

LA CONTRIBUCIÓN DEL OPANAL AL DESARME NUCLEAR EN LATINOAMÉRICA: UN ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DEL RÉGIMEN DE TLATELOLCO Y DE LA GOBERNANZA REGIONAL SOBRE LA NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR

Elias David Morales Martinez ¹

RESUMEN

En el año 2017 se completaron 50 años del Tratado de Tlatelolco que estableció la primera Zona Libre de Armas Nucleares del mundo al proscribir este armamento en América Latina y el Caribe. Como instrumento técnico y político para verificar la implementación de los acuerdos fue creado el Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares – OPANAL. Sin embargo, muchas de las atribuciones fueron transferidas a la Agencia Internacional de Energía Atómica – AIEA. En el presente trabajo se analiza la contribución del OPANAL al desarme nuclear, teniendo en cuenta sus aciertos y fragilidades. Este análisis utilizará los postulados teóricos de Bobbio (2003) sobre el Pacifismo Activo Instrumental y de Axerold e Keohone (1986) las dimensiones de la efectividad de regímenes internacionales.

Palabras-clave: Desarme. No Proliferación Nuclear. América Latina. OPANAL. Tratado de Tlatelolco.

¹ Doutor. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo (SP), E-mail: david.morales@ufabc.edu.br
Orcid:<https://orcid.org/0000-0002-8240-8581>

INTRODUCCIÓN

La Segunda Guerra Mundial terminó prácticamente con el inicio de la primera era nuclear caracterizada por la expresiva intención de algunos países en desarrollar este tipo de tecnología bélica para garantizar una mayor potencialidad en ofensivas militares. El hecho de habersen utilizado dos bombas nucleares contra la población civil en Hiroshima y Nagasaki, generó un sentimiento profundo de extrema vulnerabilidad en toda la humanidad y reveló la decadencia del proyecto emancipatorio que había sido propuesto por la Modernidad, al fracasar en el intento de colocar en armonía la ciencia y el conocimiento al servicio del bienestar y progreso humano.

Así, desde 1945, cuando los Estados Unidos decidieron lanzar en Japón la más temida arma hasta ahora construída por la humanidad, se creó en el sistema internacional un ambiente incómodo e inestable durante la Guerra Fria através del ejercicio de doctrinas dirigidas a lo que se conoce como equilibrio de poder, concepto ampliamente defendido por los teóricos realistas. Hay que tener en cuenta que después de los Estados Unidos, la ex-Unión Soviética en 1949, Inglaterra en 1953, Francia en 1960 y China en 1964 hicieron pruebas nucleares y se consagraron al conformar el club de los llamados países legalmente poseedores del armamento nuclear, conforme al Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968 que lo estipuló de esa forma.

Interesante observar que la gran mayoría de países se decidieron por no desarrollar este tipo de armamento. Claro está que existen muchos factores, entre ellos, el alto costo para emprender un proyecto de tamaña envergadura, como también problemas y desafíos logísticos, tecnológicos y culturales que fueron considerados y evaluados para asumir un posicionamiento final en el juego estratégico que se establecía durante la Guerra Fria.

En ese sentido, varios mecanismos internacionales fueron constituídos com base en el nuevo derecho internacional público que se venía construyendo apartir de tratados y regímenes internacionales en áreas específicas. El tema de la proliferación y desarmamento nuclear fue bastante productivo en lo que se refiere a normas, recomendaciones y procedimientos que la comunidad internacional sugería para garantizar equilibrios de poder y de amenazas. Por un lado, se encontraban los países que ostentaban sus armamentos nucleares y, por otro lado, la gran

mayoría de países que tenían como única defensa frente a tales armas, el derecho internacional en plena formación.

La comunidad internacional entendió que era necesario establecer normas y reglas que permitieran a todos los países que no se embarcaron en un emprendimiento tecnológico nuclear de carácter bélico, cierto grado de seguridad y de garantías específicas, claras y concisas. Paralelamente los países negociaron, de forma multilateral, acuerdos de prohibición, de limitación y de control de producción y proliferación de armamentos nucleares.

El Tratado de No Proliferación Nuclear, conocido como TNP fue firmado en 1968, con vigencia a partir de 1970 y constituyó el gran pilar del régimen internacional para establecer límites a la transferencia de tecnología nuclear y medidas orientadas a la prohibición de la proliferación del armamento nuclear. Este acuerdo también consideró la posibilidad de que los países que ya poseen tal armamento, se fueran deshaciendo gradualmente de sus arsenales hasta alcanzar el mínimo necesario para su propia seguridad.

Sin embargo, la cuestión del desarmamento nuclear siempre fue más amplia y contempló horizontes más allá de aquellas que las potencias nucleares establecían para controlar el problema desde sus propios puntos de vista. Existe un régimen internacional cuya iniciativa proviene de países que no son poseedores de armamento nuclear bélico. Este régimen internacional es conocido como Zonas Libres de Armas Nucleares – ZLAN y precede al TNP.

Las Zonas Libres de Armas Nucleares – ZLAN son espacios geográficos en los cuales los países que ejercen plena jurisdicción territorial asumen el compromiso de prohibir ensayos nucleares y evitar la adquisición, fabricación, introducción, transporte, tránsito e instalación de armas nucleares en los territorios previamente delimitados (CARREÑO, 2003, p. 3; MARZO y ALMEIDA, 2006, p. 103; MARTINEZ, 2012, p. 55). Es importante destacar que esta prohibición es contemplada bien sea por desarrollo tecnológico propio de cada país, o por transferencia de tecnología proveniente de un otro país con capacidades nucleares bélicas altamente desarrolladas.

América Latina fue la primera región del planeta en establecer un régimen de alcance regional direccionado a la prohibición completa de armamento nuclear. La contribución latino-americana para el desarrollo del derecho internacional en el área del desarme y no proliferación nuclear

fue através de la negociación y entrada en vigencia del Tratado de Tlatelolco a partir de 1969.

Este Tratado colocó las bases para la propagación de otras ZLAN en diferentes partes del planeta. Hasta el momento (2017) son cinco zonas establecidas formalmente como áreas libres de cualquier presencia de armamento nuclear: África, Oceanía, Sudeste Asiático, Asia Central y América Latina. Por lo tanto, el Tratado de Tlatelolco se coloca como el abanderado de la experiencia proscriptiva del armamento nuclear fuera del TNP que tiene su origen en los intereses de los países que tienen armamento atómico.

El Tratado de Tlatelolco determinó su institucionalización através de la conformación del Organismo para la Proscripción del Armamento Nuclear en América Latina y Caribe - OPANAL. Este organismo es el responsable por la supervisión del cumplimiento político que los países de la región asumieron cuando hicieron público su deseo de participar en el acuerdo regional, lo que les implico, de hecho, renunciar a desarrollar tecnología nuclear para fines bélicos.

El OPANAL como organismo regional, ha estado en plena evolución desde su constitución en 1969, actuando de conformidad con las iniciativas y consensos derivados de las reuniones del Tratado de Tlatelolco. En los últimos 40 años presenciamos un interesante comportamiento en sus atribuciones y funciones como organismo regional que contempla la posibilidad del diálogo entre todos los países latino-americanos y caribeños dentro de un mismo foro.

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LAS ZONAS LIBRES DE ARMAS NUCLEARES –ZLAN

El régimen internacional de Desarme y No Proliferación es muy amplio. Actualmente funcionan varios tratados internacionales unilaterales, bilaterales y multilaterales. Varios de estos tratados están direccionados al control de producción de armamento nuclear, otros se dirigen a una reducción y eliminación gradual de los arsenales nucleares, mientras que otros tratados se concentran más en la prohibición de forma preventiva.

El caso de las ZLAN corresponde a esta última categoría, en la cual, los países deciden construir estructuras comunes de confianza através de un compromiso público de carácter internacional en el cual asumen la responsabilidad de evitar la proliferación nuclear vertical, horizontal y geográfica, como también fomentar el desarme de otros países.

Para los países que conforman la jurisdicción territorial en la región a ser desnuclearizada, las ZLAN establecen el compromiso supremo de no implementar políticas que fomenten el desarrollo nuclear para fines militares. Esta medida se da a través de mecanismos internos y externos que garantizan la posibilidad de consolidar una estructura firme que garantiza su seguridad tanto a nivel interno como externo. Así, las ZLAN traen consigo estructuras favorables al fortalecimiento interno de la confianza regional entre los países que hacen parte del régimen, al comprometerse todos los países miembros en no llevar a cabo planes nucleares de naturaleza militar. Por otro lado, en el nivel externo, las ZLAN establecen compromisos extendibles a las potencias nucleares para que estas reconozcan y respeten el estatus adquirido de región desnuclearizada.

Generalmente, las ZLAN presentan las siguientes características:

1) Son constituídas mediante un tratado internacional por tiempo indeterminado; 2) la iniciativa para la conformación de una nueva ZLAN debe ser exclusividad directamente de los miembros de la región específica; 3) las ZLAN necesariamente deben ser reconocidas por una resolución emitida por la Asamblea General de la ONU; 4) las ZLAN establecen un sistema de control y verificación de instalaciones nucleares, submetiéndose al sistema de salvaguardias de la Agencia Internacional de Energía Atómica- AIEA; 5) prohíben completamente la presencia de cualquier tipo de armamento nuclear dentro de la región; 6) las potencias nucleares asumen el compromiso de respetar la zona desnuclearizada por medio de protocolos diplomáticos jurídicos; 7) promueven el desarrollo tecnológico nuclear para fines pacíficos (OLIVEIRA, 2004; CARREÑO, 2003; MARTINEZ, 2008).

Martinez (2018, p. 209-213) argumenta que actualmente, el régimen internacional de mecanismos de desarmamento y de no proliferación nuclear está compuesto por varios tratados multilaterales y bilaterales, como también por cinco ZLAN establecidas y reconocidas como tal, a través de tratados circunscriptos a las regiones determinadas, y reconocidas a través de resoluciones formalmente emitidas por la ONU. América Latina y el Caribe fueron desnuclearizados a través del Tratado de Tlatelolco con plena vigencia a partir de 2002 cuando se concluyó completamente el proceso de ratificación por parte de todos los países miembros. La segunda ZLAN fue establecida en el Pacífico a través del Tratado de Rarotonga con plena vigencia en 1986. La tercera ZLAN fue negociada en el Sudeste Asiático por medio del Tratado de Bangkok con

plena vigencia a partir de 1996. La cuarta ZLAN fue determinada en África através del Tratado de Pelindaba entrando en vigencia en 2010. Finalmente, la región de Asia Central se desnuclearizó através del tratado de Semipalatinsk entrando en vigencia en 2009.

Igualmente, existe la categoría de un Estado que se autoproclamó libre de armamento nuclear que sería el caso de Mongolia que por sus condiciones geopolíticas decidió constituirse a sí mismo como Estado Libre de Armas Nucleares – ELAN. Mongolia hace parte del régimen de zonas desnuclearizadas através de su auto-proclamación en 1992, siendo reconocida como tal por la Asamblea General de la ONU solamente hasta el año 2000, constituyendo el primer país que declara su territorio libre de armamento nuclear en médio a una región completamente nuclearizada. Mongolia se encuentra incrustada entre Rusia y China, potencias nucleares que rivalizan la hegemonía militar en el continente asiático. Así, esta fue la única forma que Mongolia lograría garantizar su seguridad en materia nuclear através de protocolos dirigidos a sus vecinos nucleares por medio de compromisos formales de respeto a ese status asumido (MARTINEZ, 2012, p. 56).

Por último, hay tres espacios geográficos que son considerados partes integrantes del régimen de zonas libres, solo que presentan como característica la ausencia de habitat humano. La Antártida, através del Tratado de Washington, consagrada como territorio libre de cualquier armamento bélico, siendo destinada única y exclusivamente para fines científicos, con vigencia a partir de 1961. El Espacio Ultraterrestre, conocido como Tratado de Moscú, con vigencia a partir de 1967 prohíbe a los países que tienen armas nucleares las coloquen en plataformas construidas en la órbita terrestres. Por último, el Tratado de los Fondos Marinos con vigencia en 1972 determina la prohibición de implantar y construir sobre el lecho marino plataformas nucleares en aguas territoriales y más allá de esta. (MARTINEZ, 2012, p.57).

Como podemos apreciar, el régimen internacional de ZLAN es bastante amplio y su aumento significativo, no solo durante la Guerra Fria, sino también en los últimos años, expresa que hay un interés creciente de los países para fortalecer sus garantías de seguridad con relación a las potencias que mantienen dentro de sus doctrinas militares, la posibilidad del uso de cualquier arma de naturaleza nuclear. Este progresivo interés en construir y establecer ZLAN fortalecidas en bases jurídicas del derecho internacional, ha llevado a que, recientemente, nuevas iniciativas de cooperación se establezcan entre las diferentes ZLAN.

Es en este sentido que Martínez (2018, p. 214-220) analiza detalladamente el proceso iniciado en 1996 en la ONU, cuando fue adoptada la propuesta brasileña de constituir el Hemisfério Sur como área libre de armas nucleares. Esta medida contemplaba la necesidad de restringir el paso de naves tripuladas con armamento nuclear por los océanos del Hemisfério Sur. Esto llevó a las potencias lideradas por los Estados Unidos, Francia y Reino Unido al declarar su completa oposición a esta medida jurídica de alcance internacional.

Sin embargo, es a partir del año 2000 y por liderazgo de Brasil y de Nueva Zelanda, que se inicia un proceso mucho más sólido, siendo dirigido a una ampliación y vinculación de las diferentes ZLAN establecidas para buscar mecanismos de cooperación conjunta. Estos países decidieron presentar una propuesta en la Asamblea General de la ONU para realizar una conferencia internacional de Estados Partes de ZLAN. En el 2005, la primera conferencia se llevó a cabo en la Ciudad de México, contando con una expresiva participación de los países integrantes de las diferentes ZLAN, como también una interesante participación del Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe – OPANAL. En aquella oportunidad fue adoptada la Declaración de Principios y Compromisos de las ZLAN, firmada por 130 países (MARTINEZ, 2012, p. 57-58).

Esta Declaración es un documento que contempla entendimientos, principios y compromisos para fomentar el desarme nuclear por parte de cada uno de los países integrantes de los regímenes internacionales de esta naturaleza. También fue acordado el establecimiento de mecanismos de cooperación entre las diferentes ZLAN para unificar consensos y propuestas comunes a las diferentes Zonas en foros internacionales para lograr la ampliación gradual de ingerencia de las ZLAN principalmente, las zonas del Hemisfério Sur (Tratados de Tlatelolco, Pelindaba e Rarotonga) con el propósito de materializar definitivamente la intención de un Hemisfério Sur completamente libre de presencia de cualquier armamento nuclear (MARTINEZ, 2018, p. 217-226).

En el año 2010 se llevó a cabo la II Conferencia de ZLAN, esta vez contando con la participación de Mongolia a través de su status unilateral. En esta conferencia fueron establecidas estrategias para fomentar el diálogo entre las diferentes zonas desnuclearizadas con los organismos internacionales existentes para este fin. La Conferencia tuvo lugar en New York antes de ser iniciada la Conferencia del Examen del TNP. En el 2015

se realizó la III Conferencia de ZLAN para revisar y verificar los acuerdos alcanzados en las dos conferencias anteriores, y las estrategias para ser adoptadas en los próximos años. En todas estas conferencias, el OPANAL se hizo presente como el único organismo derivado regimen regional de desarme nuclear. Igualmente hubo una expresiva participación de la AIEA y de representantes del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares – CTBT.

Concretizando lo discutido hasta ahora, podemos verificar que el régimen internacional de ZLAN está en continua evolución. La comunidad internacional ha realizado tres conferencias internacionales (2005, 2010, 2015), reuniendo las cinco Zonas Libres existentes, con un total de 130 países bajo este régimen y también ha contado con la participación de delegados de otros acuerdos y tratados internacionales que propenden por un favorecimiento de la tecnología nuclear para fines pacíficos en detrimento de objetivos militares bélicos (MARTINEZ, 2018, p. 217-220). En ese sentido, podemos dedicarnos ahora al organismo latino-americano OPANAL y su protagonismo en su desarrollo como institución regional dedicada a la no proliferación nuclear, como también, verificar su praxis junto a otros programas continentales de cooperación y fomento al desarme nuclear.

GOBERNANZA REGIONAL DE DESARME NUCLEAR EN AMÉRICA LATINA: EL TRATADO DE TLAHELCO Y EL OPANAL

En el caso de América Latina, el proceso que llevó a declarar la región como zona libre de armamento nuclear fue completamente innovador, debido a la coyuntura histórica en la cual el continente se encontraba en el momento en que el régimen de desarmamento nuclear se negociaba. La década de 1960 fue significativa para establecer las bases que darían el soporte para levantar una estructura jurídica de carácter internacional con relación a la temática del desarme nuclear.

En el contexto histórico, la crisis de los misiles de 1962 con epicentro en el Caribe, la nuclearización bélica de Francia (1960) y de China (1964), y los temores fundados por una posible corrida armamentista en la región a raíz de la emergencia de regímenes militares en la gran mayoría de los países latino-americanos, agilizaron los procedimientos para que la intención de declarar la prohibición completa de armamento nuclear en el continente se hiciera cuanto antes.

A través del ejercicio de una diplomacia epistolar, la iniciativa mexicana de 1963 dió origen al Tratado de Tlatelolco. Cinco países latinoamericanos respondieron al llamado que México hiciera a los países de la región para apoyar una propuesta de Resolución al interior de la ONU en la cual se daban las garantías iniciales para dar comienzo con las negociaciones sobre un tratado regional en materia de desarme nuclear. Los cinco países fueron Brasil, México, Chile, Bolivia, Ecuador y Costa Rica (MARTINEZ, 2008, p. 131).

Sin embargo, al mismo tiempo en que se hacían las reuniones para concluir el Tratado de Tlatelolco, el TNP también se estaba negociando siendo liderado por las potencias nucleares. Aquí existe una relación directa entre lo que se estaba negociando en los dos acuerdos multilaterales. El Tratado de Tlatelolco como iniciativa regional, conformado por países semejantes y con compromisos iguales para todos, sería de hecho una respuesta contundente al TNP que estaría atendiendo a otro tipo de intereses, defendidos por las potencias nucleares.

Bosh (2005) argumenta que el horizonte político del grupo de los cinco países, que en 1963 presentaron la iniciativa de desarme regional a la ONU, cambió drásticamente una vez que se consumió el golpe militar en Brasil durante 1964. Esto fue lo que favoreció el liderazgo mexicano que sería durante todo el largo proceso de negociación que llevaría a América Latina a ser la primera región desnuclearizada. Igualmente, hay que reconocer el papel desempeñado por ciertos actores individuales, principalmente el del embajador mexicano Alfonso Robles, quien a través de sus oficios se logró avanzar con el proceso de concluir el tratado de Tlatelolco. Años más tarde, en 1982, Alfonso Robles sería galardonado con el Premio Nobel de Paz, justamente por su lucha contra el armamento nuclear.

Para llegar a un acuerdo general durante el proceso de negociación de Tlatelolco, fue necesario superar un triple desafío: 1- establecer mecanismos de confianza entre los países de la región de no desarrollar ni adquirir armas nucleares de cualquier forma; 2- obtener la garantía de que los países extra-continenciales con jurisdicción en la región, asumieran el compromiso de no introducir tales armas en el territorio delimitado; 3- tener la certeza por parte de las potencias nucleares de que no usarían ni tampoco amenazarían con el uso de armas nucleares a ningún país que hiciera parte de la región desnuclearizada en cualquier situación que sea.

En ese proceso histórico de la negociación del Tratado de

Tlatelolco que dió origen a la primera experiencia de implantación, por parte de la comunidad internacional, de una zona libre de armamento nuclear en una región densamente poblada, se torna necesario enunciar las conferencias que dieron lugar a los debates para llegar al conceso final de la desnuclearización de América Latina.

En primera instancia, la Reunión Preliminar sobre la Desnuclearización de América Latina –REUPRAL, en 1964, estableció las bases iniciales para definir los límites geográficos de la nueva zona libre de armamento nuclear, la adopción de métodos de verificación, inspección y de control necesarios para el buen andamento de los acuerdos alcanzados, y obtener compromisos de apoyo por parte de los países externos a la región con jurisdicción dentro de ella, como también por parte de las potencias nucleares (MARTINEZ, 2008-b, p. 136).

En 1965 y 1966 sucedieron las cuatro conferencias de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina – COPREDAL. Durante el desarrollo de estas conferencias, se registró un significativo aumento de países participantes, principalmente los caribeños que lograron incluir un mayor perímetro a la región que se estaba desnuclearizando. Como fruto de los tres encuentros, se logró redactar el texto final que sería submetido a los países para su firma. Fueron discutidos varios aspectos y temáticas que hasta el día de hoy representan cierta polémica: la cuestión de las explosiones pacíficas y lo relacionado con el tránsito y transporte de armamento nuclear através de la zona de prohibición.

Es durante este período en que fue presenciado una interesante dicotomía por parte de los países latino-americanos que poseían mayor desarrollo tecnológico nuclear: Brasil y Argentina. Estos países se involucraron en una especie de rivalidad militar y contemplaron la posibilidad de emprender planes paralelos para el desarrollo de tecnología nuclear con fines militares.

Durante las negociaciones del régimen de Tlatelolco, dos coaliciones fuertes fueron conformadas. Por un lado, México y la gran mayoría de los países latino-americanos que defendían la prohibición completa de ensayos y explosiones nucleares y se mantenían a favor de la posibilidad de aceptar el tránsito de armamento nuclear através de la región. Por otro lado, Brasil y Argentina se posicionaron contra la autorización del tránsito, mientras que defendían la posibilidad de aplicar explosiones pacíficas de naturaleza nuclear.

El Tratado que resultó de todas las negociaciones realizadas,

parecía que había satisfecho a la gran mayoría de los interesados. Sin embargo, Argentina y Brasil decidieron partir para una otra negociación de carácter bilateral en la cual serían subsanadas las desconfianzas mutuas que se tenían. Ambos países decidieron que no firmarían inmediatamente el Tratado de Tlatelolco y a partir de entonces, comenzaron a establecer mecanismos de aproximación para negociar un acuerdo en conjunto para una salida posible y superar los sentimientos de rivalidad mutua en cuanto se percibían como países con potencial amenaza, debido al desarrollo nuclear significativos que mantenían. Es así que durante los años siguientes a la implementación del Tratado, Brasil y Argentina construyeron durante la década de 1980 bases de confianza para establecer armonía en sus percepciones bilaterales con relación a la tecnología nuclear. En 1991, en la ciudad de Guadalajara, fue firmado el Acuerdo entre Brasil y Argentina para el Control y Contabilidad de Materiales Nucleares y para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear –ABACC.

Sin embargo, cuando el Tratado de Tlatelolco fue colocado para su firma en 1967, y una vez alcanzado el número mínimo de adheridos, en 1969 se llevó a cabo en la Ciudad de México, la Reunión Preliminar para la constitución del Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina –REOPANAL.

Esta conferencia permitió que fueran discutidas las bases para la formatación del nuevo organismo y ayudaría a desarrollar un control sobre el cumplimiento de los acuerdos establecidos en en régimen de Tlatelolco. Fueron establecidos los objetivos del Organismo entre los cuales se destaca el velar y cuidar las disposiciones del Tratado de Tlatelolco, el cumplimiento de los propósitos fundamentales, el garantizar la ausencia de armamento nuclear en la región y el uso pacífico de la energía nuclear (MARTINEZ, 2008-b, p. 200).

Así, el OPANAL nació con una gran misión, la de velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones que el Tratado de Tlatelolco establecía en sus ansias por desnuclearizar toda América Latina. No obstante, la participación del OPANAL quedó restringida solamente a ejercer una praxis eminentemente política en perjuicio de procedimientos logísticos y técnicos para el ejercicio de fiscalización y de protocolo como procedimiento a ser implementado en caso de posibles violaciones al Tratado.

Para los negociadores del Tratado de Tlatelolco, se hacía necesario delegar la competencia de verificación de los acuerdos con relación a procedimientos técnicos a un otro organismo internacional mucho

más capacitado para tal fin. No obstante, la Agencia Internacional de Energía Atómica, sería responsable por realizar las visitas técnicas a los países miembros para llevar a cabo las inspecciones rigurosas a través de salvaguardias firmadas entre los países y la Agencia.

En este sentido, el OPANAL quedó relegado a cumplir una función de supervisión eminentemente política, a través del mantenimiento del diálogo entre los países latino-americanos y caribenhos actuando como único foro de discusión y debate que reunía a la totalidad de los países del Caribe y del continente Latinoamericano. En el 2010, el OPANAL comenzó a contar con el apoyo de un nuevo foro latinoamericano la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe –CELAC.

Teniendo en cuenta que el papel del OPANAL fue delimitado exclusivamente a mantener el diálogo político entre los miembros, en los últimos años se han presentado varios desafíos que el Organismo ha tenido que enfrentar para poder dar continuidad con sus funciones que de hecho son importantes, una vez que se trata del único organismo derivado de un acuerdo regional de desnuclearización.

Es importante destacar la progresiva evolución del régimen latinoamericano de desarme nuclear, especialmente cuando se discuten los desafíos que el OPANAL debe enfrentar a partir de la coyuntura histórica y política del continente en la actualidad. Así, la transferencia de la responsabilidad de fiscalización técnica derivada de los acuerdos para un otro organismo más competente, creó cierta fragilidad que llevó a una subvaloración de los compromisos políticos en su carácter de obligatoriedad. Igualmente, la presencia de un otro organismo regional, mucho más específico y más delimitado, la ABACC, permitió que se intensificara el debilitamiento técnico y logístico del OPANAL. Los últimos años han sido de difícil sostenibilidad financiera por parte del OPANAL una vez que depende de las contribuciones hechas por los Estados Miembros en conformidad con los estatutos internos del organismo y la gran mayoría de ellos no honra a tiempo sus compromisos adquiridos en este aspecto.

En ese sentido, a través del documento OPANAL S/Inf 1049, el Organismo latinoamericano estableció una serie de metas y desafíos que necesariamente deben ser atendidos para esta segunda década del siglo XXI:

- Fortalecer el OPANAL con mayor dinamismo y compromisos frente a los diferentes foros internacionales de desarme nuclear a través de una reactivación de su agenda política.

- Concluir las ratificaciones de las enmiendas al Tratado de Tlatelolco de modo que el estatus jurídico de todos sus miembros sea homologado.

- Negociar para que las potencias nucleares modifiquen o retiren sus declaraciones interpretativas sobre los protocolos adicionales al Tratado de Tlatelolco. Estas declaraciones son pronunciamientos oficiales que las potencias nucleares hicieron en el momento que firmaron el compromiso de respetar el estatus jurídico adquirido por la región y por lo general, las potencias se hicieron reservas al derecho de usar sus armas nucleares bajo ciertas circunstancias y condiciones. De hecho, este sería el mayor desafío que el OPANAL deberá ejecutar en los próximos años.

- Fortalecer el sistema de control de Tlatelolco apartir del restablecimiento de la cooperación entre los diferentes organismos que actuan en la misma área: ABACC y AIEA.

- Implementar mecanismos que favorezcan el uso pacífico de la energía nuclear por parte de los países que conforman el régimen de Tlatelolco. En este sentido cabe una pregunta muy relevante al contexto actual en el cual, Brasil, por ejemplo, proyecta ampliar la expansión de producción de energía nuclear construyendo siete nuevas plantas nucleares en los próximos 20 años.

- Discutir la abolición del artículo 18 del Tratado de Tlatelolco que permite a los miembros hacer ensayos nucleares de carácter pacífico.

- Profundizar las estrategias académicas dirigidas al fomento de la educación para el desarme nuclear en América Latina. En este aspecto se cuenta con el apoyo institucional del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe UNLIREC.

- Fomentar la coordinación política con las otras ZLAN con el fin de organizar y participar activamente de las Conferencias de Estados de ZLAN que acontece a cada 5 años. El OPANAL como el único organismo institucionalizado dentro de una ZLAN formalmente establecida, se ha destacado en las ediciones anteriores de la conferencia, justamente por el hecho de liderar procesos de armonización política para lograr fortalecer acuerdos y demandas comunes a las diferentes ZLAN.

Teniendo en cuenta las prioridades que el mismo organismo se ha propuesto seguir, es relevante mencionar que apartir de esta nueva coyuntura política en un escenario regional favorable al desarme nuclear,

existe la tendencia de que paralelamente se configure una nueva lógica en el sistema de seguridad latino-americano. Por el hecho de existir concomitantemente, a partir de 2010, un proyecto de integración exclusivo para América Latina y Caribe – CELAC, permite que los países de la región comiencen a discutir y compartir sus preocupaciones en materia de seguridad regional en una instancia política mucho más próxima, diferentemente del ambiente tradicional de la Organización de Estados Americanos – OEA.

En ese contexto, el OPANAL debe fortalecer su praxis y su logística de acción, teniendo en cuenta los desafíos expuestos anteriormente, principalmente los beneficios que se pueden derivar al entablar una mayor cooperación tanto con la ABACC como con la AIEA en materia de fiscalización y verificación técnica. Sin embargo, existe todavía un espectro poco explorado y que tiene un futuro promisorio para la madurez política que el Organismo pretende alcanzar. Así, el OPANAL debe ampliar mecanismos de cooperación con el UNLIREC, como órgano de la ONU en América Latina, y mucho más por tratarse del régimen general de desarme en favorecimiento del desarrollo tecnológico, científico, económico y social a través de las subdivisiones de Desarme General y de Armas Convencionales que dicho organismo presenta en su estructura orgánica.

Sin embargo, recientemente, en el año 2017 se completaron 50 años del Tratado de Tlatelolco, siendo reconocido como el único instrumento jurídico regional que tiene la garantía contra el uso y la amenaza del uso de las armas nucleares por parte de los países que ostentan ese tipo de arsenal. Las conmemoraciones se realizaron en la Ciudad de México, sede del OPANAL, dando relevancia al hecho de que los 80 millones de kilómetros cuadrados en donde habitan más de 600 millones de personas, las armas nucleares están prohibidas de ser producidas, de ser introducidas y de entrar o transitar con ellas por la región.

También ha sido reconocida la contribución del OPANAL a la integración regional de América Latina, puesto que por mucho tiempo fue el único mecanismo formal de expresión política al reunir a todos los países de la región. Era el único espacio en que todos los países latinoamericanos y caribeños se encontraban para discutir otras cuestiones más allá de las estrictamente relacionadas con las temáticas nucleares.

Sin embargo, a partir del 2010 por motivos de la ascensión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC, ha existido una aproximación entre ambos foros. La CELAC ha reconocido los

esfuerzos del OPANAL como órgano especializado en el área de desarme y protección continental frente a la amenaza de las armas nucleares. En varias ocasiones la CELAC ha emitido pronunciamientos oficiales para respaldar las honestas acciones que el OPANAL ha emprendido, entre los más importantes tenemos: La Declaración de la CELAC sobre Desarme Nuclear, adoptada en Buenos Aires, 2013; La Declaración Especial sobre Desarme Nuclear de la Habana, 2014; La Declaración Especial sobre la Necesidad Urgente de un Mundo Libre de Armas Nucleares de Belén, 2015; La Declaración Especial sobre el Compromiso para Avanzar en las Negociaciones Multilaterales de Desarme Nuclear, Quito, 2016.

Como podemos ver, existe una articulación reciente de cooperación institucional entre el OPANAL y la CELAC con relación al fortalecimiento del régimen latinoamericano para la no proliferación y desarme nuclear. En este sentido, podemos entender que además de existir una aproximación entre ambos foros, hay una necesidad de robustecer el régimen latinoamericano para que sea sólido y pueda enfrentar posibles desafíos que se colocan en un futuro próximo, dependiendo del desarrollo e implementación de políticas de defensa ofensivas por parte de los países que poseen tales armamentos bélicos.

ANÁLISIS TEÓRICO PARA EL ESTUDIO DE ZLAN: PACIFISMO ACTIVO INSTRUMENTAL, GOBERNANZA Y EFECTIVIDAD DE REGÍMENES

Dentro del amplio espacio teórico dedicado al estudio comportamental de los actores en el sistema internacional, en materia de desarme nuclear la tendencia se mantiene cuando confrontamos postulados realistas e idealistas. Por un lado, procesos de desarme y de no proliferación nuclear, existirían si hay voluntad expresiva de los Estados en garantizar la predominancia de sus intereses individuales buscando maximizar su percepción de seguridad. Por otro lado, existe una convergencia fuerte relacionada con movimientos pacifistas que pregonan la posibilidad de alcanzar y materializar estructuras pacíficas en las diferentes interacciones de las relaciones internacionales.

Bobbio (2002) presenta un enfoque teórico que nos permite analizar el comportamiento internacional relacionado con el establecimiento, negociación y ampliación de ZLAN como regímenes de desarme nuclear internacionales. Como escritor político de suma relevancia, Bobbio argumenta que la posibilidad de acontecer una guerra nuclear ha alterado

las formas de pensar el binômio paz-guerra. Junto a este problema, las armas nucleares se comportan en constante amenaza sin ninguna distinción de clase o nacionalidade, lo que dificulta descifrar posibilidades favorables al establecimiento de mecanismos cohesos pacíficos.

Frente a esta situación, el pensador italiano propone una variable analítica basada en procedimientos pacifistas que ayuden a la formación de una consciencia atómica que lleve, por lo menos, a limitar y eliminar el instrumento político de la guerra. Así, Bobbio presenta la vía del pacifismo como camino para mitigar la guerra, teniendo en cuenta la estructura política de los mecanismos favorables para su eliminación. El pacifismo activo presupone una ética y una justificación de que la guerra, si no es necesaria, tampoco es buena y por lo tanto, debe impedirse de que acontezca a través de diferentes mecanismos. En ese sentido, el pacifismo activo instrumental defiende el desarme y la solución pacífica de diferendos a través del esfuerzo de destruir los instrumentos con los cuales se hace la guerra (en este caso serían las armas nucleares) o por lo menos, reducir su cantidad y peligrosidad.

El objetivo del pacifismo activo instrumental, además de buscar la prohibición del uso de un armamento específico, también se propone a limitar la presencia de las armas en diferentes regiones. En este sentido, la creación de ZLAN y del OPANAL como también la vinculación de estas zonas en regímenes de mayor alcance geográfico, pertenecen a este tipo de acciones y esfuerzos en que los Estados acuden movidos para alcanzar un objetivo común que es lograr el desarme general y completo en el contexto global.

Por otro lado, dentro del universo conceptual de las Relaciones Internacionales, la formación y dinámica de los regímenes internacionales abarca gran parte del estudio teórico. Krasner (1983) afirma que los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores negociadores convergen en determinado aspecto de las relaciones internacionales. Este autor explica que los principios consisten en creencias establecidas, mientras que las normas consisten en patrones de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones, y las reglas serían prescripciones que orientan la acción junto con los procedimientos de decisión, políticas y prácticas dominantes para la adopción e implementación de disposiciones colectivas.

Igualmente, Axerold e Keohane (1986) proponen analizar la emergencia de regímenes internacionales a partir de la existencia de tres

dimensiones que son características en el proceso inicial de cualquier régimen. La primera dimensión es la existencia de intereses mutuos fundamentado en la premisa de que cuanto mayor sea el interés recíproco de los actores que negocian el régimen sobre un determinado tema internacional, mayor serán las oportunidades de que el acuerdo sea establecido por las partes.

La segunda dimensión se refiere a las incertidumbres futuras con relación a las ganancias y a las pérdidas que pueden alterar el comportamiento de los actores en sus compromisos con el régimen. En este sentido, la necesidad de establecer garantías transparentes que reflejen la mayor objetividad posible para poder llegar a un acuerdo en la negociación de compromisos, metas y resultados esperados a través de la implantación del régimen. La tercera dimensión está relacionada con el número de actores implicados en el acuerdo multilateral, siendo que esta variación numérica puede alterar los resultados de los acuerdos pretendidos.

Las tres dimensiones de Axerold y Keohane (1986) se pueden identificar en el régimen de Tlatelolco como una muestra de la amplitud teórica que las ZLAN pueden ofrecer para su debido estudio. En un primer plano, existía desde el comienzo, un interés profundo de que la región se tornara en una zona en la cual fuera prohibida la presencia de armamento nuclear. Esta intensidad en el interés colectivo de los países de la región llevó a la concretización de la segunda dimensión exactamente derivada de las incertidumbres futuras que generaba la constante amenaza nuclear a los países de América Latina, los cuales, frente al temor colectivo, decidieron buscar mecanismos jurídicos para su protección y seguridad. En la medida en que el régimen se negociaba y se percibían los resultados y los beneficios futuros, el número de participantes iba aumentando hasta lograr la totalidad de los países de la región. En este proceso, hubo dificultades principalmente por las diferentes formas de interpretar los compromisos y beneficios a futuro que el régimen de desnuclearización generaría a sus miembros.

Así, el régimen de Tlatelolco puede ser evaluado a partir de su efectividad en la región, teniendo en cuenta tres aspectos que merecen destaque:

- Desde su entrada en vigencia, *el régimen de Tlatelolco* ha logrado evitar que los países de América Latina desarrollen armas nucleares. Sin embargo, el mayor logro es que hasta el presente, no se han detectado presencia de armamento nuclear en la región, bien sea por transferencia,

mobilización, introducción o transporte por parte de países nuclearizados belicamente.

- Propagación de los ideales pacifistas de *Tlatelolco* a otras regiones del planeta. El aumento de nuevas ZLAN inspirados en el ejemplo dado por América Latina, de hecho, fortalece el régimen regional.

- Apesar de que las potencias nucleares no han retirado las declaraciones interpretativas o reservas *al Tratado de Tlatelolco*, en las cuales se garantizan la posibilidad de usar armas nucleares conforme a sus doctrinas, las potencias nucleares, hasta el momento, reconocen la contribución pacífica y se esmeran por dar garantías negativas de seguridad a la región, lo que significa compromisos graduales de no agresión.

Para finalizar, podemos abstraír una vez mas que el objetivo final de las ZLAN, así como del Organismo institucionalizado para el control y supervisión de los acuerdos, el OPANAL, sin duda alguna es la de materializar un mundo libre de armamento nuclear. Este objetivo idealista, ha estado presente desde el mismo momento en que fue concebida la primera arma nuclear. La cuestión que se coloca es, de que forma, los equilibrios de poderes entre las potencias nucleares se logran mantener en un escenario internacional favorable al desarmamento nuclear como principio norteador. Por eso se hace prescindível buscar e interpretar el nuevo papel que las armas nucleares representan para los países que las poseen en el contexto Pós-Guerra Fria, en el cual, las dinámicas son totalmente diferentes, incluídas las perspectivas de un nuevo orden mundial, geopolítico y hegemónico.

CONSIDERACIONES FINALES

Através de este artículo discutimos el processo por el cual fue negociado el primer tratado internacional que dió origen a la prohibición de armas nucleares en una zona densamente habitada. América Latina no solo es el primer continente en hacerlo, sino que también se promovió como líder en el fortalecimiento del régimen internacional de ZLAN.

Igualmente, fue evidenciado el hecho de que Tlatelolco es el único tratado de esta naturaleza (entre las otras cinco ZLAN) que instituye la conformación de un organismo regional dedicado a la fiscalización y verificación de los acuerdos por parte de los Estados miembros. Este organismo, conocido como OPANAL ha contribuído desde su formación, con el proyecto regional de mantener el continente libre de armas y

artefactos bélicos nucleares.

La efectividad del regimen de Tlatelolco se mide a partir de los resultados durante los 50 años de existencia y de su aplicabilidad en la región. Sin embargo, apesar de la fragilidad política a la que OPANAL ha sido submetido, y principalmente en lo relacionado con la fragilidad financiera por la que atraviesa, no podemos descartar el estado avanzado y la madurez política que la región ha alcanzado con relación al desarme nuclear. Esto se mide en el liderazgo que América Latina ha ejercido en las negociaciones de nuevas ZLAN, como también en las Conferencias de Estados que hacen parte de ZLAN.

Por último, los desafíos que la gobernanza latino-americana en materia de desarme nuclear debe enfrentar los próximos años son bastante amplios y densos. Sobre estos resultados se espera verificar en que forma las reservas hechas por parte de las potencias nucleares con relación al régimen de Tlatelolco sobre el uso de armamento nuclear contra los países latino-americanos, pueden ser removidas o canceladas.

Igualmente, la búsqueda por otras alternativas de cooperación entre los diferentes regímenes regionales (UNLIREC; ABACC, OEA) pueden fortalecer las medidas jurídicas pacifistas que lleven a una eliminación instrumental de los artefactos bélicos nucleares que todavía existen como recursos de disuación entre las diferentes potencias, en donde el equilibrio de amenazas se mantiene como prolongación de la Guerra Fría en un contexto histórico en proceso de superación

THE CONTRIBUTION OF OPANAL TO THE NUCLEAR DISARMAMENT IN LATIN AMERICA: AN ANALYSIS ABOUT THE EFFECTIVENESS OF THE TLATELOLCO REGIME AND REGIONAL GOVERNANCE ON NUCLEAR NON-PROLIFERATION

ABSTRACT

50 years of the Treaty of Tlatelolco were completed in 2017, which established the first Nuclear Weapons Free Zone of the world not allowing this armament in Latin America and the Caribbean. As a technical and political instrument to verify the implementation of the agreements was created the Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons - OPANAL. However, many of the responsibilities were transferred to the International Atomic Energy Agency (IAEA). This paper analyzes the contribution of OPANAL to nuclear disarmament, taking into account its successes and weaknesses. This analysis will use the theoretical postulates of Bobbio (2003) on the Instrumental Active Pacifism and Axerold and Keohone (1986) about the dimensions of the effectiveness of international regimes.

Keywords: Disarmament. Nuclear non-proliferation. Latin-america. OPANAL. Tlatelolco Treaty.

BIBLIOGRAFÍA

AXEROLD, R.; KEOHANE, R. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. In: OYE, K. (Eds.), *Cooperation Under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

BOBBIO, N. *O Problema da Guerra e as Vias da Paz*. São Paulo: Unesp, 2002.

BOSCH, M. Zonas Libres de Armas Nucleares. [versão eletrônica] *Jornal La Jornada*, jueves 28 de abril de 2005. Disponível em: www.lajornada.unam.mx. Acesso em: 12 de fevereiro de 2019.

BUSTILLO, M. G. La Proliferación Vertical y Horizontal de Armas Nucleares. *Revista Occidental*, ano. 10, n. 1. Tijuana: 1993.

CARREÑO, Edmundo. (2003). Las Zonas Libres de Armas Nucleares en el Derecho Internacional Contemporáneo. EVC Disc 17; OPANAL, México, 24 jul. 2003.

COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS. Declaración de la CELAC sobre Desarme Nuclear. Buenos Aires, 20 ago 2013. Disponível em: <https://www.wagingpeace.org/declaracion-de-la-celac-sobre-desarme-nuclear/>. Acesso em: 12 dez. 2018

COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS. Declaración especial sobre desarme nuclear. II Cumbre CELAC, La Habana, 29 de janeiro de 2014. Disponível em: http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_5_declaracion_desarme_nuclear_espanol.pdf. Acesso em: 20 de nov. 2018.

COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS. Declaración Especial 21: sobre el compromiso para avanzar en las negociaciones multilaterales de desarme nuclear. IV Cumbre CELAC, Ecuador, 2016. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/21.Declaracin_Especial_21_Sobre_Desarme_Nuclear.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018

GRAHAM, Thomas. El Tratado de Tlatelolco, el Tratado de No Proliferación (TNP) y el Tratado de Prohibición completa de los Ensayos Nucleares (TPCE): hacia una opción cero en armas nucleares?. In: ALVES, P.; CIPOLLONE, D. (Eds.). *Las Zonas Libres de Armas Nucleares en el Siglo XXI*. Nueva York – Ginebra: UNIDIR, 1997.

KRASNER, S. *International Regimes*. Ithaca; London: Cornell University Press, 1983.

MARZO, M., ALMEIDA, S. *A Evolução do Controle de Armas Nucleares: desarmamento e não proliferação*. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2006.

MARTINEZ, E. *A Experiência de Tlatelolco: um estudo do regime latino-americano e caribenho de proscrição de armas nucleares 1963-2008*. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) - Universidade de São Paulo, SP, 2008.

MARTINEZ, E. *A Nova Doutrina Nuclear dos EUA e a Materialização do Hemisfério Sul Livre de Armas Nucleares*. *Carta Internacional*. v. 7, n. 12, p. 53 – 68, 2012.

MARTINEZ, E. *O Processo de Vinculação das Zonas Livres de Armas Nucleares do Hemisfério Sul: Implicações Geopolíticas e Estratégicas para o Brasil*. *Revista da Escola de Guerra Naval*. v. 24, n. 1, jan 2018. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/650/90> Acesso em: 12 jan 2019.

O'BRIEN, Terence. *A nuclear-Weapon-Free Southern Hemisphere. Nuclear Weapons Free Zones*. New York: St. Martin's Press, 1998.

OLIVEIRA, O. *A Polêmica Questão do Desarmamento Nuclear: a criação de zonas livres de armas nucleares (ZLANS)*". In: MENEZES, W. (Ed). *O Direito Internacional e o Direito Brasileiro*. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCIÓN DE ARMAS NUCLEARES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE. *Declaración de la Conferencia sobre Zonas Libres de Armas Nucleares: Documento CZLAN/CONF/5*. México, 2005.

ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCIÓN DE ARMAS NUCLEARES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE. *Los retos del Opanal para la Agenda del Desarme Nuclear*. 28 out. 2010.

ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCIÓN DE ARMAS NUCLEARES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE. *Segunda Conferencia de los Estados Partes y Signatarios de los tratados que establecen Zonas Libres de Armas Nucleares y Mongolia*. Nova Iorque. Documento Final NWFZM/conf.2010/1, 2010.

ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCIÓN DE ARMAS NUCLEARES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE. *Third conference of states parties of*

treaties that establish nuclear-weapon-free-zones (nwfz) and mongolia. Documento Inf.008/2015. Nova York, 2015.

ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCIÓN DE ARMAS NUCLEARES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE. Relaciones Externas del OPANAL. Memorandum del Secretario General. Documento CG/11/2015. 13 nov. 2015.

ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCIÓN DE ARMAS NUCLEARES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE. 50 Aniversario del Tratado de Tlatelolco: medio siglo de América Latina y el Caribe libre de armas nucleares. Documento S-114/2017.

REDICK, John. Precedentes y legados: la contribución de Tlatelolco al siglo XXI. In: Las Zonas Libres de Armas Nucleares en el Siglo XXI. Nueva York, Ginebra: UNIDIR, 1997.

ROSENAU, J., CZEMPIEL, E. Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasilia, 2000.

SALGADO, Edmundo H. Diccionario de Política Internacional. México, D.F.: Editora Porrúa, 2000.

YOUNG, O. A Eficácia das Instituições Internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, J., CZEMPIEL, E. Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasilia, 2000.

Recebido em: 25/02/2019

Aprovado em: 25/09/2019