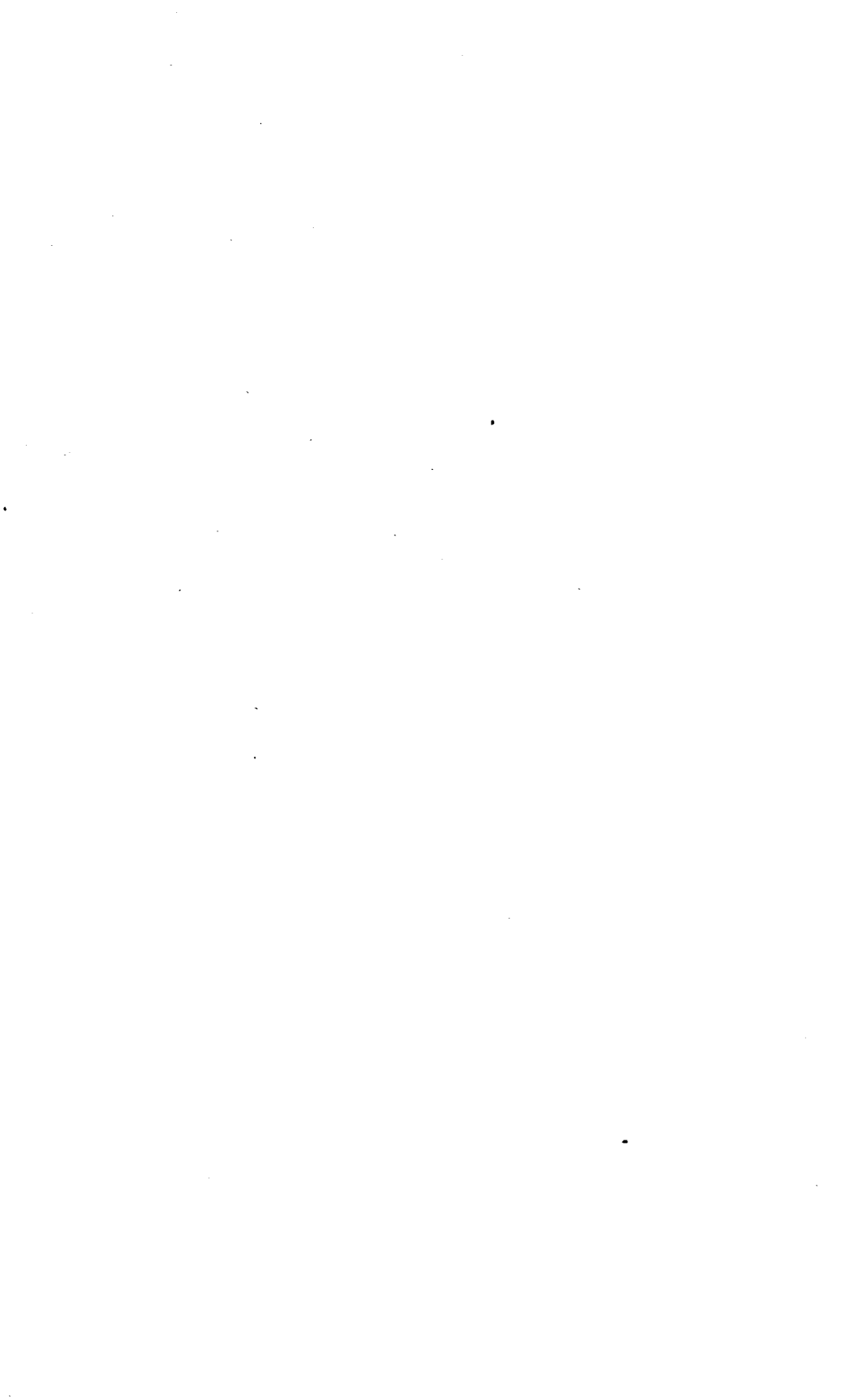




LA NO PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES EN EL ORDEN UNIVERSAL

**PUBLICACIONES DEL
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
VI**

**JORGE
CASTAÑEDA**

**LA
NO PROLIFERACION
DE LAS
ARMAS NUCLEARES
EN EL
ORDEN UNIVERSAL**

EL COLEGIO DE MEXICO

Primera edición, 1969

Derechos reservados conforme a la ley
© 1969, EL COLEGIO DE MÉXICO
Guanajuato 125, México 7, D. F.
Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
II. EL PROBLEMA DEL CONTROL	19
III. EL PRINCIPIO DE LA MUTUALIDAD DE OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES ENTRE POTENCIAS NUCLEARES Y NO NUCLEARES	24
IV. EL PROBLEMA DE LAS GARANTÍAS	36
V. EL PROBLEMA DE LAS EXPLOSIONES NUCLEARES CON FINES PACÍFICOS	47
VI. LA TRANSMISIÓN DE CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS A LOS PAÍSES NO NUCLEARES	58
VII. DEBATE DE LA ASAMBLEA GENERAL. APROBACIÓN Y FIRMA DEL TRATADO	63

I

INTRODUCCIÓN

SE ENTIENDE actualmente por tratado de no proliferación de armas nucleares un acuerdo internacional por el que los estados poseedores de armas nucleares se comprometen, con sujeción a control internacional, a no traspasar tales armas a otros estados, ni a ayudarlos a fabricarlas o a adquirirlas, y los que carecen de ellas se obligan a su vez a no recibirlas ni a hacerse de ellas en cualquier forma.

Este concepto de la no diseminación de armas nucleares es relativamente reciente: tiene vigencia desde hace unos ocho años. Pero el propósito de que no aumente el número de estados poseedores de armas nucleares ha existido desde que éstas se inventaron. El primer plan norteamericano (plan Baruch), presentado a las Naciones Unidas en junio de 1946, para la creación de una Agencia Internacional que ejerciera el control y aun tuviera la propiedad sobre todos los materiales y actividades atómicas potencialmente peligrosas para la seguridad mundial, perseguía, entre otros propósitos, el de evitar que nuevos estados se hicieran de un arsenal atómico independiente. Las estrictas disposiciones de la Ley MacMahon, adoptada por el Congreso de los Estados Unidos desde agosto de 1946, tenían por fin preservar el monopolio norteamericano en materia nuclear, prohibiendo toda transmisión de conocimientos no sólo a la URSS, que ya en 1946 se perfilaba como el adversario, sino aun a sus aliados más próximos, como la Gran Bretaña, Francia y Canadá.

El monopolio norteamericano termina en agosto de 1949 con la explosión de la primera bomba atómica soviética. En octubre de 1952 ingresa un tercer miembro al club atómico: la Gran Bretaña estalla una bomba nuclear en Australia. En el curso del año siguiente se echan las bases de lo que con el tiempo se convertirá en el llamado equilibrio del terror: con diferencia de apenas nueve meses, los Estados Unidos y la Unión Soviética llevan a cabo sus primeras explosiones termonucleares. La política del secreto atómico a ultranza pierde su sentido y la no proliferación de armas nucleares cobrará un nuevo significado en los años subsiguientes.

En diciembre de 1953, el presidente Eisenhower propone ante la Asamblea General de las Naciones Unidas la creación de un organismo internacional para la utilización pacífica de la energía atómica, al cual las potencias nucleares le cederían cantidades crecientes de materiales fisionables. A lo largo de los años, el Organismo Internacional de Energía Atómica ha contribuido a diseminar en forma apreciable la tecnología nuclear. La primera conferencia internacional sobre usos pacíficos de la energía atómica, celebrada en Ginebra en 1955, marca una nueva e importante etapa en la difusión de conocimientos tanto en el dominio científico como en el de las aplicaciones civiles de la energía nuclear. Para fines de la década de los cincuentas, la tecnología atómica básica, que es común a las armas nucleares y a ciertas aplicaciones pacíficas, ha dejado de ser un secreto para un número relativamente crecido de países, aun cuando muy pocos contarán todavía entonces con la base industrial y con los recursos técnicos, humanos y financieros para crear un arsenal atómico.

Todavía en ese período, la no diseminación de armas nucleares no significa como ahora el compromiso general de no transferir, recibir o fabricar armas atómicas, sino el más limitado de no emplazarlas en ciertas zonas. La propuesta más característica a este respecto fue el Plan Rapacki

presentado por primera vez a la Asamblea General el 2 de octubre de 1957.

En la década de los sesentas el problema adquiere una nueva dimensión. Francia explota su primera bomba atómica en el Sahara, en febrero de 1960. El acceso de un cuarto país al armamento nuclear pone de relieve, aún con mayor fuerza, el problema que se dio en llamar del enésimo país. Cada uno de los estados que habían logrado fabricar armas nucleares invocaron siempre razones de seguridad, negando todo propósito agresivo, lo cual era sin duda exacto. Pero el mero hecho de llegar a poseer armas nucleares genera en sí inseguridad en otros estados, los cuales se sienten inclinados a restablecer su "seguridad" desarrollando a su vez una capacidad nuclear. ¿Hasta dónde puede seguir ese proceso? ¿Cuál debe ser el enésimo país en el que se detenga la carrera?

El problema no es tanto que una nueva potencia nuclear pudiera poner en peligro a una o a otra de las superpotencias, o aun alterar el equilibrio que se había establecido entre ellas. El adelanto era ya demasiado grande. Sin hablar del elevado costo de un sistema eficaz de lanzamiento, habría que recordar que las bombas de hidrógeno o termonucleares requieren del empleo de U 235, es decir de uranio muy enriquecido que sólo puede obtenerse actualmente en plantas de separación isotópica por difusión gaseosa, cuyo costo (del orden de ochocientos a mil millones de dólares) y altísimo consumo de energía eléctrica las ponen prácticamente fuera del alcance de casi todos los estados no nucleares.

Pero esta circunstancia no significa que el mero incremento de estados nucleares, aun de capacidad reducida, no entrañe un riesgo grave para la paz. Dada la complejidad de las relaciones internacionales contemporáneas, un arsenal nuclear modesto puede tener un efecto desquiciante. Como dijo el representante de México ante el Comité de Desarme de Dieciocho Naciones, "se reconoce que uno de los ma-

vores peligros contra la paz, acaso más que una confrontación directa entre las grandes potencias nucleares, sería que países menores, si llegaran a disponer de un potencial nuclear aun pequeño, pudieran iniciar una acción que muy pronto arrastraría inevitablemente a las grandes potencias y desencadenaría así una guerra atómica general".¹

Pero el nuevo factor que más ha contribuido a dar un carácter urgente a la no diseminación nuclear fue el rápido avance en la tecnología de los reactores de potencia. Quizá en ningún otro campo como en el de la energía nuclear, los desarrollos científicos y tecnológicos que persiguen fines pacíficos están indisolublemente ligados a las aplicaciones militares. Los reactores propios para la generación de energía eléctrica producen cantidades apreciables de plutonio, esto es, del material fisionable que puede emplearse, ya sea en la fabricación de la bomba atómica o volver a aprovecharse para la generación de electricidad.² Aún más, el plutonio es el combustible más adecuado para los reactores re

¹ Documento de las Naciones Unidas ENDC/PV.304, del 13 de junio de 1967.

² Dos variedades de material fisionable pueden emplearse como explosivos en la bomba atómica: el uranio 235 y el plutonio. El U 235 es un isótopo del uranio natural, que está presente en éste en una proporción de siete partes por cada mil; el otro isótopo que lo compone es el U 238. Sólo el U 235 es fisionable. Para que el uranio sirva de explosivo nuclear en una bomba, es necesario "enriquecerlo" en U 235 hasta una concentración superior a 90 %. El enriquecimiento en U 235 se logra mediante la separación isotópica por difusión gaseosa, difícil proceso que requiere plantas extraordinariamente grandes, complejas y costosas. La producción de U 235 es uno de los pocos aspectos de la tecnología nuclear que todavía están cubiertos por el secreto. Sólo las cinco potencias atómicas tienen plantas de difusión gaseosa. La bomba a base de U 235 es a su vez el detonador más eficaz para la bomba de hidrógeno.

El plutonio (U 239) no se encuentra en la naturaleza sino que es un elemento creado por el hombre. Se forma por la acción de neutrones sobre el isótopo U 238 que está presente en una alta proporción (más del 99 %) en la composición isotópica del uranio natural. A diferencia del U 238, el plutonio se fisiona con suma facilidad, como el U 235, por lo que puede igualmente servir como explosivo en una bomba atómica. Se produce en los reactores nucleares de potencia y se extrae y procesa mediante plantas de separación química relativamente complejas, aun cuando no fuera del alcance de cierto número de estados no nucleares.

productores de neutrones rápidos, que por su eficacia probablemente serán de uso relativamente corriente a finales del decenio 1971-1980. Se calcula que para 1980, la producción de plutonio en los reactores de potencia en el mundo será del orden de unas 50 toneladas anuales, cantidad suficiente para unas 10 000 bombas atómicas relativamente pequeñas. Para entonces, o aún antes, no menos de una veintena de países dispondrán de plutonio suficiente y contarán con los recursos necesarios para fabricar una bomba atómica. Estos incluyen, entre otros, Alemania Occidental, Alemania Oriental, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Holanda, India, Israel, Italia, Japón, México, Polonia, República Árabe Unida, Sudáfrica, Suecia y Yugoslavia.³

ESTE NUEVO ESTADO de cosas se refleja en la acción de las Naciones Unidas. La no proliferación de armas nucleares se empieza a tratar como una cuestión específica e independiente desde 1958, cuando Irlanda presentó a la Asamblea General la primera propuesta sobre esta materia. Después de varios intentos sin conclusión, la Asamblea adoptó unánimemente en 1961 la llamada "Resolución de Irlanda" (Res. 1665 [XVI]), pidiendo la celebración de un acuerdo internacional por el que los estados poseedores de armas nucleares se comprometerían a no ceder su control ni a transmitir la información necesaria para su fabricación, y los estados no nucleares se obligarían a no manufacturar o en cualquier otra forma adquirir armamentos de esa índole.

Desde entonces, los esfuerzos del Comité de Desarme de Dieciocho Naciones,⁴ que sesiona en Ginebra, y de la pro-

³ Según un estudio auspiciado por la Asociación para las Naciones Unidas de los Estados Unidos, intitulado "*Stopping the Spread of Nuclear Weapons*", publicado en noviembre de 1967, los siguientes siete países podrían fabricar actualmente una bomba atómica, si se lo propusieran, en un plazo de 24 meses: India, Japón, Canadá, Suiza, la República Federal de Alemania, Suecia e Israel.

⁴ La composición de este Comité es la siguiente: cinco estados de la

pia Asamblea General, se han encauzado hacia la elaboración de ese tratado.

Algunos hechos han alentado esos esfuerzos: la firma en agosto de 1963 del Tratado de Moscú para la cesación de los ensayos nucleares en la atmósfera, en el espacio exterior y bajo el agua fue en sí una eficaz medida de no proliferación, ya que limitó considerablemente la posibilidad de fabricar armas nucleares por nuevos estados. El interés cada vez mayor de la Unión Soviética y de los estados de Europa Oriental en el tratado, debido a su creciente temor del armamento nuclear alemán, también ha jugado un papel importante en las negociaciones. Y la primera explosión nuclear china, realizada mucho antes de lo que se había vaticinado, en octubre de 1964, no dejó asimismo de influir favorablemente en el acercamiento de las posiciones.⁵

Un obstáculo de monta durante los últimos años fue la oposición entre los puntos de vista de los Estados Unidos y de la Unión Soviética sobre el alcance de la prohibición de transferir armamentos atómicos. Según el proyecto americano de agosto de 1965, las potencias nucleares se comprometerían básicamente a no transferir armas nucleares "al control nacional" de cualquier estado no nuclear; y a no tomar "ninguna otra acción que tuviera como consecuencia

OTAN: Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia; cinco del Pacto de Varsovia: Unión Soviética, Bulgaria, Rumania, Polonia y Checoslovaquia; y ocho "no alineados": Brasil, México, Etiopía, Nigeria, República Árabe Unida, Birmania, India y Suecia. Francia no ha participado en los trabajos del Comité desde su creación en 1962.

⁵ La primera bomba nuclear china constituyó una sorpresa no sólo por haber estallado mucho antes de lo que se preveía, sino porque, a diferencia de la primera bomba de cada una de las otras cuatro potencias nucleares, la china no fue a base de plutonio sino de uranio 235. La cadencia y magnitud de las siguientes explosiones mostró claramente que China disponía de una producción apreciable de ese material (Bertrand Goldschmidt, *Les Rivalités Atomiques 1939-1966*, Fayard, París, 1967, p. 292). Más inesperado aún fue que el tiempo transcurrido entre la primera explosión atómica y la primera explosión termonuclear fue inferior en el caso de China (menos de 3 años) que en los de Estados Unidos, de la Unión Soviética, de la Gran Bretaña y de Francia. Este último país estalló su primer artefacto termonuclear en 1968, esto es, ocho años después de su primera bomba atómica.

un aumento en el número total de estados o de otras organizaciones con una capacidad independiente de usar armas nucleares". El objeto de esta complicada formulación era no prohibir la creación de una fuerza multilateral (MLF) dentro de la OTAN, con la participación de la República Federal de Alemania, y en la que los Estados Unidos y la Gran Bretaña, que suministrarían el armamento atómico, conservarían un veto sobre su uso. La Unión Soviética rechazó esta fórmula aduciendo que otorgaría a Alemania cierto grado de posesión o de control sobre armas nucleares. Según el proyecto soviético de septiembre de 1965, el tratado debería prohibir tanto la transferencia directa de las armas a estados no nucleares, como la indirecta a través de grupos de estados, ya sea mediante la transmisión de propiedad o la mera disposición de ellas, así como la prohibición de ceder el control sobre su emplazamiento y uso.

A pesar de que los Estados Unidos y la Gran Bretaña insistieron en que la MLF no daría a Alemania un "acceso" independiente al armamento atómico ni la posesión de las armas mismas, no sólo la Unión Soviética sino que Francia y otros miembros de la OTAN, así como numerosos estados no alineados mantuvieron su oposición a dicha tesis. Finalmente los Estados Unidos desistieron de su propósito de crear la fuerza nuclear multilateral, y hacia fines de 1966 convinieron con la Unión Soviética en el texto de una disposición que prohibiría toda cesión directa o indirecta de armas nucleares. Al propio tiempo, la Unión Soviética abandonó sus objeciones contra el llamado "Comité MacNamara" en el seno de la OTAN, con una función limitada a la planificación.

Los principales obstáculos para la celebración de un tratado de no proliferación no provienen, sin embargo, de una oposición de intereses esenciales entre las potencias nucleares. Básicamente, el tratado tendrá por efecto "congelar" el *status quo*, esto es, mantener una situación que favorece a las potencias nucleares en su conjunto frente a las que

no lo son. El tratado limitará significativamente sólo la libertad de acción normal de los países no nucleares. Por ello, a pesar de que el impulso inicial en las Naciones Unidas fue proporcionado por estos últimos, encabezados por el grupo de países no alineados, no es de sorprender que conforme avanzaban las negociaciones y se lograba el acuerdo de las potencias nucleares entre sí, las no nucleares hayan concebido y formulado ciertas condiciones que en su concepto debían cumplirse para que su renuncia de adquirir armamentos nucleares se justificara y tuviera sentido.

Como es natural, la actitud de los diversos países no alineados varía mucho según su grado de adelanto tecnológico y de proximidad o alejamiento del “dintel nuclear”, así como de su política exterior en general y de su situación geográfica. Puede variar desde un apoyo franco al tratado de no proliferación, acompañado apenas por la mera expresión de un deseo, común por lo demás a todos los estados del mundo, de que las potencias nucleares lleguen a un acuerdo sobre desarme, hasta la negativa rotunda de firmar el tratado de no proliferación. Pero en términos generales, la mayoría de los estados no nucleares persiguen ciertos objetivos comunes y básicos susceptibles de ser identificados y formulados, aunque no de manera muy precisa. La Asamblea General, en una de sus mejores y más constructivas resoluciones sobre esta materia (la 2028 [XX]), los enunció así:

a) El tratado no debe dejar a las potencias nucleares o no nucleares posibilidad alguna (“loophole”) que permita la proliferación directa o indirecta de las armas nucleares en ninguna forma;

b) el tratado debe establecer un equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas para las potencias nucleares y las no nucleares;

c) el tratado debe ser un paso hacia la consecución del desarme general y completo y, más particularmente, del desarme nuclear;

d) deben incluirse disposiciones aceptables y viables para garantizar la efectividad del tratado;

e) el tratado no debe contener disposición alguna que menoscabe el derecho de cualquier grupo de estados a concertar tratados regionales a fin de garantizar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios.⁶

FINALMENTE, en agosto de 1967, las dos grandes potencias nucleares, los Estados Unidos y la Unión Soviética, presentaron al Comité de Desarme de Dieciocho Naciones un proyecto conjunto de tratado de no proliferación de armas nucleares, completo en todas sus partes con excepción del artículo sobre control.⁶ El tratado se estudiará aquí sin seguir el orden del articulado, poniéndose de relieve sólo aquellos problemas de mayor interés que dieron lugar a diferencias de opinión importantes.

Los artículos I y II enuncian las disposiciones básicas del tratado. El I establece la obligación de las potencias nucleares de no traspasar armas nucleares a los estados no nucleares y de no ayudarles a hacerse de ellas. El II enuncia la obligación correlativa de los países no nucleares de no adquirirlas ni fabricarlas.⁷ El lenguaje empleado fue ob-

⁶ En realidad ambos estados presentaron simultáneamente sendos proyectos idénticos, aunque separados, uno en inglés y el otro en ruso. Los demás miembros del Comité, sin embargo, siempre han considerado ambos textos como un solo proyecto conjunto.

⁷ El texto de los dos artículos es el siguiente:

ARTÍCULO I

Cada Estado poseedor de armas nucleares que sea Parte en este Tratado se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros artefactos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o artefactos explosivos, sea directa o indirectamente; y a no ayudar, estimular o inducir en forma alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir de otra manera armas nucleares u otros artefactos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o artefactos explosivos.

ARTÍCULO II

Cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en este Tratado se compromete a no recibir de nadie ningún traspaso de armas nuclea-

jeto de largas negociaciones. Persigue el propósito de impedir toda forma de evasión o incumplimiento de las obligaciones contraídas, tanto en lo que hace a la proliferación indirecta, a través de grupos de estados u organismos internacionales, como a cubrir en la prohibición no sólo las *armas* nucleares sino todo artefacto nuclear explosivo, aun cuando pudiera estar destinado a un uso no bélico. Más adelante se explicará el motivo de esta prescripción.

res u otros artefactos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o artefactos explosivos, sea directa o indirectamente; a no fabricar ni adquirir de otra manera armas nucleares u otros artefactos nucleares explosivos y a no recabar ni recibir ayuda alguna para la fabricación de armas nucleares u otros artefactos nucleares explosivos.

II

EL PROBLEMA DEL CONTROL

DESDE 1966, los Estados Unidos y la Unión Soviética habían llegado a un acuerdo preliminar acerca del problema del control. La fórmula convenida establecía, inclusive, un régimen uniforme de salvaguardias a cargo del Organismo Internacional de Energía Atómica, con sede en Viena. Se disponía que este Organismo, que cuenta con sus propios inspectores, llevaría a cabo visitas de vigilancia en los territorios de las partes. De hecho, el sistema ha operado en buen número de casos toda vez que los miembros que han recibido ayuda técnica, sea del Organismo o de ciertos estados, se han sometido a ese régimen de salvaguardias.

Poco después de que se logró ese acuerdo, los Estados Unidos accedieron a la solicitud de los países que son miembros del EURATOM en el sentido de volver a plantear la cuestión. Varias naciones europeas, pero sobre todo la República Federal de Alemania, deseaban que la vigilancia y el control del tratado quedaran a cargo del propio EURATOM, en lo que hace a los miembros de esta organización.

La Unión Soviética, por su parte, no estaba conforme con ello. Ante la eventualidad de que este escollo significara la muerte del proyecto, incluso se llegó a considerar, aunque no públicamente, la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre un tratado que no contuviera una cláusula acerca del control.

La idea no llegó a discutirse seriamente. Si bien los

Estados Unidos disponen de formas eficientes de control indirecto, que no requieren inspecciones, tradicionalmente han sostenido, como posición de principio, la necesidad de una estricta vigilancia. Se estimó que el Congreso norteamericano jamás aprobaría un tratado que no contuviera una cláusula de esta naturaleza.

La posición de la Unión Soviética es curiosa y, en cierto modo, paradójica. La URSS y los Estados de Europa Oriental han sido tradicionalmente reticentes en aceptar toda forma de control y vigilancia en el interior de sus territorios. En relación con este tratado surgió para ellos, sin embargo, una situación un tanto especial. Para aceptar el sistema de control propuesto tuvieron que vencer esa inveterada renuencia. Si lo hicieron, por cierto a instancias de la URSS, fue porque consideraron que esa era la única forma en que podrían a su vez obligar a Alemania Occidental a someterse a idéntica inspección. No es ningún secreto que el mayor temor de esos países es que la República Federal de Alemania llegue a poseer armamentos nucleares. Pero si conforme a las propuestas occidentales, en vez de un régimen imparcial y severo de salvaguardias, a cargo del Organismo de Viena, resultaba que Alemania y los demás miembros del EURATOM quedaban únicamente sujetos a la inspección del Organismo de su propia creación, es decir, si estos estados llevaban a cabo una auto-inspección, desaparecería para los países de Europa Oriental la *raison d'être* misma del tratado. Y así surgió un nuevo obstáculo en las negociaciones que tardó varios meses en superarse.

Después de largas y complejas conversaciones, las partes principalmente interesadas convinieron en una fórmula que vinculó la actividad y la función de ambos organismos: el OIEA y el EURATOM. Se aceptó como principio general, conforme a un nuevo artículo tercero⁸ presentado al Co-

⁸ El ARTÍCULO III dice lo siguiente:

1. Cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a aceptar salvaguardias, en la forma establecida

mité en enero de 1968, que las salvaguardias serían aplicadas por el Organismo de Viena. No obstante, se permite que estados aislados, o "grupos de estados", puedan negociar con el Organismo de Viena un régimen especial para la aplicación de las salvaguardias.

La fórmula se refiere implícitamente al EURATOM:

en un acuerdo que ha de negociarse y concluirse con el Organismo Internacional de Energía Atómica de conformidad con el estatuto de dicho Organismo y su sistema de salvaguardias, con el exclusivo objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por ese Estado en virtud del presente Tratado con miras a evitar que la energía nuclear destinada a usos pacíficos se desvíe a armas nucleares u otros artefactos nucleares explosivos. El procedimiento para las salvaguardias previsto en el presente artículo se aplicará con respecto de los materiales básicos o los materiales fisionables especiales, tanto si son producidos, elaborados o utilizados en una instalación nuclear principal, como si se encuentran fuera de una instalación de esa clase. Las salvaguardias previstas en el presente artículo se aplicarán a todos los materiales básicos o materiales fisionables especiales en todas las actividades nucleares que con fines pacíficos se realicen en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción, o sean efectuadas bajo su control en cualquier lugar.

2. Cada Estado Parte en el Tratado se compromete a no proporcionar: a) materiales básicos o materiales fisionables especiales, ni b) equipo o materiales especialmente destinados o preparados para la elaboración, utilización o producción de materiales fisionables especiales, a ningún Estado no poseedor de armas nucleares, para fines pacíficos, salvo que se apliquen a los materiales básicos o materiales fisionables especiales las salvaguardias previstas en el presente artículo.

3. La salvaguardias previstas en el presente artículo se aplicarán de forma que se satisfagan las disposiciones del Artículo IV de este Tratado y se evite poner trabas al desarrollo económico o tecnológico de las Partes o a la cooperación internacional en la esfera de las actividades nucleares con fines pacíficos, incluido el intercambio internacional de equipo y materiales nucleares para la elaboración, utilización o producción de materiales nucleares con fines pacíficos de conformidad con las disposiciones del presente artículo y con el principio de las salvaguardias enunciado en el Preámbulo.

4. Los estados no poseedores de armas nucleares que sean Partes en el Tratado, individualmente o junto con otros estados y de conformidad con el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, concertarán acuerdos con dicho Organismo a fin de satisfacer las exigencias del presente artículo. La negociación de esos acuerdos comenzará dentro de los 180 días siguientes a la fecha inicial de la entrada en vigor del presente Tratado. Para aquellos Estados que depositen sus instrumentos de ratificación después del plazo de 180 días, la negociación de esos acuerdos comenzará a más tardar en la fecha de dicho depósito. Estos acuerdos entrarán en vigor, a más tardar, en el término de 18 meses a partir de la fecha en que se hayan iniciado las negociaciones.

se aceptó que sus seis países miembros negocien conjuntamente, con el OIEA, las modalidades conforme a las cuales se les aplicarían las salvaguardias. Al parecer, el procedimiento puede ser eficaz en la práctica: el EURATOM posee inspectores expertos y tiene establecido un sistema de control severo y eficaz, dado el interés de sus miembros en vigilarse mutuamente.

Las condiciones para el ejercicio del control serán objeto de un acuerdo que celebren los dos organismos, en el cual se indicará el alcance de las funciones de cada uno de ellos. Las dos hipótesis, máxima y mínima, sobre el respectivo papel de los dos organismos, serían las siguientes: la máxima sería la de "los dos inspectores" que conjuntamente realizarían visitas periódicas a las instalaciones y a las plantas nucleares; la mínima podría consistir en que el Organismo de Viena tuviera una mera función de inspección de libros, por así decirlo. Se controlaría el destino del plutonio producido en las instalaciones nucleares y de otros materiales fisionables, con base en una especie de contabilidad que llevaría a cabo el EURATOM. Probablemente, el acuerdo que en la realidad se llegue a firmar estará entre esos dos extremos.

EL SISTEMA de control del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco) es distinto. Además de la aplicación de un sistema de salvaguardias por el OIEA de Viena, que negociará cada Estado parte con el Organismo, se prevé la creación de una organización propia de control cuando el Tratado esté en vigor para un mínimo de once países. Esta organización tendrá tres órganos: una conferencia general, un consejo y una secretaría. Además de ejercer funciones de vigilancia y control, con el tiempo quizá llegue a ocuparse de tareas relacionadas con la utilización pacífica de la energía nuclear en Latinoamérica.

La razón por la que fue necesario proveer mecanismos

de control más completos en el orden regional que en el mundial, es que la prohibición del Tratado de Tlatelolco es más amplia que la del tratado mundial de no proliferación. El primero prohíbe no sólo el ensayo, uso, fabricación o adquisición de armas nucleares, sino también el "recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros o de cualquier otro modo". El tratado mundial no comprende estas últimas prohibiciones. [La instalación o emplazamiento de armas nucleares en el territorio de un Estado Parte, cuando una potencia nuclear conserva su control, como ocurre en las bases nucleares americanas establecidas en el territorio de otros estados, no están prohibidas por dicho tratado. Si lo están, en cambio, por el Tratado de Tlatelolco.] Con objeto de ejercer control y vigilancia sobre esas actividades prohibidas, lo cual difícilmente podía encomendarse al OIEA, el Tratado de Tlatelolco estableció un órgano propio de control.

III

EL PRINCIPIO DE LA MUTUALIDAD DE OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES ENTRE POTENCIAS NUCLEARES Y NO NUCLEARES

LA CRÍTICA más severa y fundada que se ha hecho al Tratado de no Proliferación consiste quizás en sostener que es inequitativo y discriminatorio. No hay duda de que el tratado tendrá por resultado la congelación de un *status quo* que, huelga decirlo, favorece más a algunos países que a otros. El monopolio de las armas nucleares del que actualmente gozan ciertos países será perpetuado e institucionalizado mediante el tratado. Pero el problema consiste en saber si hay otra alternativa o si no será esa una situación inevitable.

Antes de dar respuesta a esa pregunta se requiere hacer una advertencia:

Ningún tratado de no proliferación de armas nucleares que pudiera formularse, o aun concebirse teóricamente, daría satisfacción a todos. La misma naturaleza de un tratado semejante, su carácter fundamentalmente negativo, de prohibición, origina un desequilibrio entre las obligaciones y los derechos que establece. En vista de la desigualdad de situaciones y de otras realidades insoslayables del mundo contemporáneo, cualquier tratado de esta índole tendrá que afectar más a unos países que a otros y que demandar más

de unos que de otros. Por ello, no podría dejar de contener algunos elementos de inequidad y de discriminación.

Pero si esto es innegable, también lo es, y acaso en mayor grado, que a menos de que ocurra un cambio radical en la actual coyuntura internacional, o bien se celebra el tratado de no proliferación con todas sus limitaciones y defectos inevitables, o se aleja para siempre toda posibilidad razonable de detener la carrera armamentista y de avanzar hacia el desarme general y completo. El tratado de no proliferación no es sino un paso en el largo camino del desarme, pero es un paso obligado; de no darse ahora, pronto será demasiado tarde.⁹

Por ello, no puede juzgarse un tratado de no proliferación en función sólo de sus méritos intrínsecos, sino que deben tomarse en cuenta, también, las opciones que quedan abiertas. La alternativa de un mundo sin restricciones, en que proliferen las armas nucleares y los estados nucleares, representa la manera más segura de hacer peligrar la paz y de que no se alcancen precisamente aquellos fines que persiguen los países no nucleares.

Es cierto que el tratado de no proliferación tiende más bien a impedir la multiplicación de los riesgos futuros de guerra nuclear que a eliminar los ya existentes. Pero ese objetivo, aunque limitado, es importante y valioso. La no proliferación, en sí, aunque no fuera acompañada de complemento alguno, es una necesidad vital e inaplazable de nuestro tiempo. Como dijo el representante de México ante el Comité de Desarme de Dieciocho Naciones, "las obligaciones que asumirían las potencias no nucleares conforme a un tratado de no proliferación son obligaciones que tienen

⁹ El sentido de urgencia ha sido bien destacado por el Comité danés para el Desarme. Su informe para 1967 dice lo siguiente: "Los países que tienen la capacidad científica y económica para producir armas nucleares no son insignificantes en número, y varios de ellos están situados en áreas donde ya existe una seria tensión. Si solamente uno de ellos abandonara su *status* presente como potencia no nuclear, los planes para un tratado universal de no proliferación podrían tener que abandonarse." (Fifth Annual Report of the Danish Disarmament Committee, p. 2).

en sí mismas su propia justificación, esto es, son indispensables y valiosas en sí y no sólo como obligaciones compensatorias y recíprocas de las que asuman las potencias nucleares. Así fue como se concibió originalmente el tratado. Se consideró siempre como algo deseable en sí que los estados que carecían de armas nucleares se abstuvieran de adquirirlas. La mejor prueba de ello es que los iniciadores y promotores de la idea fueron precisamente las potencias no atómicas".¹⁰ La razón de esta afirmación fue destacar el hecho obvio, pero que a veces parece olvidarse, de que la no proliferación de armas nucleares es un objetivo intrínsecamente valioso.

El reconocer estos hechos y recordar sus orígenes no es incompatible, ni mucho menos, con el principio del equilibrio aceptable que debe haber entre las responsabilidades y las obligaciones mutuas de las potencias nucleares y de las no nucleares. [Existe un nexo inevitable, y además lógico y legítimo, entre la no proliferación y el imperativo de iniciar el desarme atómico de las grandes potencias. Así como los países no nucleares, al renunciar al derecho de poseer armas atómicas, liberan a las potencias nucleares del riesgo de que éstas se vean envueltas indirectamente en una conflagración atómica que no desean, los primeros, los no nucleares, tienen a su vez el derecho de verse liberados del peligro de una confrontación nuclear directa entre las grandes potencias que abrazaría todo el orbe.]

Uno de los problemas más difíciles que debe resolver el mundo contemporáneo radica precisamente en conciliar y enlazar estos dos objetivos en una fórmula viable y justa. [Desde luego, no es posible subordinar la no proliferación horizontal a la no proliferación vertical, o en otros términos, no se puede condicionar el acuerdo para impedir que haya mayor número de estados y de armas atómicas a que previa o simultáneamente se haya podido celebrar un convenio con-

¹⁰ Discurso del 13 de junio de 1967. Documento de las Naciones Unidas ENDC/PV. 304.

creto para disminuir o limitar los arsenales nucleares de las potencias atómicas. Esto equivaldría casi, en las actuales circunstancias, a propiciar la diseminación de armas nucleares.

Ciertos estados, precisamente aquellos que han expresado una oposición más vigorosa al tratado, como Brasil y la India, sostienen la tesis de que al mismo tiempo que entre en vigor el tratado de no proliferación debe empezar a regir la obligación que asumirían las potencias nucleares de iniciar su desarme. Si se recuerda que desde hace un cuarto de siglo se viene negociando, sobre una serie de medidas concretas de desarme sin que se haya llegado a resultados satisfactorios, se advertirá fácilmente que si se condiciona la entrada en vigor del tratado de no proliferación a un acuerdo previo de las grandes potencias para poner de inmediato en práctica medidas de ese género, sencillamente no habrá tratado y seguirán aumentando los estados nucleares.

Pero por otra parte, la situación inversa es igualmente cierta: un tratado que tuviera por resultado legalizar y perpetuar la división del mundo en potencias nucleares y no nucleares jamás podría ser permanente ni eficaz. Una vez firmado, las potencias nucleares deberán iniciar a la brevedad posible negociaciones de buena fe tendientes a la reducción significativa de sus armamentos, sobre todo nucleares, si no desean que toda la estructura del tratado venga ineluctablemente por tierra. Esto lo reconocen todos, representantes de potencias nucleares y no nucleares.

Una forma en que podrían conciliarse estos dos *desiderata*, aparentemente de signo contrario, consiste en enunciar en el cuerpo mismo del tratado, como obligación jurídica, el deber de las potencias nucleares de iniciar de inmediato negociaciones serias que tiendan al desarme. [Este fue el punto de vista de México durante el proceso de negociación del tratado en Ginebra.]

En cuanto al contenido de esa obligación, México sostuvo, junto con Suecia y la República Árabe Unida, que no

tendría sentido pretender forzar a las potencias nucleares a llegar a un acuerdo. Estas no pueden propiamente comprometerse a *alcanzar* acuerdos futuros de desarme entre sí. Pero sí pueden obligarse a *intentarlo*. Pueden comprometerse a iniciar de inmediato negociaciones serias, de buena fe, con toda perseverancia y celeridad, tendientes a limitar la carrera de armamentos. Este debía ser, a juicio de México, el contenido de la obligación que se enunciara en el convenio. Se trataría de una obligación imperfecta, sin duda, desprovista de sanción, pero sería más que una manifestación de intención. Sería un reconocimiento solemne de la responsabilidad especial que incumbe a las potencias nucleares de poner en marcha un programa para la pronta reducción y eventual eliminación de las armas nucleares. Esa formulación tendría por sí misma un hondo significado político.

En la primera versión del tratado presentada por las dos grandes potencias, meramente se expresaba ese propósito en el preámbulo. En septiembre de 1967, ante el Comité de Ginebra, México propuso que se formulara como obligación categórica en el cuerpo mismo del tratado lo que figuraba como una manifestación de intención en el preámbulo. La enmienda que presentó México dice como sigue (Artículo IV-C) :

Cada Estado poseedor de armas nucleares que sea parte en este tratado se obliga a proseguir negociaciones de buena fe, con toda celeridad y perseverancia, para alcanzar nuevos acuerdos sobre la prohibición de todos los ensayos de armas nucleares, la cesación de la fabricación de armas nucleares, la limitación de todas las reservas existentes de tales armas y la eliminación de las armas nucleares y de sus vectores de los arsenales nacionales, así como para lograr un acuerdo sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional.¹¹

La enunciación de esta nueva obligación jurídica está complementada por un mecanismo político que puede ser

¹¹ Documento de las Naciones Unidas ENDC/196, 19 de septiembre de 1967.

eficaz: a los cinco años de entrar en vigor el tratado debe celebrarse una conferencia para su revisión. En esa conferencia, los estados no nucleares podrán examinar todas las circunstancias y apreciar si las potencias nucleares han cumplido, en efecto, de buena fe la obligación asumida inicialmente. Si los estados no nucleares comprobaban que no se había logrado ningún avance en ese lapso de cinco años, que no se había puesto suficiente empeño en alcanzar algún progreso sensible, podrían legítimamente sostener que los propósitos del tratado no habían sido realizados y que las obligaciones en él consagradas no habían sido cumplidas. En esa hipótesis, podrían a su vez denunciar el tratado y recobrar su libertad.

[La fórmula definitiva que se incorporó en la segunda versión del tratado, presentada conjuntamente por los dos copresidentes de la Conferencia (Estados Unidos y la Unión Soviética) a fines de 1967, no recogió la terminología precisa de la enmienda de México, pero sí su substancia. En un artículo especial consagró el principio como una obligación jurídica, aunque formulando el contenido de la obligación en forma más general que en la enmienda de México. Pese a que hubiera sido preferible una enunciación más precisa, es justo reconocer que hubo, por parte de las potencias nucleares, el deseo de dar satisfacción a la aspiración quizá más legítima e importante de los estados no nucleares. (

Tal como quedó en la versión definitiva del proyecto, este brevísimo artículo, que lleva el número VI, dice lo siguiente:

Cada parte en el presente tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces para la cesación de la carrera de armamentos nucleares y para el desarme y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional.

Como puede apreciarse, se trata de la misma idea básica. Los términos "se compromete" son indicativos de obli-

gación jurídica. La diferencia fundamental radica en que, en nuestra versión, se señalaban las medidas concretas de desarme, como la cesación de experimentos nucleares en el ámbito faltante (bajo tierra), la cesación de la producción de materiales fisionables y la destrucción de los "stocks" de armas nucleares y de sus vectores. En la versión definitiva, en cambio, se habla escuetamente de medidas eficaces para la cesación de la carrera de armamentos nucleares y para el desarme.

Esta fórmula general fue sugerida por la Gran Bretaña, debido a la dificultad de elaborar una lista de medidas concretas suficientemente equilibrada para dar satisfacción a las dos partes. La Unión Soviética, según explicaba su delegado, podría quizás aceptar cierta enumeración, pero añadía que si se incluía como medida concreta, por ejemplo, la cesación de los experimentos nucleares, los Estados Unidos no aceptarían la enumeración a menos de que comprendiera otra medida compensatoria en la que ese país tenía mayor interés. La Unión Soviética, a su vez, no podría aceptar esta segunda medida a menos de que fuera acompañada por una tercera, y así sucesivamente. En definitiva, se decidió que la cuestión debía ser objeto de negociaciones entre las grandes potencias y se aceptó una fórmula general.

UNA VEZ ADMITIDO lo anterior y aun aceptando que se pudiera ejercer cierta presión sobre las grandes potencias con objeto de que inicien pronto negociaciones sobre el desarme nuclear, de cualquier modo queda la objeción muy seria relativa al monopolio que aquéllas conservarían.

Para valorar adecuadamente esta objeción, sin embargo, habría que hacer varias consideraciones:

En primer lugar, el privilegio de que gozan las potencias nucleares (si es que el término "privilegio" tiene sentido en este contexto) y la discriminación que ello significa para los estados no nucleares, no es ni será consecuencia del tratado de no proliferación. Ello es resultado de la vida in-

ternacional, de las condiciones de la sociedad internacional contemporánea. Con o sin tratado de no proliferación, los Estados Unidos y la Unión Soviética, debido a sus recursos humanos y naturales y a su adelanto tecnológico, están y seguirán en una posición muy diferente de la de los demás países. La situación de los estados carentes de armas nucleares no cambiaría significativamente por la ausencia de un tratado de no proliferación. Incluso, puede darse por seguro que las otras potencias nucleares, esto es, la Gran Bretaña, China y Francia, quedarán rezagadas por un tiempo indefinido frente a las otras dos en lo que toca a la magnitud y calidad de sus arsenales nucleares.

Por lo demás, esa situación de privilegio, unida a una responsabilidad especial en el mantenimiento de la paz, fue reconocida por la propia Carta de las Naciones Unidas, precisamente en favor de los países que a la postre se convirtieron en potencias nucleares. La Carta estableció una categoría especial de miembros: los que tienen un puesto permanente en el Consejo de Seguridad y que gozan del derecho de veto. Existe pues en la estructura misma de la Carta un principio de discriminación, aunque va unido a la mayor responsabilidad de esos cinco miembros permanentes en la conservación de la paz.

De igual modo, un tratado de no proliferación tendería a reflejar, en cierta medida, la realidad internacional contemporánea. Al captar y reglamentar esa realidad, para evitar que desborde su marco actual, el tratado puede convertirse en una fuerza estabilizadora de la paz.

ALGUNOS PAÍSES carentes de armas atómicas, pero industrialmente avanzados y que en poco tiempo podrían adquirir una capacidad nuclear, han dudado en renunciar a esa opción debido a dos tipos de consideraciones: la primera se relaciona con la seguridad militar y la segunda, que no suele confesarse, con el prestigio.

Puede afirmarse que el argumento de la seguridad mili-

tar ha quedado totalmente desacreditado desde la publicación del soberbio informe elaborado por doce científicos, expertos en diversas disciplinas, reunidos en 1967 por el Secretario General de las Naciones Unidas.¹² El Informe empieza por hacer ver que el desvío de los gigantescos recursos financieros y tecnológicos necesarios para participar en la carrera nuclear crearía, por sí mismo, "condiciones que podrían hacer que la economía de un país se paralizara. La inseguridad interna engendrada por la desviación de recursos puede ser tan grave para una nación como la amenaza exterior".

Y en lo que hace a la seguridad militar misma que supuestamente proporcionan las armas atómicas, el Informe dice lo siguiente:

Al buscar una mayor seguridad, algunos pueden creer que si se ha logrado una situación de disuasión mutua entre las dos principales Potencias nucleares existentes, se podría crear una situación análoga entre cualesquiera otras Potencias que tuvieran la preparación industrial y tecnológica necesaria para fabricar bombas, y en el futuro, entre países que todavía no la poseen. Pero en contra de esa tesis, vale la pena señalar que la adquisición de armas nucleares no ha permitido en ninguna parte prescindir de los ejércitos terrestres o de las armas convencionales. Cualquier nuevo país que iniciara la producción de armas nucleares se encontraría pronto con que había empezado una nueva carrera de armamentos sin poder abandonar la antigua.

Más adelante añade:

La adquisición por cualquier otra nación de armas nucleares podría ocasionar también una variación en las relaciones internacionales de un país. Sus vecinos que careciesen de ellas podrían sentirse tentados a adquirirlas o quizá iniciasen una

¹² "Efectos de la posible utilización de las armas nucleares y consecuencias que para la seguridad y la economía de los estados tienen la adquisición y ulterior desarrollo de esas armas." (Documento de las Naciones Unidas A/6858 de octubre de 1967.)

acción militar inmediata de carácter preventivo. La posesión de armas nucleares en el territorio propio podría originar el inconveniente de convertirlo en objetivo directo de un ataque nuclear.

Además, dice el Informe:

Las naciones que poseen armas nucleares tropiezan también con el problema de establecer sistemas de control de tales armas dentro de sus propias fronteras. No sólo debe existir una protección contra el mal uso; las tensiones que existirían si estallase una grave lucha civil en una nación que poseyese armas nucleares se intensificarían considerablemente. Si no se resuelven estos problemas, aumentarán los riesgos para la seguridad de esa nación y para todo el mundo. (Párrafo 84.)

El Informe del Secretario General concluye sus observaciones sobre la pretendida seguridad militar que proporcionan las armas nucleares, haciendo ver que desde el inicio de la era atómica, los países que carecen de armas nucleares "no han sido disuadidos de enfrentarse militarmente en su propio territorio o cerca de él con los Estados nucleares" (como en Corea y Vietnam, podría añadirse). Y prosigue el Informe:

En esos enfrentamientos, los segundos han comprobado que la posesión de armas nucleares y su despliegue en el teatro de operaciones no ha hecho más fácil el curso de la guerra tradicional. Ciertamente, desde el final de la segunda guerra mundial ningún Estado con armas nucleares ha logrado obtener ventajas militares inmediatas de esa posesión, para no hablar de su empleo con objeto de conseguir una victoria fácil. (Párrafo 89.)

[Otra razón que seguramente pesa en el ánimo de ciertas naciones es que la posesión de las armas nucleares acrecienta su prestigio y le da, así, mayor influencia y vigor a su acción internacional. No hay duda de que en la segunda mitad del siglo xx, el símbolo por excelencia del poderío militar y político es la capacidad nuclear.]

Pero hay mucho de espejismo en esta creencia. En un asunto tan grave, que afecta de manera vital la seguridad de todos y en especial del propio país que aspira a ingresar en el club atómico, sus estadistas tienen el deber de elevarse por encima de consideraciones de prestigio, o meramente transitorias, para atender sólo a lo que tiene valor permanente. Probablemente ocurra, a pesar de las apariencias, que la influencia *real* de un país en la esfera internacional sería la misma, posea o no armas atómicas. Es cierto, como reconoce el mencionado Informe del Secretario General, que durante un breve período puede haber “cierto elemento imponderable de prestigio en la manifestación de la proeza técnica que implica la creación de armas nucleares”. Pero este prestigio es transitorio y no acrecienta necesariamente el poderío político de un Estado. Por lo demás, asienta el Informe,

la posesión de fuerzas nucleares no impide necesariamente que disminuya la influencia política. Si la adquisición y mantenimiento de un arsenal nuclear impusiera una importante carga económica y técnica a un país, es posible que la posesión de tal arsenal fuese asociada a una disminución de la seguridad nacional y de la influencia política del país correspondiente, y no a un aumento. (Párrafo 90.)

Debe reconocerse, sin embargo, que el argumento del prestigio tiene indudable fuerza desde el punto de vista psicológico y que ejerce cierta seducción. La desigualdad legal y la discriminación oficial son conceptos, o mejor dicho, situaciones, difíciles de ser aceptadas hoy día, aunque no fuera sino porque se ha puesto tanto énfasis desde la guerra en los principios de la desigualdad de derechos y de la no discriminación. No es fácil que ciertos Estados, sobre todo entre aquellos que por diversos motivos son casi “grandes potencias”, admitan una situación que no sea de completa igualdad y acepten renunciar a convertirse en potencias nucleares, es decir —a sus ojos—, en “grandes potencias”.

No obstante esas arraigadas convicciones, la seguridad de esos países, y acaso su propia supervivencia, dependa en última instancia de que tengan la visión y la fortaleza de ánimo para superar esa aspiración y de que logren identificar su propia seguridad con la seguridad de toda la humanidad. Tal es la condición del mundo contemporáneo. El dilema de nuestro tiempo es saber qué intereses a corto plazo una nación está dispuesta a sacrificar a cambio de una garantía de supervivencia.

IV

EL PROBLEMA DE LAS GARANTÍAS

LA ACEPTACIÓN del tratado de no proliferación por un estado significa renunciar a hacerse de un arma que le daría protección, aunque con las reservas indicadas, frente a una potencia nuclear que pudiera amenazarlo. Para que esa renuncia tenga sentido se requiere que la comunidad internacional, o al menos aquellos países que disponen de armas nucleares, acudan en su auxilio en caso de que sufra un ataque nuclear o una amenaza de igual índole. El ejemplo más extremo es tal vez el de la India frente a China, pero no es el único. Se ha estimado indispensable, por tanto, ofrecer garantías a los países que renuncian a estas armas para protegerlos de la amenaza nuclear.

Un primer concepto de lo que podría ser una garantía internacional a este respecto fue lo que se dio en llamar la fórmula Kosyguin. El Primer Ministro de la Unión Soviética, en un mensaje dirigido al Comité de Desarme de Dieciocho Naciones, el 1º de febrero de 1966, manifestó que las potencias nucleares podrían asumir el compromiso solemne de no usar armas nucleares "contra las naciones no nucleares que se adhieran al tratado y que no dispongan de armas nucleares en su propio territorio". Es decir, si un Estado parte carece de armas nucleares en su territorio, gozará de la garantía de las potencias nucleares de que éstas no las usarán en su contra ni lo amenazarán con su uso.

No fue posible incorporar la fórmula Kosyguin en el

tratado y, lo que es más, éste no contiene cláusula alguna de garantía. La razón es que los Estados Unidos no pueden aceptar la fórmula Kosyguin porque significaría que algunos de sus aliados, como Alemania, España, Turquía y otros estados, en cuyos territorios están instaladas bases nucleares norteamericanas, no quedarían protegidas por la garantía, a diferencia de otros países miembros de la OTAN, como Italia o Portugal, por ejemplo, que sí se beneficiarían de ella por no existir en sus territorios bases nucleares. Esto significaría, se dice, cierta discriminación entre unos países y otros. Otra razón de la oposición americana, bastante obvia aunque de difícil empleo en público, es que una fórmula que excluyera de la garantía a los estados que tuvieran bases nucleares extranjeras en su territorio tendería a desalentar el otorgamiento de bases nucleares a los Estados Unidos.

En vista de la oposición de este último país se examinaron otras posibilidades. Si en vez de emplearse el concepto “no dispongan de armas nucleares en su propio territorio”, se utilizara el de que “no posean (o ‘no tengan bajo su control’) armas nucleares”, como parecían preferir los Estados Unidos, la situación sería exactamente la inversa. Países como Alemania, España y Turquía no tienen la *posesión* ni el *control* de las armas nucleares emplazadas en sus territorios, dado que los Estados Unidos conservan esa posesión y control. El resultado de esa fórmula sería, en consecuencia, que la Unión Soviética quedaría obligada a no atacar sus territorios, o mejor dicho, a no atacar las bases nucleares norteamericanas establecidas en sus territorios, en caso de conflicto, a pesar de que desde esas bases podrían lanzarse vehículos portadores de armas nucleares contra la Unión Soviética, lo cual es obviamente absurdo.

No habiendo podido alcanzar un acuerdo sobre una fórmula de garantía “negativa” (o “prohibitiva”) que se incorporara en el tratado, las dos grandes potencias convinieron en no mencionar esa cuestión y tratar de resolverla fuera de él. Se estudió la posibilidad, por ejemplo, de que

la garantía se incorporara en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en términos suficientemente precisos, pero no en exceso. En relación con tal resolución, cada una de las potencias nucleares podría emitir una declaración comprometiéndose a respetarla. Las declaraciones podrían no ser idénticas, aunque deberían ser convergentes. Servirían el propósito de expresar compromisos solemnes, unilaterales pero coincidentes, aunque con el margen necesario de matización individual que permitiera reflejar la variedad de situaciones. Como se verá más adelante, la solución finalmente adoptada no fue muy distinta de la que acaba de señalarse, aunque las declaraciones se emitieron ante el Consejo de Seguridad.

A PESAR DE QUE el problema quedó resuelto en esa forma, vale la pena recordar y examinar de cerca las diversas soluciones que se propusieron, sobre todo en el grupo informal de los ocho países no alineados que son miembros del Comité.¹³ Numerosos estados no consideran adecuada ni suficiente la garantía prestada por las potencias nucleares mediante sus declaraciones conjuntas ante el Consejo de Seguridad. El recordar las sugerencias presentadas ante el referido grupo, además de explicar la posición de algunos países, puede contribuir a aclarar el problema en sí.

Todos y cada uno de los ocho países no alineados estimaron que la fórmula Kosyguin era en sí deseable y que podría haberse insertado en el tratado. Tanto los representantes de Nigeria y de la RAU, como el de México, hicieron ver que el argumento principal empleado en su contra tenía escaso valor. Parece lógico que el precio mínimo que deba pagar un Estado que presta su territorio para el establecimiento de bases nucleares extranjeras, sea el de correr

¹³ Etiopía, Nigeria, República Árabe Unida, India, Birmania, Suecia, Brasil y México. Las sesiones de este grupo son a puerta cerrada. Las posiciones y propuestas que aquí se reseñan fueron después hechas públicas por los propios países interesados.

el riesgo de que esas bases puedan ser atacadas. Como se ha repetido con sobrada razón, las bases nucleares son imanes que atraen cohetes nucleares. Sería absurdo que las bases nucleares que amenazan a un Estado pudieran gozar de una especie de inmunidad frente a él.

También se estudiaron otras variantes de garantías negativas que figuraron en un documento de trabajo presentado por Suecia, no como propuestas o siquiera sugerencias, sino como mero planteamiento dialéctico de las varias alternativas teóricas posibles.

La más importante fue la siguiente: substituir el concepto "que tenga armas nucleares en sus territorios" por este otro: "países no nucleares, miembros del tratado de no proliferación, que no estén *aliados* a una potencia nuclear". En términos más claros: los países que *no* estuviesen aliados a una potencia nuclear, gozarían de la garantía; los que estuviesen aliados, no gozarían de ella.

La dificultad con esta fórmula es que el criterio de "alianza" con una potencia nuclear no admite una definición suficientemente significativa y precisa que pueda ser utilizable dentro del marco de un tratado. Presumiblemente, la fórmula tiene en cuenta la situación evidente de los miembros de la OTAN y del Tratado de Varsovia, los cuales no podrían lógicamente quedar amparados por una garantía de no ser atacados por la potencia nuclear del otro campo, ya que tales miembros son aliados militares de su adversario. Por otra parte, los miembros de esas alianzas están protegidos por las respectivas sombrillas atómicas de los Estados Unidos y de la Unión Soviética. Países no aliados, en cambio, como Suecia, Finlandia o la India, gozarían de una garantía de no ser atacados con armas atómicas, por parte de todas las potencias nucleares.

Para hacer ver lo difícil que es utilizar ese criterio, basta preguntarse en cuál de esas dos hipótesis o categorías ("aliados" o "no aliados") quedarían colocados los miembros latinoamericanos del Tratado Interamericano de Asistencia

Recíproca (Tratado de Río). Políticamente, pertenecer a una alianza o a otra puede tener un significado muy distinto, pero si se comparan los respectivos tratados constitutivos las diferencias podrían ser difíciles de apreciar. ¿Con qué criterio se determina si un país es o no aliado de una potencia nuclear? ¿Con criterio político o jurídico?

SE ESTUDIARON también otras variantes que se calificaron de garantías "positivas". La India, y, más adelante, Brasil, sostuvieron que no es suficiente que las potencias nucleares se comprometan a no atacar o a no amenazar con el uso de armas atómicas a los estados no nucleares. Según aquéllos, debía pedirse algo más: una garantía *positiva* que consistiría en el compromiso de acudir en auxilio y defender, mediante armamentos nucleares, a aquellos países no nucleares que fueran atacados o amenazados por otra potencia nuclear.

Indudablemente hay cierta lógica en esta posición. Si los países no nucleares renuncian a las armas nucleares como medio de defensa, no es sino natural que exijan de las potencias atómicas, que sí los conservan, que acudan en su auxilio cuando se vean atacadas o amenazadas por medio de esas armas. Esta es una actitud lógica. Pero una cosa es reconocerlo y otra muy distinta es suponer que pudiera ser realizable dentro de la actual estructura de la sociedad internacional.

Este tipo de garantía 'positiva' significaría un compromiso político y jurídico considerablemente mayor que los que impone la Carta de las Naciones Unidas. Esta no obliga a los miembros a garantizar la integridad territorial o la independencia política de ningún Estado, a diferencia del Pacto de la Sociedad de Naciones que sí establecía expresamente esa obligación, aunque como se sabe, en la práctica no tuvo mucha significación. Ciertamente, la Carta de las Naciones Unidas otorga a los miembros el derecho de acudir, en uso de la legítima defensa colectiva, en ayuda de un

Estado que haya sido víctima de un ataque armado. Los términos del Artículo 51 de la Carta consagran “el derecho inmanente de legítima defensa”; pero una cosa es que la Carta reconozca ese *derecho* y otra muy distinta que lo imponga como *obligación*. Algunos estados han asumido voluntariamente esa obligación, pero no frente a *todos* los demás, sino sólo con relación a algunos con los cuales están especialmente vinculados, esto es, con sus aliados. Desde el punto de vista político-jurídico, una alianza significa que un ataque contra cualquiera de sus miembros será considerado como un ataque contra todos los miembros de la alianza.

Un compromiso de esta índole, limitado a ciertos países, tiene sentido. Un compromiso ilimitado, universal, que se asumiría frente a todas las naciones, amigas, enemigas o indiferentes, de acudir en su auxilio mediante armas nucleares, carecería políticamente de todo sentido. Incluso, el auxilio nuclear automático a los propios aliados ya no resulta tan verosímil hoy en día. Como ha puesto de relieve el general De Gaulle, la “*force de frappe*” independiente se explica porque los miembros de una alianza no pueden tener la seguridad absoluta de que el protector que detenta la capacidad nuclear estará siempre dispuesto a acudir en su auxilio cuando ello suponga el riesgo de sufrir, a su vez, un ataque nuclear. Y si esa garantía se presta, no en favor de algunos aliados, sino de todos los estados no nucleares del mundo, su verosimilitud sería nula, amén de que ninguna potencia nuclear estaría dispuesta a prestarla.¹⁴

¹⁴ El delegado de Canadá al Comité de Desarme, general Burns, estimaba que las grandes potencias nucleares dieron garantías con relación tanto al Tratado de no Proliferación (en sus respectivas declaraciones ante el Consejo de Seguridad) como al suscribir el Protocolo Adicional II del Tratado de Tlatelolco, “porque no preveían ninguna circunstancia en que fuera necesario utilizar armas nucleares en defensa propia, en ninguna controversia internacional con países no alineados y no poseedores de armas nucleares. Pero —continuaba— al examinar las relaciones entre los miembros de las alianzas que incluyen una potencia nuclear, observamos que las circunstancias son muy distintas. El compromiso de no emplear

La mayoría de los miembros del grupo de países no alineados aceptaron este punto de vista en lo que hace a las garantías positivas, salvo Brasil, la India y quizá Birmania, quienes insistieron en que hace falta alguna forma de garantía más vigorosa que el compromiso de no atacar.

Los representantes de Suecia y México se refirieron con insistencia a este aspecto del problema. Estimaron que el caso de la India es especial, y que ese problema político específico debe ser resuelto mediante una solución política también específica, acorde con la situación peculiar de ese país y adecuada a la naturaleza concreta y particular de la amenaza que sufre. Lo que no es posible es universalizar ese caso, es decir, pretender que el Tratado de no Proliferación incorpore, como solución general, una fórmula que reproduzca fotográficamente, por así decirlo, el problema de la India. Lo único que se lograría sería desvirtuar el tratado.

Por esas razones, en definitiva, la mayoría de los no alineados admitieron la tesis de las dos grandes potencias nucleares en el sentido de que todo el problema de las garantías debía resolverse al margen del tratado.

LA FORMA CONCRETA en que las tres potencias nucleares que son miembros del Comité ofrecieron garantías a los países no nucleares consistió en emitir sendas declaraciones ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El tenor mismo de las declaraciones, así como el vínculo establecido entre ellas y la resolución aprobada a continuación por el Consejo de Seguridad, son indicativos de un compromiso real asumido por las tres potencias nucleares. Empero, los términos empleados revelan que las potencias nucleares no adquirieron ninguna obligación nueva, más allá de las que impone la Carta. La garantía ofrecida puede considerarse ante todo como una manifestación de intención

armas nucleares tendría muchas implicaciones en este caso, y creo que merecería mucho menos crédito". (Documento de las Naciones Unidas ENDC/PV.392 del 22 de agosto de 1968.)

de cumplir con la Carta, en la "situación cualitativamente nueva" que ha originado la posibilidad de emplear armas nucleares. Desde ese punto de vista, las declaraciones tienen indudable importancia política.

Después de un preámbulo adecuado en que tomaron nota, *inter alia*, del deseo expresado por un gran número de estados de suscribir el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, los gobiernos de la URSS, del Reino Unido y de los Estados Unidos declararon lo siguiente:

La agresión con armas nucleares, o la amenaza de tal agresión, contra un Estado no poseedor de armas nucleares, crearía una situación cualitativamente nueva en la cual los Estados que poseen armas nucleares y que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tendrían que actuar inmediatamente por intermedio del mismo Consejo, para tomar las medidas necesarias con objeto de responder a esa agresión o de eliminar la amenaza de agresión, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas que prescribe el "...tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz..."

Por consiguiente, todo Estado que cometa una agresión acompañada del uso de armas nucleares o que amenace con cometer tal agresión, deberá percatarse que sus actos encontrarán respuesta eficaz en virtud de las medidas que se adopten, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, para suprimir la agresión o eliminar la amenaza de agresión.

Los gobiernos de la URSS, el Reino Unido y los Estados Unidos, afirman su intención, como miembros permanentes del Consejo de Seguridad, de recabar la acción inmediata del mismo Consejo, a fin de proporcionar asistencia, de conformidad con la Carta, a todo Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado de no proliferación de las armas nucleares, y fuere víctima de un acto u objeto de una amenaza de agresión en que se utilicen armas nucleares.

Los gobiernos de la URSS, el Reino Unido y los Estados Unidos reafirman en particular el derecho inmanente, reconocido en el Artículo 51 de la Carta, de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro

de las Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

El voto de los tres gobiernos antes citados en favor del proyecto de resolución que tenemos ante nosotros, y esta declaración de la forma en que nos proponemos actuar de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, se fundamentan en el hecho de que el proyecto de resolución cuenta con el apoyo de otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad que también son Estados poseedores de armas nucleares, y que también se proponen firmar el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, y en que estos Estados han hecho declaraciones similares en cuanto a su intención de actuar de conformidad con la Carta.

El texto de la Resolución del Consejo de Seguridad es el siguiente:

Tomando nota con gran interés del deseo de un gran número de Estados de firmar el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y por ende comprometerse a no recibir de nadie ningún traspaso de armas nucleares u otros artefactos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o artefactos explosivos, sea directa o indirectamente; a no fabricar ni adquirir de otra manera armas nucleares u otros artefactos nucleares explosivos y a no recabar ni recibir ayuda alguna para la fabricación de armas nucleares u otros artefactos nucleares explosivos,

Habida cuenta del empeño que tienen algunos de estos Estados en que, juntamente con su adhesión al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, se adopten medidas adecuadas para garantizar su seguridad,

Teniendo presente que toda agresión acompañada del uso de armas nucleares pondría en peligro la paz y la seguridad de todos los Estados,

1. *Reconoce* que la agresión con armas nucleares o la amenaza de tal agresión contra un Estado no poseedor de armas nucleares crearía una situación en la que el Consejo de Seguridad, y sobre todo sus miembros permanentes poseedores de armas nucleares, tendrían que actuar inmediatamente en conformidad con las obligaciones que les impone la Carta de las Naciones Unidas;

2. *Se felicita* de la intención manifestada por ciertos Estados de proporcionar o apoyar una asistencia inmediata, en conformidad con la Carta, a todo Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado sobre la proliferación de las armas nucleares, y fuere víctima de un acto u objeto de una amenaza de agresión en que se utilicen armas nucleares;

3. *Reafirma* en particular el derecho inmanente, reconocido en el Artículo 51 de la Carta, de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. (Documento S/RES/255 [1968], del 19 de junio de 1968.)

EL TRATADO para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina resolvió el problema de las garantías en forma distinta, congruente con la amplitud mayor de la obligación básica establecida en dicho Tratado. Al igual que en el instrumento universal, el asunto de las garantías se trata al margen de la convención misma. Se invitó a todas las potencias nucleares a suscribir un Protocolo Adicional (que lleva el número II), anexo al Tratado, conforme al cual las partes en el Protocolo se obligarían, primero, a respetar el estatuto de desnuclearización de América Latina, es decir, a no realizar actos contrarios a las disposiciones del Tratado de Tlatelolco; y segundo, “a no emplear armas nucleares y a no amenazar con su empleo contra las Partes Contratantes del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina”.

Aparte de que, por haber quedado incorporada en un instrumento convencional obligatorio, esa garantía tiene un valor jurídico mayor que el de una declaración hecha ante el Consejo de Seguridad, el compromiso que asuman las Partes en el Protocolo II es tan amplio como el de la misma fórmula Kosyguin. El ofrecimiento de no emplear armas nucleares o amenazar con su uso está dirigido a todas las Partes en el Tratado de Tlatelolco. En el orden regional no se presentó el dilema antes señalado, entre estados que

“no dispongan de armas nucleares en su territorio” y estados que “no posean (o ‘que no tengan bajo su control’) armas nucleares”, ni el problema consiguiente de escoger entre una u otra fórmulas. Ello se debe a que, como se indicó con anterioridad, **el** Tratado de Tlatelolco prohíbe no sólo la fabricación y traspaso de las armas nucleares, sino aun su emplazamiento o instalación en el territorio de las Partes, aunque permanezcan bajo la posesión o control de una potencia nuclear. Debido a esta característica de “ausencia total”, no tuvieron inconveniente los Estados Unidos en ofrecer una garantía tan amplia como la fórmula Kotsyguin.

Hasta fines de 1968, habían firmado el Protocolo II la Gran Bretaña y los Estados Unidos. China se había negado a firmarlo, y la Unión Soviética y Francia aún no tomaban una decisión final.

V

EL PROBLEMA DE LAS EXPLOSIONES NUCLEARES CON FINES PACÍFICOS

EL PROBLEMA de las explosiones nucleares con fines pacíficos ha surgido por la siguiente circunstancia: la tecnología necesaria para crear explosivos nucleares con fines bélicos es absolutamente idéntica, en todos sus aspectos, a la tecnología requerida para fabricar artefactos nucleares que tengan fines pacíficos. Lo que cambia es el destino que se le dé; pero éste es un elemento subjetivo, y en todo caso, ulterior al proceso de fabricación. Hasta el momento en que se utiliza el artefacto nuclear, los dos procesos son iguales. El Estado que fabrique un dispositivo nuclear para llevar a cabo alguna obra de ingeniería —y no podría pensarse en un propósito más legítimo— dispondría en realidad de una bomba nuclear con un nombre distinto.¹⁵

Por ello, las potencias nucleares que auspiciaron el Tratado decidieron prohibir en forma categórica, que no permite evasión alguna, la fabricación de artefactos nucleares, aun cuando pudieran tener por propósito la realización de obras civiles. Los artículos I y II del Tratado, como se ha

¹⁵ En la 288ª sesión del Comité de Desarme, el representante de la Gran Bretaña, Lord Chalfont, se refirió a esta cuestión en los siguientes términos: "Un artefacto capaz de desplazar un millón de toneladas de tierra para excavar un canal o para crear un depósito de petróleo puede asimismo pulverizar una ciudad de un millón de habitantes." (Documento de las Naciones Unidas, ENDC/PV288, párrafo 16, 23 de marzo de 1967.)

48 LA NO PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES
visto, hacen referencia no sólo a las armas nucleares, sino a cualquier otro artefacto nuclear.

De ahí ha surgido un problema muy serio: ¿Hasta qué punto tal prohibición debe constituir un impedimento para que los países no nucleares dispongan de ese poderoso instrumento, de esa nueva posibilidad de desarrollo económico? La cuestión tiene sumo interés para todos los países no nucleares, pero adquiere particular relieve para aquellos que no disponen de abundantes recursos energéticos o a los que aqueja una geografía difícil, por así decirlo. Sería contrario al progreso humano que no se pudiera emplear un nuevo y portentoso invento debido a una prohibición de carácter político, aun cuando su empleo pudiera entrañar ciertos riesgos para la paz. Brasil y la India han subrayado el derecho que tienen de llevar a cabo, cuando sea técnicamente factible, explosiones nucleares que contribuyan a acelerar su desarrollo. Y al menos en lo que hace a los propósitos invocados, no se puede desconocer que tienen razón. El representante del Brasil mencionaba la posibilidad, por ejemplo, de emplear la energía nuclear para unir las varias cuencas hidrográficas de su país. El empleo de la energía atómica podría representar en el futuro la manera más eficaz de vencer al trópico, a la selva, además de facilitar la ejecución de gigantescas obras de ingeniería civil, como la excavación de puertos y canales.

Pero por otra parte, es preciso reconocer que si se permite a un Estado hacerse de artefactos nucleares en cualquier forma, sea por sus propios medios, o bien proporcionándole material fisiónable o información tecnológica, se estaría violando el Tratado, esto es, se estaría incrementando el número de Estados que dispondrían de explosivos nucleares susceptibles de destinarse a fines bélicos. Nos encontramos pues ante un dilema de muy difícil solución.

ANTES DE EXAMINAR las posibles soluciones es preciso tener presentes algunos hechos. El primero es que, todavía en

la actualidad, no se ha avanzado suficientemente en la tecnología nuclear para que las explosiones nucleares pacíficas sean rentables y, además, puedan llevarse a cabo sin peligro de radiaciones.

Un hecho revelador, sobre el cual debe reflexionarse, es que en más de veinte años no se había podido realizar una sola explosión nuclear con fines pacíficos, es decir, ya aplicada a algún propósito tecnológico-industrial. La primera explosión nuclear de esta índole, y única hasta hoy, se llevó a cabo a mediados de 1967 en el desierto de Nuevo México.¹⁶

El dato significativo es que Estados Unidos, a pesar de sus enormes recursos técnicos y financieros, tardó 23 años desde que estalló su primer artefacto nuclear en aplicar una explosión nuclear a un propósito industrial concreto. Si se tratara de una técnica de empleo relativamente fácil, sin peligro y de evidentes beneficios económicos, es obvio que las potencias nucleares ya la habrían utilizado desde hace mucho. Por lo demás, tanto los expertos norteamericanos como los soviéticos ponen de manifiesto que las explosiones para fines pacíficos exigen una tecnología especialmente refinada, muy avanzada y costosa. Una cosa es explotar una bomba atómica relativamente simple, como las primeras que explotaron cada uno de los países nucleares, y otra muy distinta es estallar un artefacto susceptible de emplearse con ventaja y sin peligro para una obra civil.

El reconocimiento de que esta tecnología está aún muy alejada del alcance de los países no nucleares no obsta para convenir en que, cuando esté más avanzada y sea económi-

¹⁶ El proyecto recibió el nombre de "Gasbuggy". La explosión se realizó por cuenta de la empresa eléctrica de la ciudad de El Paso. Tenía por objeto aflojar, por así decirlo, unos depósitos de gas natural que se encontraban entre 1 500 y 2 000 metros de profundidad. Estos gases estaban atrapados entre capas de roca y tierra. La explosión nuclear, a esa profundidad, creó una especie de gran chimenea vertical donde se concentró todo el gas y de donde sería posible, después, extraerlo mediante métodos convencionales. El experimento costó entre 4 y 5 millones de dólares.

camente utilizable, aquéllos no deban verse privados de sus beneficios.

Pero no se entienden, en cambio, las razones por las que tales explosiones han de ser realizadas precisamente por el Estado interesado, con sus propios medios. En este punto es difícil aceptar la posición de Brasil. ¿Por qué tratándose justamente de un sector tan avanzado de la técnica, los países no nucleares habrían de aspirar a la autarquía? Una parte considerable de la industria y de las obras de infraestructura de los países en desarrollo, y en verdad de casi todos los países, se han realizado con tecnología importada. Esa es la regla general, así es como históricamente ha ocurrido. Todavía en la actualidad la mayoría de los países del mundo importan, por ejemplo, grandes dragas para excavar puertos y canales. ¿Por qué, entonces, no habrían de importar también los dispositivos nucleares que requieran para idéntico objeto? Tratándose de una técnica tan costosa y difícil, cuyo desarrollo puede, por añadidura, representar un riesgo grave para la paz de la humanidad, no se entiende el motivo por el que habría de seguirse necesariamente un camino distinto de lo que ha sido la regla general.

El representante de la India daba un argumento sugestivo en favor de la tesis contraria.¹⁷ Se había invocado el ejemplo de Suiza, país de tecnología avanzada y gran capacidad de exportación, que sin embargo había renunciado a fabricar automóviles porque sin duda le parecía más práctico y económico importarlos. A esto contestó el representante de la India: un país puede libremente decidir no fabricar automóviles, pero una cosa muy distinta sería que se obligara por tratado a que en el futuro jamás los fabricaría. En efecto, ese argumento no deja de ser impresionante. Por otra parte, empero, habría que admitir que el precio de mantener abierta la opción, en términos de la

¹⁷ Embajador Trivedi, documento ENDC/PV 303.

comunidad internacional, es muy distinto en un caso que en otro: la proliferación de armas nucleares entraña un grave peligro para la seguridad de la humanidad.

La respuesta del representante de la India sugiere una tercera observación: la solución que se dé al problema de las explosiones nucleares pacíficas debe evitar que un país quede en situación de acentuada dependencia frente a otros. Ninguna nación que requiera llevar a cabo esas obras debe quedar supeditada a la buena voluntad de otra que le proporcione la asistencia. En especial, no podría admitirse que la potencia nuclear que facilite los artefactos y los medios técnicos para llevar a cabo la explosión, sea también la que juzgue la viabilidad técnica y financiera del proyecto, ya que sería tanto como dejar en sus manos la decisión de realizar o no la obra. Esta es una situación que a todas luces debe impedirse.

Pero la mejor manera de evitar ese peligro no consiste tanto en mantener abierta una costosísima y peligrosa opción, puramente teórica por hoy, sino en explorar a fondo, desde ahora, toda la variedad de posibilidades que ofrece la cooperación internacional. En la práctica, probablemente no se presentará dilema alguno. Será posible que los Estados no nucleares se beneficien de este nuevo y portentoso descubrimiento sin que al mismo tiempo se ponga en peligro la paz debido al aumento de los países nucleares. Como señaló con razón la representante de Suecia en la Conferencia de Desarme,¹⁸ lo que estará prohibido conforme al Tratado es la manufactura o traspaso de artefactos nucleares (que por ahora no puedan distinguirse de las armas nucleares), mas no su *uso* en condiciones apropiadas de manejo, de control y quizá de licencia internacionales.

ESTAS IDEAS inspiraron la actuación de México en la Conferencia de Desarme de Ginebra. La primera versión del

¹⁸ Madame Myrdal, documento de las Naciones Unidas ENDC/PV 302, 6 de junio de 1967.

proyecto de tratado presentada conjuntamente por los Estados Unidos y la Unión Soviética no contenía un artículo que se refiriera a este asunto. Su preámbulo incluía, sin embargo, importantes declaraciones de intención de las potencias nucleares; pero parecía indispensable, por las razones antes expuestas, convertir esas declaraciones en verdaderas obligaciones jurídicas.

La delegación de México estimó que debería elaborarse un artículo para insertar en el cuerpo del tratado que contuviera los siguientes elementos:

Primero, reconocer y consagrar el derecho mismo de los países no nucleares de recibir los beneficios que pudieran derivarse de las explosiones nucleares pacíficas. Era indispensable que el propio tratado mostrara el nexo que existe entre la renuncia a realizar explosiones nucleares pacíficas por sí mismo y el derecho a no verse privado de sus beneficios. Sólo se renuncia a lo primero en vista del derecho a lo segundo.

En seguida había que disponer, aunque sólo fuera en términos generales, que las potencias nucleares deben proporcionar los medios y las facilidades necesarias para hacer asequible a las no nucleares los beneficios potenciales de la aplicación de las explosiones atómicas.

En tercer lugar, había que incluir el principio general de que la asistencia a favor de los países no nucleares debía ser solicitada, y en su caso canalizada, a través de un organismo internacional apropiado. Como antes se dijo, los debates mostraron que los países no nucleares rechazan toda solución que implicara quedar sujetos a la buena voluntad de las potencias nucleares para la realización de ese servicio. Por ello se estimó esencial la función que debía desempeñar a ese efecto un organismo internacional apropiado, es decir, seguramente, la Agencia Internacional de Energía Atómica que tiene su sede en Viena. Como es natural, el Tratado de no Proliferación mismo no podía señalar las modalidades

de esa participación, lo cual debía ser materia de una convención especial y separada.

Los demás elementos del artículo estaban ya contenidos en el preámbulo del proyecto conjunto de las dos grandes potencias: que la asistencia se prestara sin discriminación y que su costo fuera lo más bajo posible y no comprendiera cargos por la investigación y el desarrollo que entrañara. Se añadió un requisito adicional consistente en decir que la asistencia no debía negarse por "consideraciones extrañas". Este elemento fue tomado de un discurso pronunciado por el representante de los Estados Unidos ante el Comité.¹⁹

El texto del artículo propuesto por México es el siguiente:

ARTÍCULO IV-A

1. Los Estados nucleares Partes en este Tratado proveerán los medios y facilidades adecuados para hacer asequible a los Estados no poseedores de armas nucleares que sean Partes en este Tratado los beneficios potenciales de toda aplicación pacífica de explosiones nucleares.

2. Tal asistencia deberá ser solicitada y canalizada a través de organismos internacionales apropiados en los que estén adecuadamente representados los Estados no poseedores de armas nucleares, y estará sujeta a los procedimientos que se establecerán en un acuerdo especial; se proporcionará sobre bases no discriminatorias y no podrá ser negada debido a consideraciones extrañas. El costo para dichas Partes de los artefactos explosivos que se empleen será lo más bajo posible y excluirá todo gasto de investigación y desarrollo.

Nuestra propuesta fue recogida en su esencia por las dos grandes potencias. En su última versión, presentada a la Conferencia el 18 de enero de 1968, incluyeron un Artículo V que consagraba básicamente la obligación de las potencias nucleares de cooperar para que los beneficios potenciales de las explosiones pacíficas se pusieran a disposición de los países no nucleares.

¹⁹ Embajador Foster, Doc. ENDC/PV 295 del 21 de marzo de 1967.

El texto del citado Artículo V es el siguiente:

Cada Parte en el presente Tratado se compromete a cooperar para que, por los procedimientos internacionales apropiados, los beneficios potenciales de cualesquiera aplicaciones pacíficas de las explosiones nucleares se pongan a disposición de los Estados Partes en este Tratado no poseedores de armas nucleares sin discriminación, y que el costo para dichas Partes de los artefactos explosivos que se empleen sea lo más bajo posible y excluya todo gasto por concepto de investigación y desarrollo. Queda entendido que los Estados Partes en este Tratado no poseedores de armas nucleares que lo deseen podrán, con arreglo a uno o más acuerdos especiales, obtener dichos beneficios sobre una base bilateral o por conducto de un organismo internacional apropiado que contará con una representación adecuada de los Estados no poseedores de armas nucleares.

Como puede apreciarse, la diferencia entre los dos textos radica en que la obligación de las potencias nucleares es objeto de una enunciación un poco menos categórica en la versión de los dos Grandes y, además, se alude expresamente en ella a que el servicio de explosiones nucleares pudiera ser contratado sobre una base bilateral, sin duda con el fin de subrayar esta alternativa.

EL TRATADO DE TLATELOLCO dio una forma jurídica distinta a la prohibición de realizar explosiones nucleares con fines pacíficos. Ningún artículo del Tratado prohíbe *directamente* que se lleven a cabo estas explosiones. Su Artículo 1 prohíbe el ensayo, uso, recibo, emplazamiento, etc., “de toda *arma nuclear*”, a diferencia del tratado mundial de no proliferación cuya prohibición se refiere a “armas nucleares u otros *artefactos nucleares explosivos*”. Aún más, el Artículo 18 del de Tlatelolco dispone que “las Partes Contratantes podrán realizar explosiones de dispositivos nucleares pacíficos—inclusive explosiones que presupongan artefactos similares a los empleados en el armamento nuclear— o pres-

tar su colaboración a terceros para los mismos fines, siempre que no contravengan las disposiciones del presente artículo y las demás del Tratado, en especial las de los artículos 1 y 5". A continuación, el propio Artículo 18 establece otras condiciones para poder llevar a cabo tales explosiones pacíficas: notificar al Organismo Internacional de Energía Atómica de Viena y al Organismo Latinoamericano que se establece en el propio Tratado la intención de llevar a cabo una explosión de esa índole, así como una serie de informaciones relativas a la misma, además de permitir que todos los preparativos, inclusive la explosión del dispositivo, queden sometidos a observación.

No obstante, a pesar de dicho artículo, las explosiones de artefactos nucleares para usos pacíficos también están prohibidas conforme al Tratado de Tlatelolco. El Artículo 5 del Tratado define de la siguiente manera las *armas* nucleares: "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". Ahora bien, la explosión de *todo* artefacto nuclear queda comprendida hoy en día dentro de esta definición.

El Tratado de Tlatelolco deja abierta la posibilidad de que los adelantos técnicos permitan quizá distinguir algún día las verdaderas armas nucleares de otros artefactos nucleares que no quedarán comprendidos dentro de la definición del Artículo 5. Si bien no se considera probable que los adelantos tecnológicos pudieran tener ese resultado, existe al menos la posibilidad teórica. Pero en lo que toca a la situación actual, la mayoría de los coautores del Tratado de Tlatelolco y las potencias nucleares convienen en que, de hecho, este Tratado prohíbe las explosiones nucleares.

Sin embargo, esta opinión no es unánime. Brasil ha sostenido en repetidas ocasiones, incluso en una declaración interpretativa al firmar el Tratado de Tlatelolco, que el alcance de la prohibición del Tratado es otro. Al com-

parar el tratado regional con el mundial, el representante del Brasil dijo lo siguiente:

El Artículo 18 (del Tratado de Tlatelolco) permite que las Partes Contratantes del Tratado realicen explosiones de dispositivos nucleares con fines pacíficos —inclusive explosiones que presupongan artefactos similares a los empleados en el armamento nuclear— o presten su colaboración a terceros para los mismos fines.²⁰

Esta interpretación fue directa y categóricamente rechazada por México. Su representante manifestó que

una definición objetiva (Artículo 5) de lo que, para los efectos del Tratado, debe entenderse por “arma nuclear” constituyen garantías suficientes y efectivas de que las disposiciones pertinentes del Tratado no podrán ser objeto de violaciones abiertas o solapadas y en particular, de que será imposible que, so pretexto de realizar explosiones nucleares con fines pacíficos, se pretenda ensayar o fabricar armas nucleares.²¹

Los representantes de los Estados Unidos y de la Unión Soviética compartieron esta interpretación. El representante de los Estados Unidos dijo:

Evidentemente, el Tratado debe prohibir la adquisición o el ensayo de todo artefacto o explosivo nuclear por las Partes Contratantes, o de lo contrario adolecerá de una gran falla. A nuestro juicio, los artículos 1 y 5 del Tratado contienen una prohibición de esa índole.²²

El representante de la Unión Soviética manifestó al respecto lo siguiente:

El nexo entre las disposiciones antes mencionadas del Tratado Latinoamericano significa que los artefactos para realizar

²⁰ Documento Naciones Unidas ENDC/PV 293 del 14 de marzo de 1967.

²¹ Documentos de las Naciones Unidas, ENDC/PV 295, 21 de marzo de 1967.

²² Documento de las Naciones Unidas ENDC/PV 291, 7 de marzo de 1967.

explosiones nucleares con fines pacíficos, como ya lo he expresado, no se diferencian en principio de los artefactos utilizados en las armas nucleares. Esta circunstancia relaciona estrechamente la cuestión de la utilización de las explosiones nucleares con fines pacíficos con la de impedir una mayor proliferación de las armas nucleares. El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, según lo entendemos, está dirigido contra esa proliferación.²³

²³ Documento de las Naciones Unidas ENDC/PV 293, 14 de marzo de 1967.

VI

LA TRANSMISIÓN DE CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS A LOS PAÍSES NO NUCLEARES

CIERTO NÚMERO de estados “quasi-nucleares” han expresado el temor de que al renunciar a fabricar explosivos nucleares pudieran quedar en situación de desventaja permanente en lo que hace a la tecnología atómica en general. Se dice que muchos conocimientos en este campo se han originado como subproducto de la fabricación de bombas nucleares.

Durante los debates en la Conferencia del Desarme, la delegación mexicana reconoció con toda franqueza que México carecía de experiencia a este respecto, por lo que no podíamos emitir una opinión fundada. Añadimos, empero, que nos impresionaba sobremanera la experiencia de Suecia y Canadá, sin duda dos de los Estados no nucleares que han logrado avances muy considerables en la tecnología nuclear. Según el testimonio de sus representantes, su decisión de no fabricar armas nucleares no ha afectado sensiblemente la investigación, el desarrollo y la producción en el campo de la tecnología de reactores y en otros conexos que tienen sumo interés en la esfera no militar.

El problema de la transmisión de conocimientos científicos también debe verse desde otro punto de vista más general. No hay duda de que esta cuestión constituye uno de los problemas esenciales de nuestro tiempo. El foso que separa a los países ricos de los países pobres es ante todo un

foso tecnológico. Si no logramos acelerar y facilitar la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos en materia nuclear a los países en desarrollo, se acentuará aún más su retraso general.

Pero no se tiene la certeza de que un tratado de no proliferación sea necesariamente un escollo para el intercambio de conocimientos científicos y técnicos. Incluso, no es imposible que el propio tratado pudiera representar una oportunidad insospechada para vigorizar la cooperación científica y técnica en beneficio de los países en desarrollo.

Los representantes de los Estados Unidos y de la Unión Soviética habían hecho reiteradas declaraciones en el sentido de que los beneficios del uso pacífico de la tecnología nuclear, inclusive el llamado "*spin-off*" tecnológico derivado de la producción de armas nucleares, se pondrían a disposición de todas las Partes en el Tratado, para su empleo pacífico. Asimismo habían aceptado, aun mediante una manifestación de intención inserta en el preámbulo del Tratado, que todas las Partes podrían participar en el mayor intercambio posible de información científica sobre los progresos en el uso pacífico de la energía nuclear.

Estos ofrecimientos de las grandes potencias eran una base para elaborar un compromiso internacional que facilitara la transmisión de conocimientos a los países en desarrollo. La delegación de México expuso su idea en los siguientes términos:

[Si tales propósitos] se consagran como derechos de las potencias no nucleares y como obligaciones categóricas de las potencias nucleares, y se cumplen plenamente y de buena fe, podríamos estar en presencia de una verdadera revolución en el campo de las relaciones internacionales. Como es de sobra sabido, históricamente el Occidente no ha sido generoso, lejos de ello, en la transmisión de la técnica a los países atrasados. Durante mucho tiempo la transmitieron a cuenta gotas y siempre que redundara en su propio beneficio. Para todos los efectos prácticos, los beneficios de la primera revolución industrial

no llegaron a las grandes masas de población de los países atrasados.

Desde la Segunda Guerra hay una conciencia mayor de este problema. Numerosas organizaciones y programas contribuyen a proporcionar asistencia técnica, pero todavía hoy día, básicamente, la frase que tanto se ha repetido de que la prosperidad es indivisible no pasa de ser sino la expresión de un ideal y no un hecho. Quiero decir con ello que la prestación de asistencia técnica y financiera pertenece todavía a la esfera de la moral, de los buenos sentimientos, y que no se ha convertido aún en verdadera institución jurídica. Los programas de ayuda técnica se nutren de contribuciones voluntarias; todavía no se consagra el derecho de los unos a recibir y la obligación de los otros de compartir sus conocimientos científicos y tecnológicos.

Con motivo del tratado de no proliferación podría establecerse la obligación jurídica de compartir esos conocimientos. Si los países no nucleares renuncian a ciertas actividades y experimentos como una contribución a la paz, justo es que en reciprocidad reciban, como auténtico derecho, los beneficios científicos y tecnológicos que se derivan de tales experiencias. Esto, como dije, si se cumple, podría tener un carácter revolucionario.²⁴

El proyecto de tratado presentado por las dos grandes potencias nucleares consideró el problema y procuró darle solución en su Artículo IV. En este artículo se reconocía el derecho inalienable de todas las Partes de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, dentro de los límites de los artículos I y II del Tratado, y se reconocía además el “derecho de las Partes de participar en el más cabal intercambio posible de información para el ulterior desarrollo de las aplicaciones de la energía nuclear con fines pacíficos y de contribuir al mismo, por sí solas o en colaboración con otros Estados”.

La delegación de México estimó que además de reconocerse tales *derechos*, como lo hacía el proyecto conjunto,

²⁴ Doc. ENDC/PV 304, 13 de junio de 1967.

era indispensable consagrar la *obligación* de las potencias nucleares de contribuir al desarrollo científico de los países no nucleares. Al pretender que se enunciara ese deber, la delegación de México no olvidaba que se trataba apenas de una obligación imperfecta, carente de sanción, cuyo cumplimiento dependía en última instancia de la buena voluntad de las potencias nucleares. Esto era una realidad insoslayable. Sin embargo, se estimó de la mayor importancia que se consagrara por primera vez, aun cuando fuera en germen, la auténtica obligación jurídica que incumbe a ciertas naciones de contribuir al desarrollo científico y técnico de otras.

El texto de la propuesta presentada por México en el sentido indicado es el siguiente:

ARTÍCULO IV

1. Nada de lo dispuesto en el presente Tratado se interpretará en el sentido de afectar el derecho inalienable de todas las Partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I y II del presente Tratado.

2. Todas las Partes en el presente Tratado tienen el derecho de participar en el más amplio intercambio posible de información científica y tecnológica sobre los usos pacíficos de la energía nuclear. Aquellas Partes que están en situación de hacerlo tienen el deber de contribuir, de acuerdo con su capacidad, solos o en cooperación con otros Estados u organizaciones internacionales, al mayor desarrollo de la producción, de las industrias y de otras aplicaciones de la energía nuclear para fines pacíficos, especialmente en los territorios de los Estados no poseedores de armas nucleares.²⁵

La versión última del proyecto de tratado presentada por las potencias nucleares, a semejanza de otros casos anteriormente reseñados, también aceptó básicamente nuestra propuesta, aunque su enunciación resultó menos categórica.

²⁵ Doc. ENDC/196/Rev.1 del 21 de septiembre de 1967.

Esto puede apreciarse sobre todo en la substitución de los términos: “tienen el deber de contribuir” usados en la propuesta de México, por la palabra “cooperarán” empleada por las potencias nucleares. El texto del Artículo IV del proyecto definitivo presentado el 18 de enero de 1968 por los Estados Unidos y la Unión Soviética dice así:

ARTÍCULO IV

1. Nada de lo dispuesto en el presente Tratado se interpretará en el sentido de afectar al derecho inalienable de todas las Partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I y II del presente Tratado.

2. Todas las Partes en el Tratado tienen derecho a participar en el más amplio intercambio posible de información científica y tecnológica sobre los usos pacíficos de la energía nuclear. Las Partes en el Tratado que estén en situación de hacerlo cooperarán, asimismo, por sí solas o junto con otros Estados u organizaciones internacionales, contribuyendo al mayor desarrollo de las aplicaciones de la energía nuclear con fines pacíficos, especialmente en los territorios de los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado.

VII

DEBATE EN LA ASAMBLEA GENERAL. APROBACIÓN Y FIRMA DEL TRATADO

LA DISCUSIÓN del proyecto de tratado se trasladó del foro del Comité de Ginebra al de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la primavera de 1968. El Comité de Desarme presentó a la Asamblea un informe que contenía el nuevo texto revisado del tratado, junto con el proyecto de resolución elaborado conjuntamente por Estados Unidos, la Unión Soviética y la Gran Bretaña que debería emitir el Consejo de Seguridad acerca de las garantías de seguridad a los Estados no nucleares.

En el curso de los meses de abril y mayo de 1968, se llevó a cabo en la Asamblea General un amplio debate general sobre el informe recibido. La discusión cumplió el doble propósito de permitir que todos los Estados pudieran expresar sus puntos de vista acerca del Tratado, sobre todo aquellos que no pertenecen al Comité de Desarme de Dieciocho Naciones, y de mejorar las perspectivas de que el Tratado fuese suscrito por el mayor número posible de Estados en un período relativamente corto.

Un buen número de Estados manifestó desde un principio su intención de aprobar el Tratado tal y como había sido remitido por el Comité de Desarme a la Asamblea. Otros, por el contrario, expresaron su insatisfacción por el texto enviado. En los debates ante la Primera Comisión de la Asamblea se puso de relieve una vez más la enorme

gama de dificultades que presenta un tratado de esa naturaleza, además de que se adujeron en no raras ocasiones cuestiones de menor significación.

Los Estados partidarios del Tratado destacaron como primer hecho fundamental el que tres potencias nucleares se hubieran logrado por fin poner de acuerdo en tan delicado y complejo problema, lo cual, en su opinión, representaba en sí mismo un acontecimiento de suprema importancia. Estos mismos Estados no dejaron de insistir en que el Tratado era un requisito previo para el desarme general y para la eliminación de los riesgos de guerra, tanto nuclear como convencional. Subrayaron que la situación internacional prevaleciente exigía la conclusión urgente del Tratado, pese a que no fuera completamente satisfactorio en todos sus puntos.

Algunos Estados, en particular aquellos muy próximos al denominado "dintel atómico", llamaron la atención sobre la vieja idea de que el Tratado tendía a legalizar y a hacer permanente la presente distinción entre países nucleares y no nucleares, añadiendo que en todo caso, el monopolio del que gozan algunas potencias debería ser considerado estrictamente como transitorio.

Los países que mantuvieron posiciones adversas a la conclusión del Tratado invocaron ciertas tesis expresadas ya en el Comité de Desarme. Algunos señalaron de manera categórica que sus respectivos gobiernos no podían suscribir el Tratado tal como se encontraba. Desde su punto de vista el Tratado no contribuía sustancialmente a avanzar en el desarme general y completo, permitía el continuado aumento de los arsenales nucleares existentes en tanto que obligaba a las naciones pequeñas a renunciar a su opción nuclear, y no ponía un auténtico freno a las guerras convencionales. Consideraron, en suma, que el aprobar el Tratado en los términos en que estaba concebido equivaldría en rigor a aceptar y a sancionar la prolongación del colonialismo. La

posición más extrema en contra del Tratado estuvo representada por Albania, Cuba, Tanzania y Zambia.

Otros países presentaron objeciones más moderadas. La delegación brasileña, por ejemplo, señaló que el Tratado no cumplía con el principio básico de establecer un equilibrio justo de obligaciones y de responsabilidades entre los Estados nucleares y los no nucleares, tal como se estipulaba en resoluciones anteriores de la Asamblea General. En su opinión, tampoco contenía un claro compromiso por parte de las potencias nucleares de llevar adelante otras medidas de desarme. Finalmente, expresó que las disposiciones sobre asistencia a los países no nucleares en los usos pacíficos de la energía atómica eran vagos y que, en el plano de los hechos, podrían llegar a obstaculizar el desarrollo tecnológico de los países en desarrollo.

El representante de la India, por su lado, anunció que su Gobierno no estaba en condiciones de suscribir el Tratado. Opinó que el único medio efectivo de salir del estancamiento se encontraba en la prevención simultánea de la proliferación, no sólo en su dimensión horizontal como quería el Tratado, sino también, y quizás en mayor grado, en un sentido vertical.

En vista de las dudas y temores que provocó el proyecto del Comité, diversos grupos de países decidieron esforzarse por conseguir un mejoramiento de su texto con el fin de lograr su aceptación más completa. Le correspondió al Grupo Latinoamericano desempeñar un papel destacado en esta tarea.

Un documento de trabajo presentado por la delegación de México sirvió como punto de partida a los Estados latinoamericanos para elaborar otro definitivo en el que se concretaban seis modificaciones referentes a distintos aspectos del Tratado. Al mismo tiempo, se nombró un Grupo Negociador que quedó compuesto por los representantes de Colombia, Chile y México.

LA PRIMERA MODIFICACIÓN propuesta por el Grupo Latinoamericano versaba sobre el preámbulo. Pretendía que, además de las consideraciones que en él se hacían, se recordara que de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales; y más adelante sugería la idea de que “debe promoverse el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos”.

El Artículo IV del proyecto decía textualmente que “Todas las Partes en el Tratado tienen *derecho a participar* en el más amplio intercambio posible de información científica y tecnológica sobre los usos pacíficos de la energía nuclear”. La propuesta latinoamericana sugería que se dijera: “Todas las Partes en el Tratado tienen el derecho de *tener acceso* a la información científica y tecnológica sobre los usos pacíficos de la energía nuclear y de participar en el más amplio intercambio posible de dicha información.”

La tercera modificación estaba encaminada a que en el Artículo IV quedara expresada en los términos más claros posibles la idea de que los Estados que están en situación de contribuir al mayor desarrollo de la aplicación de la energía nuclear con fines pacíficos, están obligados a cooperar con los otros Estados no poseedores de armas nucleares que sean Partes en el Tratado y, sobre todo, con aquellos de menor desarrollo en ese campo.

En cuanto al Artículo V, sobre explosiones nucleares pacíficas, el Grupo Latinoamericano preconizaba un cambio de importancia en su redacción. Se buscaba con ello acentuar la idea de que, aparte de la reglamentación adecuada de los procedimientos, debía asegurarse que los beneficios potenciales de toda aplicación pacífica de las explosiones nucleares fueran asequibles a los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado, sobre bases no discriminatorias.

En el Artículo VI, sobre la cesación de la carrera armamentista nuclear, el Grupo Latinoamericano deseaba que las medidas que se indicaran a ese respecto incluyeran la eliminación de la fabricación y el perfeccionamiento de los armamentos nucleares.

Finalmente, en lo que toca al Artículo VIII sobre revisión del Tratado, se proponía que al final de la primera frase del párrafo 3, se agregara lo siguiente: "especialmente las de sus artículos IV, V y VI". La enmienda tenía por objeto llamar la atención sobre el hecho de que estos artículos eran los que más preocupaban a los Estados no poseedores de armas nucleares y que, cuando se examinara el funcionamiento del Tratado a los cinco años de su entrada en vigor, tal como se estipulaba en el párrafo 3 del Artículo VIII, se tuvieran a la vista los logros obtenidos en lo que toca a los aspectos más importantes y difíciles de vaticinar del Tratado.

El Grupo negociador Latinoamericano desplegó un esfuerzo encomiable al procurar sacar adelante sus posiciones. Adoptó una postura realista, reconociendo que las únicas modificaciones posibles al proyecto de tratado tenían que ser moderadas y constructivas, o en otros términos, debían respetar su naturaleza al mismo tiempo que tendieran a mejorarlo.

Luego de amplias y complejas negociaciones entre representantes de los diversos grupos y los de los Estados Unidos y la Unión Soviética, estos últimos dieron a conocer su versión definitiva en la que se incluían ciertos cambios de fondo en el preámbulo y en los artículos IV, V y VI, mientras que en el resto se hicieron modificaciones de forma. Casi textualmente se incorporaron dos de las sugerencias latinoamericanas, entre ellas la referente al Artículo V, y se tomaron en consideración en forma parcial otras tres.

Al finalizar el debate y por recomendación de la Primera Comisión, la Asamblea General aprobó por 95 votos contra 4 y 21 abstenciones una resolución en la que se en-

comiaba el esfuerzo desarrollado para llegar a la versión definitiva del Tratado, y además, se pedía a los gobiernos depositarios que lo abrieran a firma y ratificación en la fecha más próxima posible.

Los Estados miembros votaron como sigue:

EN FAVOR DEL TRATADO:

Afganistán	Guatemala	Mongolia
Australia	Guyana	Marruecos
Austria	Honduras	Nepal
Barbados	Hungría	Países Bajos
Bélgica	Islandia	Nueva Zelandia
Bolivia	Indonesia	Nicaragua
Botswana	Irán	Nigeria
Bulgaria	Iraq	Noruega
Bielorrusia	Irlanda	Pakistán
Camerún	Israel	Panamá
Canadá	Italia	Paraguay
Ceilán	Costa de Marfil	Perú
Chad	Jamaica	Filipinas
Chile	Japón	Polonia
China	Jordania	Rumania
Colombia	Kenya	Senegal
Congo (República Democrática)	Kuwait	Singapur
Costa Rica	Laos	Somalia
Chipre	Líbano	Sudáfrica
Checoslovaquia	Lesoto	Yemen del Sur
Dahomey	Liberia	Sudán
Dinamarca	Libia	Suecia
Ecuador	Luxemburgo	Siria
El Salvador	Madagascar	Tailandia
Etiopía	Malasia	Togo
Finlandia	Maldivias (Islas)	Trinidad y Tobago
Ghana	Malta	Túnez
Grecia	Mauricio (Isla)	Turquía
	México	

República Socialista Soviética de Ucrania	República Árabe Unida	Uruguay
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas	Reino Unido	Venezuela
	Estados Unidos de América	Yemen
	Alto Volta	Yugoslavia

■ EN CONTRA: Albania, Cuba, Tanzania y Zambia.

ABSTENCIONES:

Argelia	Congo (Brazzaville)	Mauritania
Argentina	Francia	Níger
Brasil	Gabón	Portugal
Birmania	Guinea	Ruanda
Burundi	India	Arabia Saudita
República Central Africana	Malawi	Sierra Leona
	Malí	España
		Uganda

Sin duda quedaron muchos problemas por resolver y otros exigen un tratamiento más elaborado y completo. Se reconoce en general que uno de los aspectos más difíciles con el que se tropieza es el de las explosiones nucleares con fines pacíficos. No obstante las sucesivas mejoras logradas en el proceso de negociación, el Tratado todavía está lejos de darle una solución satisfactoria. Esto explica que en las discusiones del Comité de Desarme correspondientes a 1968 se haya atribuido tanta importancia a la cuestión del acuerdo especial previsto por el Artículo V, o en otros términos, al examen de los distintos procedimientos para hacer expedita y funcional la cooperación internacional en lo que hace a los beneficios que reporta el uso de la energía nuclear.²⁶

²⁶ En septiembre de 1968 se reunió en Ginebra la Conferencia de Estados que no poseen armas nucleares, en la que se examinaron varios asuntos relacionados con el Tratado de no proliferación de armas nucleares. Se dio suma importancia, entre otros, al tema de las explosiones nucleares pacíficas. Las determinaciones ahí tomadas no alteran dicho Tra-

En julio de 1968, el Gobierno de México suscribió el Tratado sobre la no Proliferación de las armas nucleares en las capitales de los tres países depositarios (Londres, Washington y Moscú). Al hacerlo, los representantes de México interpusieron dos declaraciones interpretativas que dicen lo siguiente:

1. Que, en virtud de lo que se estipula en el Artículo VII del Tratado, ninguna de las disposiciones del mismo deberá interpretarse en el sentido de afectar en manera alguna los derechos y obligaciones de México en su carácter de Estado Parte en el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco), abierto a firma el 14 de febrero de 1967 y sobre el cual la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 2286 (xxii) de 5 de diciembre de 1967; y

2. Que actualmente todo explosivo nuclear es susceptible de usarse como arma nuclear y que no hay ningún indicio de que en un futuro próximo se puedan fabricar explosivos nucleares que no sean potencialmente armas nucleares. Sin embargo, si los adelantos tecnológicos llegaran a modificar esa situación, habría que enmendar las disposiciones pertinentes del Tratado, de acuerdo con el procedimiento que el mismo establece.

El texto definitivo del “Tratado sobre la no Proliferación de las armas nucleares” es el siguiente:

Los Estados que conciertan este Tratado, denominados en adelante las “Partes en el Tratado”,

Considerando las devastaciones que una guerra nuclear infligiría a la humanidad entera y la consiguiente necesidad de hacer todo lo posible por evitar el peligro de semejante guerra y de adoptar medidas para salvaguardar la seguridad de los pueblos,

tado, el cual había sido previamente abierto a la firma y ya tenía entonces carácter definitivo. Pero seguramente habrán de contribuir a reforzar y precisar los procedimientos contemplados de manera general en el Tratado, para crear eventualmente un servicio internacional de explosivos nucleares pacíficos en beneficio de los Estados no nucleares. El Organismo Internacional de Energía Atómica ha creado, inclusive, una comisión ampliamente representativa para examinar la forma en que la OIEA debe participar en esa empresa.

Estimando que la proliferación de las armas nucleares agravaría considerablemente el peligro de guerra nuclear,

De conformidad con las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que piden que se concierte un acuerdo sobre la prevención de una mayor diseminación de las armas nucleares,

Comprometiéndose a cooperar para facilitar la aplicación de las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica a las actividades nucleares de carácter pacífico,

Expresando su apoyo a los esfuerzos de investigación y desarrollo y demás esfuerzos por promover la aplicación, dentro del marco del sistema de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica, del principio de la salvaguardia eficaz de la corriente de materiales básicos y de materiales fisionables especiales mediante el empleo de instrumentos y otros medios técnicos en ciertos puntos estratégicos,

Afirmando el principio de que los beneficios de las aplicaciones pacíficas de la tecnología nuclear, incluidos cualesquiera subproductos tecnológicos que los Estados poseedores de armas nucleares puedan obtener del desarrollo de dispositivos nucleares explosivos, deberán ser asequibles para fines pacíficos a todas las Partes en el Tratado, sean estas Partes Estados poseedores o no poseedores de armas nucleares,

Convencidos de que, en aplicación de este principio, todas las Partes en el Tratado tienen derecho a participar en el más amplio intercambio posible de información científica para el mayor desarrollo de las aplicaciones de la energía atómica con fines pacíficos y a contribuir a dicho desarrollo por sí solas o en colaboración con otros Estados,

Declarando su intención de lograr lo antes posible la cesación de la carrera de armamentos nucleares y de emprender medidas eficaces encaminadas al desarme nuclear,

Pidiendo encarecidamente la cooperación de todos los Estados para el logro de este objetivo,

Recordando que las Partes en el Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua, de 1963, expresaron en el preámbulo de ese Tratado su determinación de procurar alcanzar la suspensión permanente de todas las explosiones de ensayo de armas nucleares y de proseguir negociaciones con ese fin,

Deseando promover la disminución de la tirantez internacional y el robustecimiento de la confianza entre los Estados con objeto de facilitar la cesación de la fabricación de armas nucleares, la liquida-

ción de todas las reservas existentes de tales armas y la eliminación de las armas nucleares y de sus vectores en los arsenales nacionales en virtud de un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional,

Recordando que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas, y que han de promoverse el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos,

Han convenido en lo siguiente:

ARTÍCULO I

Cada Estado poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente; y a no ayudar, alentar o inducir en forma alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos.

ARTÍCULO II

Cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a no recibir de nadie ningún traspaso de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente; a no fabricar ni adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos; y a no recabar ni recibir ayuda alguna para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos.

ARTÍCULO III

1. Cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a aceptar las salvaguardias estipuladas en un acuerdo que ha de negociarse y concertarse con el Organismo Internacional de Energía Atómica, de conformidad con el Estatuto

del Organismo Internacional de Energía Atómica y el sistema de salvaguardias del Organismo, a efecto únicamente de verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por este Estado en virtud de este Tratado con miras a impedir que la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. Los procedimientos de salvaguardia exigidos por el presente artículo se aplicarán a los materiales básicos y a los materiales fisionables especiales, tanto si se producen, tratan o utilizan en cualquier planta nuclear principal como si se encuentran fuera de cualquier instalación de ese tipo. Las salvaguardias exigidas por el presente artículo se aplicarán a todos los materiales básicos o materiales fisionables especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción, o efectuadas bajo su control en cualquier lugar.

2. Cada Estado Parte en el Tratado se compromete a no proporcionar: a) materiales básicos o materiales fisionables especiales, ni b) equipo o materiales especialmente concebidos o preparados para el tratamiento, utilización o producción de materiales fisionables especiales, a ningún Estado no poseedor de armas nucleares, para fines pacíficos, a menos que esos materiales básicos o materiales fisionables especiales sean sometidos a las salvaguardias exigidas por el presente artículo.

3. Las salvaguardias exigidas por el presente artículo se aplicarán de modo que se cumplan las disposiciones del Artículo IV de este Tratado y que no obstaculicen el desarrollo económico o tecnológico de las Partes o la cooperación internacional en la esfera de las actividades nucleares con fines pacíficos, incluido el intercambio internacional de materiales y equipo nucleares para el tratamiento, utilización o producción de materiales nucleares con fines pacíficos de conformidad con las disposiciones del presente artículo y con el principio de la salvaguardia enunciado en el preámbulo del Tratado.

4. Los Estados no poseedores de armas nucleares que sean Partes en el Tratado, individualmente o junto con otros Estados, de conformidad con el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, concertarán acuerdos con el Organismo Internacional de Energía Atómica a fin de satisfacer las exigencias del presente artículo. La negociación de esos acuerdos comenzará dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor inicial de este Tratado. Para los Estados que depositen sus instrumentos de ratificación o de adhesión después de ese plazo de ciento ochenta días, la negociación

de esos acuerdos comenzará a más tardar en la fecha de dicho depósito. Tales acuerdos deberán entrar en vigor, a más tardar, en el término de dieciocho meses a contar de la fecha de iniciación de las negociaciones.

ARTÍCULO IV

1. Nada de lo dispuesto en este Tratado se interpretará en el sentido de afectar el derecho inalienable de todas las Partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I y II de este Tratado.

2. Todas las Partes en el Tratado se comprometen a facilitar el más amplio intercambio posible de equipo, materiales e información científica y tecnológica para los usos pacíficos de la energía nuclear y tienen el derecho de participar en ese intercambio. Las Partes en el Tratado que estén en situación de hacerlo deberán asimismo cooperar para contribuir, por sí solas o junto con otros Estados u organizaciones internacionales, al mayor desarrollo de las aplicaciones de la energía nuclear con fines pacíficos, especialmente en los territorios de los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de las regiones en desarrollo del mundo.

ARTÍCULO V

Cada Parte en el Tratado se compromete a adoptar las medidas apropiadas para asegurar que, de conformidad con este Tratado, bajo observación internacional apropiada y por los procedimientos internacionales apropiados, los beneficios potenciales de toda aplicación pacífica de las explosiones nucleares sean asequibles sobre bases no discriminatorias a los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado y que el costo para dichas Partes de los dispositivos explosivos que se empleen sea lo más bajo posible y excluya todo gasto por concepto de investigación y desarrollo. Los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado deberán estar en posición de obtener tales beneficios, en virtud de uno o más acuerdos internacionales especiales, por conducto de un organismo internacional apropiado en el que estén adecuadamente representados los Estados no poseedores de armas nucleares. Las negociaciones sobre esta cuestión deberán comenzar lo antes posible, una vez que el Tratado haya entrado en vigor. Los Estados no poseedores de armas nucleares

Partes en el Tratado que así lo deseen podrán asimismo obtener tales beneficios en virtud de acuerdos bilaterales.

ARTÍCULO VI

Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional.

ARTÍCULO VII

Ninguna disposición de este Tratado menoscabará el derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales a fin de asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios.

ARTÍCULO VIII

1. Cualquiera de las Partes en el Tratado podrá proponer enmiendas al mismo. El texto de cualquier enmienda propuesta será comunicado a los Gobiernos depositarios que lo transmitirán a todas las Partes en el Tratado. Seguidamente, si así lo solicitan un tercio o más de las Partes en el Tratado, los Gobiernos depositarios convocarán a una conferencia, a la que invitarán a todas las Partes en el Tratado, para considerar tal enmienda.

2. Toda enmienda a este Tratado deberá ser aprobada por una mayoría de los votos de todas las Partes en el Tratado, incluidos los votos de todos los Estados poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado y de las demás Partes que, en la fecha en que se comunique la enmienda, sean miembros de la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica. La enmienda entrará en vigor para cada Parte que deposite su instrumento de ratificación de la enmienda al quedar depositados tales instrumentos de ratificación de una mayoría de las Partes, incluidos los instrumentos de ratificación de todos los Estados poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado y de las demás Partes que, en la fecha en que se comunique la enmienda, sean miembros de la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica. Ulteriormente entrará en vigor para cualquier otra Parte al quedar depositado su instrumento de ratificación de la enmienda.

3. Cinco años después de la entrada en vigor del presente Tratado se celebrará en Ginebra, Suiza, una conferencia de las Partes en el Tratado, a fin de examinar el funcionamiento de este Tratado para asegurarse que se están cumpliendo los fines del preámbulo y las disposiciones del Tratado. En lo sucesivo, a intervalos de cinco años, una mayoría de las Partes en el Tratado podrá mediante la presentación de una propuesta al respecto a los Gobiernos depositarios, conseguir que se convoquen otras conferencias con el mismo objeto de examinar el funcionamiento del Tratado.

ARTÍCULO IX

1. Este Tratado estará abierto a la firma de todos los Estados. El Estado que no firmare este Tratado antes de su entrada en vigor, de conformidad con el párrafo 3 de este artículo, podrá adherirse a él en cualquier momento.

2. Este Tratado estará sujeto a ratificación por los Estados signatarios. Los instrumentos de ratificación y los instrumentos de adhesión serán entregados para su depósito a los Gobiernos de los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que por el presente se designan como Gobiernos depositarios.

3. Este Tratado entrará en vigor después de su ratificación por los Estados cuyos Gobiernos se designan como depositarios del Tratado y por otros cuarenta Estados signatarios del Tratado, y después del depósito de sus instrumentos de ratificación. A los efectos del presente Tratado, un Estado poseedor de armas nucleares es un Estado que ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1º de enero de 1967.

4. Para los Estados cuyos instrumentos de ratificación o de adhesión se depositaren después de la entrada en vigor de este Tratado, el Tratado entrará en vigor en la fecha del depósito de sus instrumentos de ratificación o adhesión.

5. Los Gobiernos depositarios informarán sin tardanza a todos los Estados signatarios y a todos los Estados que se hayan adherido a este Tratado de la fecha de cada firma, de la fecha de depósito de cada instrumento de ratificación o de adhesión a este Tratado, de la fecha de su entrada en vigor y la fecha de recibo de toda solicitud de convocación a una conferencia o de cualquier otra notificación.

6. Este Tratado será registrado por los Gobiernos depositarios, de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

ARTÍCULO X

1. Cada Parte tendrá derecho, en ejercicio de su soberanía nacional, a retirarse del Tratado si decide que acontecimientos extraordinarios, relacionados con la materia que es objeto de este Tratado, han comprometido los intereses supremos de su país. De esa retirada deberá notificar a todas las demás Partes en el Tratado y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con una antelación de tres meses. Tal notificación deberá incluir una exposición de los acontecimientos extraordinarios que esa Parte considere que han comprometido sus intereses supremos.

2. Veinticinco años después de la entrada en vigor del Tratado se convocará a una conferencia para decidir si el Tratado permanecerá en vigor indefinidamente o si se prorrogará por uno o más períodos suplementarios de duración determinada. Esta decisión será adoptada por la mayoría de las Partes en el Tratado.

ARTÍCULO XI

Este Tratado, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en los archivos de los Gobiernos depositarios. Los Gobiernos depositarios remitirán copias debidamente certificadas de este Tratado a los Gobiernos de los Estados signatarios y de los Estados que se adhieran al Tratado.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL los infrascritos, debidamente autorizados, firman este Tratado.

Se terminó de imprimir el día 15 de julio en los talleres de Gráfica Panamericana, S. de R. L., (Parroquia 911, México 12, D. F.). Se utilizaron en su composición tipos Baskerville de 11:13, 9:11 y 8:9 puntos. Diseñó y cuidó la edición *Jas Reuter*.

OTRAS PUBLICACIONES DEL
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- CASTAÑEDA, Jorge, *México y el orden internacional*. 248 pp. (\$ 18.00; Dls. 1.50)
- CASTAÑEDA, Jorge, *Valor jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*. 204 pp. (\$ 35.00; Dls. 3.00)
- GARCÍA ROBLES, Alfonso, *El Tratado de Tlatelolco. Génesis, alcance y propósitos de la proscripción de las armas nucleares en la América Latina*. xxxi, 340 pp. (\$ 50.00; Dls. 4.40)
- GARCÍA ROBLES, Alfonso, *La anchura del mar territorial*. 127 pp. (\$ 18.00; Dls. 1.50)
- GARCÍA ROBLES, Alfonso, *La desnuclearización de la América Latina*. 2ª ed. aumentada. 184 pp. (\$ 25.00; Dls. 2.10)
- MEYER, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*. 274 pp. (\$ 50.00; Dls. 4.40)

