

El tratado de Tlatelolco. Limitaciones y resultados

Holger Mirek

Holger, Mirek: Politólogo alemán. Estudios en las universidades de Göttingen, Tübingen y Berlín. Colaborador científico del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Tübingen.

El estatuto de desnuclearización de América Latina, más conocido como el Tratado de Tlatelolco, ha cumplido objetivos fundamentales, a pesar de haber fracasado el perfeccionamiento de sus funciones políticas e institucionales.

El autor de este trabajo afirma que el tratado no sólo ha impedido una carrera armamentista nuclear en la región, sino también el emplazamiento de armas nucleares en los países latinoamericanos.

Luego hace un detenido análisis de los contenidos y zona de aplicación del tratado, el sistema de control respecto al cumplimiento de las obligaciones, así como de las limitaciones existentes derivadas de los intereses estratégicos y tecnológico-militares de los Estados poseedores de armas nucleares.

La génesis del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe se inserta en el esfuerzo por lograr el desarme general y total realizado en las Naciones Unidas al comienzo de la década de los años sesenta, la extensión del conflicto entre el este y oeste hacia América Latina como producto de la confrontación política entre los EE.UU. durante la crisis de Cuba en octubre de 1962 y el empeño de un grupo de países latinoamericanos por ampliar su campo de acción, dentro del sistema interamericano y frente a la potencia hegemónica de los EE.UU., en materia de política exterior y de seguridad.

A pesar de su integración al sistema interamericano mediante el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), algunos países importantes de América Latina intentaron, al comienzo de la década de los años sesenta y por primera vez, formular e imponer sus demandas en materia de seguridad a nivel

regional y sin la participación directa de los EE.UU.. En consecuencia, la elaboración del Tratado de Tlatelolco y la creación del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL) debe interpretarse como un intento de emancipación de América Latina respecto de la potencia hegemónica del hemisferio occidental y también como concepción de seguridad regional de los países latinoamericanos, aunque limitado a las armas nucleares.

Zona de aplicación y contenido del tratado

El instrumento consta del tratado más los protocolos adicionales I y II, que reglamenta la adhesión de tres grupos de Estados:

Según el Art. XXV el tratado está abierto a la firma de todos los Estados latinoamericanos al sur del paralelo 35° latitud norte. Según el artículo II, sólo se consideran **partes contratantes** aquéllas para las cuales el tratado **esté en vigor**. Los Estados latinoamericanos que hayan firmado o ratificado el tratado cumplir con los requisitos de su entrada en vigor, son considerados como Estados signatarios no sujetos al sistema de control establecido en el tratado ni son miembros del OPANAL. A diferencia de la OEA, los EE.UU. no tienen representación en el organismo del tratado.

En el Protocolo Adicional I, conocido también por Protocolo Colonial, los Estados que de jure o de facto son responsables para ciertos territorios comprendidos dentro de los límites de la zona geográfica establecida en el tratado, se comprometen a respetar el estatuto de desnuclearización para fines bélicos de los mismos. Este protocolo concierne a Francia, el Reino Unido, los Países Bajos y los EE.UU.. La inclusión de los Estados antes mencionados debe garantizar la desnuclearización para fines bélicos de todos los territorios es decir, un nivel de seguridad único para toda la zona geográfica establecida en el tratado.

Mediante el Protocolo Adicional II, los Estados poseedores de armas nucleares: República Popular de China, Gran Bretaña, Unión Soviética y EE.UU., se comprometen a respetar plenamente el estatuto de desnuclearización para fines bélicos y, además, a no emplear armas nucleares y a no amenazar con su empleo contra las partes contratantes. En consecuencia, el Protocolo Adicional II limita las opciones bélicas nucleares de los Estados poseedores de armas nucleares contra las partes contratantes latinoamericanas.

Al igual que los Estados signatarios latinoamericanos, los Estados signatarios de los protocolos adicionales no son considerados como partes contratantes, es decir, que no tienen representación en el OPANAL ni están sujetos al sistema de control establecido en el tratado. De este modo, se conserva el necesario equilibrio de responsabilidades y obligaciones, pues a menos derechos, menos obligaciones. En la tabla I, se listan las partes contratantes así como los Estados signatarios de tratado y los Estados signatarios de lo protocolos.

A diferencia del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), el Tratado de Tlatelolco tiene carácter permanente.

Según el artículo IV, inciso 1º, la zona de aplicación del tratado es la suma de los territorios para los cuales el instrumento esté en vigor. Como puede observarse en la tabla I, el tratado está actualmente en vigor para 22 Estados latinoamericanos y del Caribe, exceptuando Estados de la importancia de Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Guyana, aparte de algunos Estados pequeños independizados en los últimos años. En consecuencia, la zona de aplicación y la función de seguridad del tratado tienen limitaciones significativas desde la perspectiva continental latinoamericana.

En el inciso 2 del artículo, se establece que, al cumplirse ciertas condiciones (p. ej. la adhesión de Cuba; ratificación del tratado por Argentina y ratificación del Protocolo Adicional I por Francia), se contará con una vasta zona de aplicación del tratado incluyendo grandes extensiones oceánicas. Sin embargo, las condiciones establecidas no se han cumplido todavía. En consecuencia, la función de seguridad del tratado queda limitada a los territorios de las partes contratantes. Es de presumir, entonces, que la creación de una extensa zona desnuclearizada para fines bélicos, unida a la Antártida desmilitarizada, no se podrá realizar ni en el futuro lejano.

El contenido del tratado

En el preámbulo se establecen los objetivos políticos y funciones de seguridad del tratado. En síntesis, pretende representar una contribución al desarme general enmarcado en la labor de las Naciones Unidas; asegurar la no proliferación de las armas nucleares mediante la autolimitación de los Estados en uso de sus derechos soberanos; garantizar el uso de la energía nuclear exclusivamente para fines pacíficos e impedir una carrera armamentista nuclear a nivel regional.

Las obligaciones más importantes del tratado se formulan en los artículos I y V.

En el artículo I, las partes contratantes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios:

- a) El ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear. . . y
- b) 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.

Para poder entender las prohibiciones es necesario considerar la definición de las armas nucleares establecida en el artículo V. Según ella, se entiende por arma

nuclear 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. El instrumento que pueda utilizarse para el transporte o propulsión del artefacto no queda comprendido en esta definición si es separable del artefacto y no parte indivisible del mismo.

El análisis de las divergencias en la evaluación del tratado no puede obviar el artículo XVIII, donde se reconoce el derecho de las partes contratantes de realizar explosiones de dispositivos nucleares con fines pacíficos - inclusive de artefactos similares a los empleados en el armamento nuclear - o prestar su colaboración a los mismos fines. En el inciso segundo de mismo artículo se establecen los procedimientos detallados destinados a garantizar el control de tales explosiones por parte del OPANAL y del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

A continuación formulamos algunos comentarios sobre los artículos antes mencionados.

Artículo I: en cuanto a la prohibición de ensayos, el Tratado de Tlatelolco supera el tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares de 1963, que no abarca las pruebas subterráneas. En la zona de aplicación, se prohíbe todo almacenamiento y emplazamiento de armas nucleares, con lo cual se va también más allá de Tratado de Prohibición Parcial de Pruebas de Armas Nucleares, pues éste permite el emplazamiento de tales armas en los territorios de Estados terceros, siempre y cuando las mismas estén sujetas al control y disposición de los Estados propietarios.

Los primeros proyectos de tratado, presentados en 1963, sufrieron limitaciones respecto de las funciones de seguridad en el curso de las negociaciones. En el proyecto original, se establecía la prohibición de: transporte de armas nucleares en tránsito por parte de los Estados poseedores de las mismas, así como la prohibición general de sistemas de propulsión. Ninguna de estas cláusulas pasó a formar parte del instrumento definitivo.

Las limitaciones mencionadas se deben más que nada, a los intereses estratégicos de los EE.UU. que sólo estaban dispuestos a aceptar las obligaciones para sus territorios según el Protocolo Adicional I, si Cuba se adhería al tratado. El Protocolo I fue firmado, finalmente, por el gobierno de Carter, en 1977, y ratificado cuatro años más tarde, en 1981, por el gobierno de Reagan. Así, los EE.UU. se comprometieron a no almacenar o emplazar armas nucleares en sus bases militares de Puerto Rico, Guantánamo y la Zona del Canal de Panamá. Sin embargo, no se restringió contractualmente el derecho de transporte de armas nucleares en tránsito. Aunque el Tratado sobre el Canal de Panamá de 1977 disuelve la antigua zona del canal restableciendo, al menos de jure, la soberanía panameña en todo el territorio del país, se reconoció el derecho de transporte de armas nucleares en tránsito sin inspección. Los Estados que pretendan transportar armas nucleares en tránsito a través del espacio aéreo o aguas territoriales de las partes contratantes

deben observar las normas del derecho internacional, que permite el tránsito pacífico por las aguas territoriales, mientras que el permiso o negación del uso del espacio aéreo o instalaciones portuarias dependen de la decisión del Estado respectivo.

Artículos V y XVIII: la deseada prohibición general de sistemas de propulsión o transporte de armas nucleares fue criticada en la fase de negociación del tratado, particularmente por el gobierno británico que no quiso restringir el uso militar de buques y aviones modernos con **capacidad** nuclear, siempre y cuando no portaran armas nucleares. Esto incluye también las operaciones de submarinos nucleares sin armamento nuclear. Dejando de lado la cuestión del armamento, el uso de uranio enriquecido para la propulsión de submarinos representa una forma de empleo **militar** de la energía nuclear, el cual está reñido con los objetivos del tratado, al menos de su intención original. Es interesante mencionar que el uso militar no explosivo de la energía nuclear está prohibido según el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares.

La definición de armas nucleares establecida en el artículo V del Tratado de Tlatelolco, abarca sólo aquellos artefactos que son partes inseparables del instrumento explosivo tales como p. ej. los cohetes de alcance medio emplazados en 1962 en Cuba por la Unión Soviética.

Por otra parte existen todavía discrepancias entre los Estados latinoamericanos respecto de la relación entre el artículo V, donde se establece la definición de armas nucleares, y el artículo XVIII que permite las explosiones nucleares con fines pacíficos.

Aunque todos los Estados participantes en las negociaciones apoyaban los objetivos políticos del tratado, especialmente la prohibición del desarrollo, fabricación y adquisición de armas nucleares, Brasil y Argentina, más que otros reclamaban el derecho de realizar explosiones nucleares con fines pacíficos, por sí mismo o con la ayuda de terceros. Ciertamente que también el Tratado de No Proliferación permite tales explosiones, aunque reserva su ejecución exclusivamente a los Estados nucleares, en forma de servicios comerciales para terceros. Sin embargo, este tratado prohíbe a los Estados no nucleares desviar combustible nuclear del circuito civil a fin de fabricar cualquier artefacto explosivo (tanto para uso militar como para uso civil). Aunque existen criterios tecnológicos que permiten distinguir entre armas nucleares y artefactos destinados para fines civiles, la tecnología de fabricación de artefactos explosivos nucleares (diseño, masa crítica, detonador) y la experiencia de explosiones pertenecen a la llamada "capacidad de fabricar armas nucleares". Es objetivo prioritario de los Estados nucleares impedir que los países "en el umbral nuclear" adquieran esa capacidad.

Mientras que México considera la realización de explosiones nucleares con artefactos explosivos propios como incompatible con lo establecido en el artículo XVIII los Estados signatarios Argentina y Brasil defienden su derecho de realizar

explosiones nucleares para fines pacíficos por sí mismos apoyándose precisamente en el mismo artículo.

Al ratificar los protocolos adicionales, Gran Bretaña, los EE.UU. y la Unión Soviética consignaron declaraciones interpretativas donde hacen constar que consideran que la realización de explosiones nucleares por las partes contratantes, aunque se haga con fines de paz, es incompatible con el Tratado de Tlatelolco. Hasta la fecha no se ha efectuado ninguna explosión nuclear con fines pacíficos en América Latina. Sin embargo, la divergencia en la interpretación del artículo XVIII representa una de las razones por las que Argentina y Brasil no han ratificado el tratado. Casi todas las partes contratantes del Tratado de Tlatelolco, han manifestado su disposición de renunciar a cualquier uso explosivo de la energía nuclear mediante la ratificación del Tratado de No Proliferación (excepto Colombia y Trinidad-Tobago).

Limitación de la función de seguridad del tratado por el transporte de armas nucleares en tránsito: la cuestión del tránsito representa el mayor problema de seguridad del Tratado de Tlatelolco. Este problema no está reglamentado en su articulado. Los EE.UU. y Francia destacan en sus declaraciones interpretativas que las partes contratantes pueden conceder o negar el derecho de transporte de armas nucleares en tránsito a cualquiera de los Estados poseedores de las mismas. En particular los EE.UU. se reservan el derecho de tránsito en los territorios de la zona de aplicación del tratado que están bajo su responsabilidad. Ahora bien, las armas nucleares en tránsito no pueden ser distinguidas fácilmente de las almacenadas o emplazadas, máxime cuando el OPANAL no tiene el derecho de inspeccionar los territorios que están bajo la responsabilidad de Estados poseedores de armas nucleares. Finalmente, los Estados nucleares occidentales son de facto monopolista del tránsito, pues la Unión Soviética sólo ha podido conseguir permisos del gobierno cubano, p. ej. para visitas de submarinos con capacidad nuclear.

La Unión Soviética fue el último Estado poseedor de armas nucleares que ratificó, en 1979, el Protocolo Adicional II y declaró que el permiso del transporte de armas nucleares en tránsito violaba los principios del tratado al ser incompatible con el estatuto desnuclearizado de las partes contratantes y sus obligaciones derivadas del artículo primero.

De las partes contratantes latinoamericanas, sólo México prohibió el transporte de armas nucleares en tránsito en forma general, cualquiera sea su origen. Panamá, que aceptó el transporte de armas nucleares en tránsito a través del canal en los tratados sobre el canal de Panamá, no puede prohibirlo ni en el futuro debido a sus obligaciones contractuales. Si estallara un conflicto nuclear entre las superpotencias en la región, la Unión Soviética interpretaría la actitud de Panamá como incompatible con el estatuto desnuclearizado de la zona de aplicación del tratado. Es bueno recordar, en este contexto, que hasta la fecha ninguno de los Estados miembros del Pacto de Varsovia se ha adherido al llamado Protocolo de Neutralidad con respecto al Canal de Panamá.

La discusión actual sobre la cuestión del tránsito en América Latina se puede ilustrar en el caso del "estatuto de desnuclearización" de Puerto Rico, ubicado en la zona geográfica del tratado y sujeto a lo establecido en el Protocolo Adicional I (territorio bajo la responsabilidad de EE.UU.). Aunque no se pudo comprobar la presencia permanente de armas nucleares estadounidenses en la isla, los estudios elaborados por el Colegio de Abogados de Puerto Rico y del científico norteamericano W. M. Arkin demuestran que la base estadounidense de Roosevelt Roads en Puerto Rico está integrada en los planes estratégicos nucleares de los EE.UU. cumpliendo importantes funciones de información y comunicación para los submarinos y buques nucleares de la armada de los Estados Unidos. Las aguas territoriales y el espacio aéreo de Puerto Rico son usados permanentemente por barcos de guerra y aviones norteamericanos con capacidad nuclear. En los estudios mencionados se comprueba que la base de Roosevelt Roads servirá como cuartel general de mando de la flota atlántica de submarinos estratégicos en caso de amenaza de destrucción o destrucción del cuartel general en Norfolk/Virginia. Opinamos que tales funciones amplias de información, control y planificación no son compatibles con el artículo I del Tratado de Tlatelolco aun cuando no se pueda comprobar el almacenamiento o emplazamiento de armas nucleares, sino solamente suponerlos.

Sistema de control

Es objeto del sistema de control verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes contratantes según las disposiciones del artículo I (obligaciones). Los métodos de verificación e inspección estipulados revisten carácter ejemplar en el campo de los convenios internacionales sobre control de armamentos excepto el régimen de la Antártida donde se establecen inspecciones in situ.

Según el segundo inciso del artículo XII, el sistema de control está destinado a verificar especialmente:

- 1.- Que los artefactos, servicios e instalaciones destinados a usos pacíficos de la energía nuclear no sean utilizados en el ensayo y la fabricación de armas nucleares;
- 2.- Que no llegue a realizarse en el territorio de las partes contratantes ninguna de las actividades prohibidas, con materiales o armas nucleares introducidos del exterior, y
- 3.- Que las explosiones con fines pacíficos sean compatibles con las disposiciones contenidas en el artículo XVIII.

En la implementación de los controles podemos distinguir tres niveles relacionados con los tres objetos del sistema de control.

El nivel internacional: en el artículo XIII se dispone que cada parte contratante iniciará negociaciones con el Organismo Internacional de Energía Atómica (Viena/Austria) para llegar a acuerdos sobre la aplicación de salvaguardias, dentro del término de 180 días después de la fecha del depósito de su respectivo instrumento de ratificación del tratado. Estos acuerdos deberán entrar en vigor a más tardar dieciocho meses después del inicio de las negociaciones. Los acuerdos para la aplicación de salvaguardias incluyen todas las actividades nucleares según INF/CIRC. 153 del OIEA. Este modelo de acuerdo es idéntico a los acuerdos que deben firmarse para la adhesión al Tratado de No Proliferación. Algunos países importantes de América Latina (p. ej. Argentina, Brasil, Chile, Cuba) rechazan este acuerdo modelo del OIEA, el cual contiene la prohibición estricta del uso de conocimientos y material fisible para la fabricación de artefactos explosivos incluyendo aquéllos destinados a fines pacíficos. Por ejemplo, Argentina exige un modelo de acuerdo específico, ajustado al régimen del Tratado de Tlatelolco, que no restrinja la opción de realizar explosiones nucleares con fines pacíficos.

Los instrumentos de control del OIEA se refieren a las obligaciones según los numerales 1 y 2, siempre y cuando se trata de material nuclear. En cambio, el OIEA no podría controlar la prohibida importación de armas nucleares. El OPANAL como organismo de control regional no participa en las inspecciones del OIEA y no es informado oficialmente sobre los resultados de las mismas ni por las partes contratantes ni por la Organización Internacional de Energía Atómica.

En la tabla 2 se registra el status de los acuerdos firmados por las partes contratantes según lo dispuesto en el artículo XIII del Tratado de Tlatelolco y/o el Tratado de No Proliferación.

El nivel regional: mientras que la OIEA controla el material nuclear a partir de su integración en el circuito de combustible a fin de detectar la desviación de material nuclear enriquecido para la fabricación de artefactos explosivos, el Tratado de Tlatelolco establece metas de control más ambiciosas, entre ellas, la prohibición de introducir armas nucleares del exterior. En consecuencia, el tratado estipula instrumentos de control adicionales tales como:

- Informes semestrales obligatorios de las partes;
- Informes especiales de las partes;
- Inspecciones especiales del consejo del OPANAL realizadas por el secretario general previa solicitud razonada de una parte.

Muchas partes contratantes, retrasan el cumplimiento de la obligación de presentar Informes y, hasta la fecha, no hubo Informes ni inspecciones especiales.

Finalmente, el OPANAL debe actuar cuando una parte pretenda realizar una explosión nuclear con fines pacíficos. En la actualidad, el organismo no está

preparado - en términos financieros o de personal - para asumir funciones de control tan amplias; por otra parte, los Estados con armamento nuclear según la definición del Tratado de No Proliferación no estarían dispuestos en estos momentos, de prestar servicios de esa naturaleza a los Estados latinoamericanos.

El nivel nacional: las actividades nucleares nacionales de las partes contratantes del Tratado de Tlatelolco son controladas eficazmente por la Organización Internacional de Energía Atómica. En aquellos Estados latinoamericanos que no han ratificado ni el Tratado de Tlatelolco ni el de No Proliferación, se aplica el acuerdo de salvaguardia OIEA/ IN/CIRC 66/2, mediante el cual se procura impedir el uso **militar** de la energía nuclear.

En cambio, la cooperación entre las partes y el OPANAL es deficiente debido a la irregularidad de los Informes nacionales y la retención por las partes, de la información sobre las inspecciones del OIEA.

Aunque la cooperación entre los países latinoamericanos en el campo del uso pacífico de la energía nuclear se ha estrechado en los últimos diez años, la misma se limita básicamente a acuerdos bilaterales fuera del OPANAL como organismo regional. Argentina y Brasil, ambos no representados en el organismo, son especialmente activos en su cooperación nuclear con fines civiles. La meta manifestada en reiteradas oportunidades por OPANAL de combinar funciones de organismo de control de armamentos con las de una "EURATOM latinoamericana", no parece viable en el futuro previsible.

Organización

Después de la entrada en vigor del Tratado de Tlatelolco, el 25 de abril de 1969, el gobierno mexicano en su condición de Estado depositario convocó una conferencia previa que se realizó en Ciudad de México del 24 al 28 de junio de 1969 donde se elaboraron las bases jurídicas y administrativas del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL). Sobre estas bases se constituyó el OPANAL, en el primer período de sesiones de la conferencia general celebrado del 2 al 9 de septiembre de 1969 en Ciudad de México. A continuación sintetizamos los órganos del OPANAL y sus atribuciones más importantes.

La conferencia general: la conferencia general, órgano supremo del organismo celebra reuniones ordinarias cada dos años. Establece los procedimientos del sistema de control del OPANAL, elige a los miembros del consejo y al secretario general autoriza la concertación de acuerdos con gobiernos y con organismos internacionales, aprueba el presupuesto y admite nuevos miembros. De las 13 reuniones ordinarias y extraordinarias celebradas hasta 1985, diez se realizaron en México y una en Venezuela, Ecuador y Jamaica, respectivamente. Todos los Estados miembro tienen representación en la conferencia general.

El consejo: el consejo funciona en la sede del organismo en Ciudad de México; por

regla general, se reúne cada dos meses. Los cinco miembros del consejo, elegido por un período de cuatro años, se componen de los embajadores acreditados en Ciudad de México o sus suplentes. Como atribución general, el consejo controla el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes en relación al sistema de control. En la práctica, el consejo ha desempeñado el papel de órgano asesor y de apoyo al secretario general. Según lo dispuesto en el tratado, el consejo realiza también las inspecciones especiales solicitadas por una de las partes y designa al personal técnico para observar las explosiones nucleares con fines pacíficos. Hasta este momento no se hizo necesario llevar estas atribuciones a la práctica.

La secretaría: la secretaría cuenta con 8 empleados dirigidos por el secretario general, un funcionario con rango de embajador. El secretario general es elegido por la conferencia general previa proposición de un Estado miembro y dura en su cargo un período de cuatro años, pudiendo ser reelecto por un período único adicional. Dirige la labor diaria del organismo y debe rendir informes sobre sus actividades al consejo y la conferencia general. El secretario general participa en las inspecciones especiales del consejo y, en calidad de observador, en las explosiones nucleares con fines pacíficos, aunque tales atribuciones - al igual que en el caso del consejo - no se han llevado a la práctica hasta este momento. Desde el 1° de enero de 1986, el organismo es dirigido por el funcionario venezolano Antonio Stempel París.

El presupuesto bienal del OPANAL alcanzó unos US\$ 460.000 para el ejercicio de 1982/83. México, cuya cuota representaba 58 por ciento del total en los primeros años de funcionamiento del organismo, redujo su aporte a 26,5 por ciento. Los demás Estados que aportan cuotas importantes son Venezuela, 20,8 por ciento; Colombia, 9,6 por ciento; Perú, 5 por ciento y Uruguay, 3,5 por ciento. Los Estados miembros pequeños aportan algo menos del 2 por ciento cada uno. Desde la fundación del organismo, su presupuesto no fue aumentado sustancialmente. El atraso del pago de cuotas de algunos Estados miembros generó ya varias crisis financieras.

Evaluación crítica de la estructura organizacional: la conferencia general, cuando se reúne en Ciudad de México, está compuesta mayoritariamente por los diplomáticos de las partes acreditados ante el gobierno de México. Por razones económicas, el envío directo de funcionarios de las capitales nacionales representa la excepción. Dado que la mayoría de las partes contratantes no realiza actividades nucleares significativas, la relevancia política de la labor de la conferencia general es muy limitada.

En vista de que la función controladora del consejo (informes e inspecciones especiales) no se ha llevado todavía a la práctica, este órgano tiene una función real relativamente limitada, como ente asesor. Y en vista de que el consejo está compuesto por diplomáticos acreditados en México, el interés personal de los miembros del consejo y su posición en sus respectivos países determinan la posibilidad de apoyo político a las actividades del OPANAL.

En consecuencia, un secretario general activo desempeña un papel más importante que el previsto según la estructura institucional-funcional. Sin embargo, en vista de los recursos humanos y financieros escasos, tal situación se da solamente si México como Estado depositario u otras partes importantes tales como Colombia o Venezuela, apoyan políticamente la actividad del secretario general.

La relación entre el OPANAL y las partes contratantes

Exceptuando la activa política exterior de México plasmada particularmente en iniciativas de desarme en las Naciones Unidas, las partes muestran poco interés político por el tratado y su organismo. Tal circunstancia no se debe a una actitud de rechazo de la idea de desnuclearización regional, sino que resulta de la poca significación del tratado, dado que las partes no realizan actividades nucleares civiles de importancia. Sólo algunas partes han demostrado preocupación genuina por el OPANAL brindándole su apoyo político, entre ellas además de México, sobre todo Ecuador, Jamaica, Colombia, Perú y Venezuela. En algunos países latinoamericanos el OPANAL es considerado como instrumento de la política exterior mexicana.

Aparte del objeto específico del tratado, algunos de los miembros importantes que lo apoyan han compartido otros intereses políticos desde el comienzo de la década de los años setenta. Mencionemos, entre otros, la presencia de México y Venezuela en el grupo de países exportadores de petróleo y el interés de ambos en la cooperación económica en el área del Caribe (Jamaica como país líder del CARICOM, México y Venezuela), así como la iniciativa en materia de seguridad del grupo de Contadora, compuesto por Colombia, México, Panamá y Venezuela y apoyado por Argentina y Brasil.

El cuadro se vuelve más complejo con la inclusión de Argentina y Brasil, Estados signatarios avanzados en términos de tecnología nuclear. Ciertamente existen posiciones comunes latinoamericanas a nivel de la diplomacia multilateral de control de armamentos (Naciones Unidas, Conferencia sobre Desarme) por ejemplo, la crítica compartida por México, Argentina, Brasil y otros a la carrera armamentista que está comenzando en el espacio exterior, pero también hay divergencias políticas, sobre todo entre los Estados del Caribe y los de América Latina. Sin embargo, en relación con el Tratado de Tlatelolco y el futuro del OPANAL es más significativa la divergencia de intereses en torno a la no proliferación de armas nucleares, con México y las partes contratantes de un lado, y Argentina y Brasil, del otro. Mientras que México y la mayoría de las partes contratantes se adhirieron también al Tratado de No Proliferación, Argentina y Brasil se encuentran en el grupo de los críticos más duros del actual régimen de no proliferación a nivel internacional. Por lo pronto no se sabe si, en el curso de la "desmilitarización" de la política interna, los gobiernos de Argentina y Brasil se deciden a ratificar el Tratado de Tlatelolco. Sin embargo, no es probable que adopten o acepten las posiciones sobre no proliferación sostenidas por los Estados

Unidos o la Unión Soviética, tal como están plasmadas en sus declaraciones interpretativas del Tratado de Tlatelolco, compartidas por México como Estado depositario.

Tanto Brasil como Argentina tienen actualmente planes para construir submarinos con **propulsión nuclear**. Si tales planes se convirtieran en realidad, se trataría de casos de uso **militar** de la energía nuclear, incompatible con la intención política del Tratado de Tlatelolco, pero permitido según el Tratado de No Proliferación. Ni el OPANAL ni el gobierno mexicano en su condición de Estado depositario han tomado posición ante este problema delicado.

En vista del inicio de un programa de cooperación en tecnología nuclear entre Argentina y Brasil, basado en convenios de largo alcance, así como del interés económico de ambos Estados de reforzar la cooperación bilateral con otros Estados latinoamericanos en el área del uso pacífico de la energía nuclear, creemos que ni Argentina ni Brasil iniciarán programas de armamento nuclear en el próximo decenio, puesto que éstos, sin redundar en beneficio de su posición internacional respectiva, profundizarían la desconfianza entre los Estados latinoamericanos provocando, además, una carrera armamentista nuclear en la región suramericana.

Resumen

1.- Se han cumplido, hasta la fecha, los objetivos fundamentales del Tratado de Tlatelolco, es decir, el estatuto de desnuclearización de los territorios de las partes contratantes. No sólo impidió una carrera armamentista nuclear en la región, sino también el emplazamiento de armas nucleares en los países latinoamericanos haciendo así una contribución importante al control de armamentos. En materia de derecho internacional, puede considerarse como logro ejemplar de América Latina.

2.- A pesar de los defectos institucionales del organismo del tratado, la concepción de control es ejemplar y útil para iniciativas destinadas a establecer zonas desnuclearizadas en otras regiones del mundo.

3.- Aunque los Estados regionales más avanzados en materia de tecnología nuclear (Argentina y Brasil) se han adherido políticamente al tratado, aún no lo han puesto en vigor. En consecuencia, la viabilidad del tratado queda por demostrarse.

4.- Los intereses estratégicos y tecnológico-militares de los Estados poseedores de armas nucleares (excepto la República Popular de China) limitan el alcance del tratado por razones diversas, entre ellas sobre todo el problema del transporte de armas en tránsito; la no ratificación del Protocolo Adicional I por Francia y las restricciones impuestas por los Estados poseedores de armas nucleares a las garantías de seguridad según el Protocolo Adicional II.

5.- Ha fracasado, hasta la fecha, el perfeccionamiento de las funciones políticas e institucionales del tratado. Debido a los intereses divergentes de los Estados

latinoamericanos, no se han podido ampliar las actividades en el área del control de armamentos convencionales ni estrechar la cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear, deseada por algunas de las partes así como por el organismo del tratado.

6.- La guerra de las Malvinas volvió a resaltar la necesidad del tratado, generó un proceso de comunicación política más intenso entre los Estados de la región y causó efectos publicitarios a nivel mundial. Al mismo tiempo, el estatuto desnuclearizado quedó políticamente debilitado - aunque el tratado no fue violado en términos del derecho internacional -, puesto que no se pudo hacer desaparecer la sospecha de que un Estado poseedor de armas nucleares había introducido las mismas en la región considerando, como **última ratio**, su uso en un conflicto convencional. Finalmente, el despliegue de submarinos con propulsión nuclear representa una forma de uso **militar** de la energía nuclear, independientemente de la cuestión del armamento, el cual está prohibido a las partes contratantes, al menos según la intención histórica del Tratado de Tlatelolco.

7.- Opinamos que el estatuto de desnuclearización seguirá vigente en América Latina en el próximo decenio. Sin embargo, esto no significa que se logre perfeccionar el régimen del Tratado de Tlatelolco y sus órganos.

TRATADO DE TLATELOLCO

País	Firma	Ratificación	Entrada en vigor
	27.09.1967	—	
Argentina	29.11.1976	26.04.1977	—
Barbados	18.10.1968	25.04.1969	25.04.1969
Bolivia	14.02.1967	18.02.1969	18.02.1969
Brasil	09.05.1967	29.01.1968	—
Colombia	14.02.1967	04.08.1972	06.09.1972
Costa Rica	14.02.1967	25.08.1969	25.08.1969
Chile	14.02.1967	09.10.1974	—
Ecuador	14.02.1967	11.02.1969	11.02.1969
El Salvador	14.02.1967	22.04.1968	22.04.1968
Granada	29.04.1975	20.06.1975	20.06.1975
Guatemala	14.02.1967	06.02.1970	06.02.1970
Haití	14.02.1967	23.05.1969	23.05.1969
Honduras	14.02.1967	23.09.1968	23.09.1968
Jamaica	26.10.1967	26.06.1969	26.06.1969
México (Estado depositario)	14.02.1967	20.09.1967	20.09.1967
Nicaragua	15.02.1967	24.10.1968	24.10.1968
Panamá	14.02.1967	11.06.1971	11.06.1971
Paraguay	26.04.1967	19.03.1969	19.03.1969
Perú	14.02.1967	04.03.1969	04.03.1969
República Dominicana	28.07.1967	14.06.1968	14.06.1968
Surinam	13.02.1976	10.06.1977	10.06.1977
Trinidad-Tobago	27.06.1967	03.12.1970	27.06.1975
Uruguay	14.02.1967	20.08.1968	20.08.1968
Venezuela	14.02.1967	23.03.1970	23.03.1970

ACUERDOS SEGUN ART. XIII DEL TRATADO DE TLAHELLOCO
Y EL TRATADO DE NO PROLIFERACION

Países	Art. XIII			No Proliferación	Acuerdo de Salvaguardias
	Negociación ^X	Firma ^X	En vigor ^{XX}	Ratificación ^{XX}	En vigor ^{XX}
Bahamas	9/1978	-	-	10.07.1973	-
Barbados	-	-	-	21.02.1980	-
Bolivia [¶]	6/1973	23.08.1974	-	26.05.1970	fdo.: 23.08.1974
Colombia	2/1978	22.12.1982	22.12.1982	01.08.1968	firmado
Costa Rica [§]	9/1972	12.07.1973	22.11.1979	03.03.1970	22.11.1979
Ecuador [§]	6/1973	02.10.1974	10.03.1975	07.03.1969	10.03.1975
El Salvador [§]	5/1974	22.04.1975	22.04.1975	11.07.1972	22.04.1975
Granada	8/1975	-	-	19.08.1974	-
Guatemala [¶]	6/1977	5/1978	01.02.1982	22.09.1970	01.02.1982
Haiti [§]	6/1973	06.01.1975	-	02.06.1970	fdo.: 06.01.1975
Honduras [§]	5/1974	18.04.1975	18.04.1975	16.05.1973	18.04.1975
Jamaica [§]	2/1978	9/1978	06.11.1978	05.03.1970	06.11.1978
México [§]	Acuerdo nuevo	06.09.1968 27.09.1972	14.09.1973	21.01.1969	14.09.1973
Nicaragua [§]	9/1973	28.02.1975	29.12.1976	06.03.1973	29.12.1976
Panamá ^{XXX}	6/1973	14.02.1977	23.03.1984	13.01.1977	-
Paraguay [§]	1/1978	22.02.1978	20.03.1979	04.02.1970	20.03.1979
Perú [§]	2/1978	02.03.1978	01.08.1979	03.03.1970	01.08.1979
Rep. Dominicana [§]		01.04.1973	11.10.1973	24.07.1971	11.10.1973
Surinam [§]	3/1978	02.02.1979	02.02.1979	30.06.1976	02.02.1979
Trinidad-Tobago				fdo: 22.08.1968	
Uruguay [§]		24.09.1971		31.08.1970	17.09.1976
Venezuela [§]	5/1976	23.06.1978	11.03.1982	26.09.1975	11.03.1982

PROTOCOLOS

PROTOCOLO ADICIONAL I	Firma	Ratificación y entrada en vigor
Francia	02.03.1979	-
Reino Unido	20.12.1967	11.12.1969
Países Bajos	15.03.1968	26.07.1971
EEUU	26.05.1977	23.11.1981
PROTOCOLO ADICIONAL II		
Rep. Popular de China	21.08.1973	12.06.1974
Francia	18.07.1973	22.03.1974
Reino Unido	20.12.1967	11.12.1969
Unión Soviética	18.05.1978	08.01.1979
EEUU	01.04.1968	12.05.1971