberá tenerse presente esta necesidad y estructurarse un mecanismo operativo y eficiente para esa coordinación. Tal vez el sistema que se incluyó en el Tratado de Tlatelolco pudiera servir como base para la constitución de sistemas análogos, adaptando, por supuesto, aquello que sea necesario en base a las peculiaridades de cada zona.

Siguiendo la idea que se menciona en el párrafo anterior, parece obvio, por las razones ya mencionadas, que lo más conveniente es pensar en el establecimiento de organismos *ad hoc* que se encarguen de la observación de una correcta ejecución del tratado constitutivo en cada zona.

Relación de las zonas con el Derecho Internacional

Es evidente que, si hablamos de la creación de zonas libres de armas nucleares, y si concebimos la constitución de tales zonas sobre la base de la concertación de compromisos y obligaciones concretos asumidos a través de instrumentos formales suscritos entre Estados, la integración de esas zonas, para que tenga validez, debe hacerse en concordancia con los principios fundamentales del Derecho Internacional —no podría ser en otra forma. Y si, por otra parte, hablamos de esos principios, nos parece conveniente señalar, por lo menos, tres que son de especial relevancia en el contexto de la desnuclearización militar por zonas y que están implícitos en los que ya señalamos en la parte inicial de estos comentarios: la espontaneidad y la voluntariedad de que debe

partir la creación de esas zonas. En efecto, los principios generales de derecho en que se basa la espontaneidad y la voluntariedad no son otros que el reconocimiento de la soberanía de los Estados, la igualdad jurídica de los mismos y el principio de la no intervención en los asuntos internos de los demás —este último, corolario de los dos primeros.

Lo anterior viene a cuento porque, si bien hemos dicho que, para que una zona libre de armas nucleares pueda funcionar con eficacia, se requieren el reconocimiento y las garantías de los demás Estados —en especial, de los poseedores de armas nucleares—, no debemos olvidar que la existencia de tales zonas, desde el punto de vista puramente jurídico, *no* depende de ese reconocimiento ni de esas garantías: una cosa es la *eficacia* y otra la *existencia*. Dicho de otra manera: basta que un Estado o un grupo de Estados decida proscribir las armas nucleares en el territorio o territorios que se encuentran bajo su soberanía para que, en derecho, la zona se configure y los demás Estados queden obligados a respetarla.¹⁹ Ahora bien, volviendo a la distinción entre existencia y eficacia: en materia de desarme, y tratándose de una medida de interés general, no hay duda que la mera existencia *de jure* de una zona libre de armas nucleares no entraña mayor interés si dicha zona no funciona *de facto*: de ahí la necesidad del reconocimiento y de las garantías correspondientes.²⁰

El párrafo anterior se refiere a la desnuclearización militar de territorios que se encuentran bajo la soberanía de uno o varios Estados. En cuanto a las áreas de seguridad adicionales, adyacentes a los territorios nacionales —cuyo establecimiento encontramos indispensable en función, precisamente, de la mayor eficacia de una zona— debe señalarse, a nuestro juicio, que la delimitación de semejantes áreas adicionales de ninguna manera contradice principio alguno del Derecho Internacional si los demás Estados la aceptan, y es de suponerse que la aceptarían de buen grado, si, como ya vimos, la creación de zonas *eficientes* contribuye a disminuir —aunque sea parcialmente— las tensiones internacionales que pueden poner en peligro la paz y la seguridad, no sólo de la zona misma, sino del mundo en general. Por ejemplo: la zona latinoamericana libre de armas nucleares prevé un área adicional de seguridad que se extiende mucho más allá de los límites jurisdiccionales de los Estados integrantes y, hasta ahora, ninguna potencia marítima ha objetado este concepto y, aún más, cuatro de ellas que son poseedoras de armas nucleares lo han aceptado expresamente al ratificar el Protocolo Adicional II al Tratado de Tlatelolco.²¹ Cuando mucho, han invocado otro principio del Derecho Internacional, el de la libertad de navegación en aguas internacionales y, en cierto sentido, el derecho de paso inocente, y subrayo: *inocente* (de ahí que, en comentarios anteriores nos hayamos referido a la necesidad de que, si llega a ser indispensable, cualquier tránsito por una zona debe ser con

¹⁹ Gros Espiell, Héctor, *op. cit.*

²⁰ García Robles, Alfonso, *op. cit.*

²¹ OPANAL, *Status del Tratado [de Tlatelolco] y sus Protocolos Adicionales*, Memorando del Secretario General, Doc. CG/46 Rev. 4, México, 1975.

armas nucleares que *no* se encuentren en condiciones de operación). Por consiguiente, la extensión de la proscripción de las armas nucleares a un área libre —en interés de la seguridad internacional— no puede descartarse de ninguna manera, como no se descartó en momento alguno en la negociación, por ejemplo, del Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo (1970).

En el contexto de estos comentarios no pensamos que se deba entrar en cuestiones de Derecho Internacional demasiado intrincadas. Por ejemplo, no creemos que sea ni el momento, ni el lugar, para adentrarnos en la definición de conceptos tales como la extensión del mar territorial o el espacio aéreo, por más pertinentes que sean en relación con la constitución de zonas, ya que se trata de nociones en constante evolución que están siendo discutidas en otros ámbitos. Pero sí pensamos, en cambio, que debe tenerse en cuenta desde ahora que, si bien la creación de zonas no puede concebirse en forma alguna que contradiga los principios generales del Derecho Internacional, tampoco debe exagerarse a este respecto: ni dar el rango de “principio generalmente aceptado” a la mera práctica de algunos Estados, ni ignorar que la constitución de zonas —basada en instrumentos formales libremente concertados entre Estados soberanos— no sólo es derecho positivo sino que, como concepción de cierto tipo de relaciones entre Estados, es, en sí misma, una fuente del Derecho Internacional.

Relación con los tratados existentes

Por lo que hace a la relación que la constitución de zonas libres de armas nucleares debe guardar con los tratados en que sean parte los Estados incluidos en las mismas y otros que puedan influir en su eficacia, es evidente que debe haber una concordancia absoluta.²² Ahora bien: para que exista esta concordancia, deberán tenerse en cuenta dos tipos de instrumentos: 1) los que son de aplicación o interés generales y 2) los que tienen una aplicación o entrañan un interés particulares. Entre los primeros, deben tomarse muy en cuenta —aparte de la Carta de las Naciones Unidas— el Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua (Tratado de Moscú) (1963), el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la luna y otros cuerpos celestes (1967), el Tratado sobre los fondos marinos y, desde luego, el Tratado sobre la No Proliferación, así como, desde otro punto de vista, el Estatuto del OIEA. En cuanto a los segundos, es obvio que la concordancia deberá hacerse con los instrumentos que sean aplicables a cada región —por ejemplo el Tratado Antártico (1959) y el Tratado de Tlatelolco (1967)— pero, desde

²² Gros Espiell, Héctor, *op. cit.*

luego, deben tenerse muy presentes los compromisos que se derivan, para los Estados involucrados en una zona, de cualquier alianza defensiva —multilateral o bilateral— y de los convenios o acuerdos que tengan vigentes entre sí o con terceros Estados en materias como la cooperación nuclear, por ejemplo.

No debe perderse de vista que la creación de zonas libres de armas nucleares no es un fin en sí misma, sino un medio hacia objetivos más amplios: el desarme y, finalmente, la paz. Siendo así, pensamos que toda zona debe concebirse, precisamente, como parte de un sistema que pueda irse extendiendo con miras al desarme general y completo y, por consiguiente, la constitución de una zona, que tiene necesariamente que estar eslabonada a los instrumentos ya existentes, debe a la vez tener características adecuadas para dar lugar a otras medidas subsecuentes. Ahora bien, el eslabonamiento con lo ya existente puede, en un momento dado, tener una consecuencia a primera vista negativa: la exclusión de un Estado de una zona, si ese Estado es parte en una alianza militar que implica obligaciones incompatibles con un proyecto de esta naturaleza, o bien, el ajuste de las obligaciones militares de ese Estado a términos tales que le permitan asumir sus compromisos como integrante de la zona. Cada caso dependerá de las circunstancias concretas, pero es evidente que, si de lo que se trata es de buscar un medio de evitar la proliferación de las armas nucleares, la supervivencia de instrumentos internacionales que se opongan a ese objetivo no es ya deseable.

Relación con las Naciones Unidas

La relación de una zona libre de armas nucleares con las Naciones Unidas es doble: por una parte, la organización mundial debe promover esas zonas —no imponerlas, pero sí alentarlas— y, por la otra, la ONU es, en cierta medida, garante de las mismas. En efecto: las Naciones Unidas están obligadas, por los propósitos y principios señalados en su Carta, a favorecer todo esfuerzo encaminado a preservar la paz y la seguridad internacionales —y ya vimos antes que las zonas son un eficaz instrumento para ello— pero, además, el sistema de seguridad colectiva que la misma Carta establece señala a la organización un papel de mantenedora de esa paz y esa seguridad que pueden ponerse en peligro si una zona, ya constituida, no funciona eficazmente o es amenazada (ver, en este contexto, el artículo 20 del Tratado de Tlatelolco). Por tanto, es evidente que deberán buscarse medios y fórmulas más consistentes que la Resolución 255 del Consejo de Seguridad, adoptada en 1968, para dar mayor eficacia y concreción a la obligación general que ya tiene la ONU en este sentido.²³

²³ Para una visión de la actual doctrina acerca de los alcances de esta posibilidad, ver: Castañeda, Jorge, *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, El Colegio de México, México, 1967. En relación con diversos problemas del desarme nuclear, ver, del mismo autor: *La no proliferación de las armas nucleares en el orden universal*, El Colegio de México, México, 1969.

Usos pacíficos de la energía nuclear

En ningún momento, desde que se empezó a hablar de la necesidad de evitar la proliferación de las armas nucleares, se ha pensado que la adopción de medidas encaminadas a ese fin deba impedir o dificultar el acceso de todos a los beneficios de la energía nuclear utilizada con propósitos civiles, inclusive a los que puedan derivarse del uso de artefactos explosivos. La renuncia, pues, a la posesión o dominio del armamento nuclear —la cancelación voluntaria de la “opción nuclear”— no tiene por qué afectar el desarrollo de ningún Estado en este campo; más bien, lo contrario: el Estado que se compromete a no utilizar militarmente la energía nuclear, por ese solo hecho se coloca en una situación ventajosa frente a los demás y debería recibir como contrapartida una mayor colaboración para su desenvolvimiento atómico. No estamos diciendo nada nuevo: el TNP, en sus artículos IV y V, no hace otra cosa que confirmar esta conclusión expresamente.²⁴

Ahora bien: la puesta en práctica de este enfoque profundamente equitativo no ha tenido en la realidad los alcances que serían de desear y, en cierta medida, la falta de facilidades a nivel internacional —la limitación del acceso a todos los beneficios de la energía nuclear en forma no discriminatoria— en cierta forma ha sido vista por algunos como motivo suficiente para justificar su incursión directa en ciertos aspectos de la investigación y el desarrollo nuclear (incluso a base de explosiones) que, de una u otra manera, pueden llevar —ya ha sucedido en el caso de la India— a la proliferación de las armas nucleares.²⁵ Es decir: las razones que algunos creen encontrar en la dificultad del acceso a los beneficios de la energía nuclear en términos equitativos y no discriminatorios para fundamentar sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones propias y directas —con todos los riesgos que ello entraña— desaparecerían en la medida en que la comunidad internacional les facilitase ese acceso.²⁶

En relación con lo anterior, es evidente que la responsabilidad principal corresponde a los Estados que han alcanzado un mayor desarrollo nuclear, y aquí ya no sólo los que poseen armas atómicas, sino, también muy señaladamente, aquellos que disfrutaban de un adelanto considerable en las respectivas disciplinas científicas y tecnológicas. Por supuesto, a estas dos categorías de Estados —los poseedores de armas nucleares y los que, no poseyéndolas, se encuentran de todas maneras en una etapa muy avanzada de su desarrollo nuclear— corresponde velar porque las facilidades que en un momento dado otorguen no sean empleadas en forma que se aleje de los usos civiles. El papel que el OIEA puede desempeñar a este respecto, lo mismo en la promoción de los usos pacíficos que en la supervisión adecuada de los mismos, es fundamental.²⁷

²⁴ Epstein, William, *op. cit.*

²⁵ Quester, George, *op. cit.*

²⁶ SIPRI, *The Near-Nuclear Countries and the NPT*, *ibid.*

²⁷ Para una visión de los riesgos, para la seguridad, involucrados en el uso pacífico

El OIEA, efectivamente, tiene una doble —o triple— función: 1) promover, en términos generales, el uso pacífico del átomo; 2) servir de intermediario o coordinador en proyectos específicos, y 3) participar, hasta donde le sea posible en virtud de los términos de referencia que incluye su Estatuto y los que le han asignado su Conferencia General y su Junta de Gobernadores, en la supervisión y control de las actividades nucleares en los países incluidos en una zona libre de armas nucleares —incluso en las que lleguen a requerir el empleo de artefactos nucleares explosivos. Ya hemos visto, en lo que se refiere a la verificación y control de las zonas libres de armas nucleares, la importancia de las funciones que puede desempeñar el OIEA; nos resta sólo subrayar, una vez más, dos aspectos: 1) el Organismo de Viena debe contar con más elementos para ampliar sus exiguos programas de asistencia técnica a los países en desarrollo, y 2) el OIEA debería revisar sus actuales actividades en materia de salvaguardias, a fin de darles un alcance más amplio a la luz, no sólo del TNP, sino también de las condiciones que requiera el buen funcionamiento de las zonas libres de armas nucleares (en esto, claro está, se deberán tener presentes las funciones que correspondan a los órganos regionales competentes en la materia: los ya existentes, cuando sean adecuados a ese fin, y los que se establezcan *ex profeso*. Habría que pensar, por fin, en la necesidad de dar a estos últimos órganos regionales la posibilidad de contribuir ellos mismos al fomento de los usos pacíficos de la energía nuclear.

Para terminar, las explosiones nucleares con fines pacíficos siguen siendo tema de constante controversia: por su factibilidad técnica, económica y política, y por los peligros que implican. No pensamos que en estos comentarios se pueda —o se deba— dilucidar esta cuestión; pero una cosa sí es cierta: la opción (con las debidas salvaguardias) debe estar *bien* abierta a los Estados que renuncien a las armas nucleares y, particularmente, a aquellos que estén incluidos en una zona libre de esas armas. A este respecto, quizá se pudiese encontrar aplicable a otras zonas el esquema utilizado en el Tratado de Tlatelolco (artículo 18 del mismo), ampliado, si fuese posible, sobre la base de un mecanismo internacional —que puede depender del OIEA— en que llegue a ser factible recurrir a estos medios para la realización de proyectos civiles en que se requieran explosiones nucleares.²⁸

del átomo, ver: Willrich, Mason, Editor, *Civil Nuclear Power and International Security*, Praeger, Nueva York, 1971.

²⁸ Ver el proyecto mexicano presentado en la Conferencia de Estados no poseedores de armas nucleares, Doc. A/CONF. 35/DOC. 15, Ginebra, 1968, y las directivas esbozadas por el OIEA para la observación de este tipo de explosiones, Doc. INFCIRC/169, Viena, 1973.