

Las zonas desnuclearizadas, un paso para lograr el desarme

Peri Pamir *

Introducción

Lograr el desarme general y completo en el futuro previsible, objetivo final de los esfuerzos para controlar el armamentismo, es poco probable. Por eso, diversos países y regiones, así como las Naciones Unidas y otros foros internacionales, tienen interés en establecer medidas que conduzcan al desarme parcial.

1. En inglés, *nuclear free zone* (NFZ). N. del T.

* Ponencia presentada en la trigésima sexta Conferencia Pugwash sobre Ciencia y Asuntos Mundiales, celebrada en Budapest del 1 al 8 de septiembre de 1986. La autora coordina a los grupos de estudiantes de varias partes del mundo que participan en ese movimiento. Traducción del inglés de Graciela Salazar.

Entre tales medidas figura la creación de "zonas desnuclearizadas" (ZD)¹ y de "zonas libres de armamento nuclear" (ZLAN),² cuyos fines son asegurar que en algunas partes del planeta esté prohibido ubicar tanto armamento como otros medios y equipos afines con la estrategia nuclear.³ Desde el punto de vista político, la concepción de esas zonas demuestra el escepticismo y la frustración que sienten muchos estados que no poseen arma-

2. En inglés, *nuclear weapon free zone* (NWFZ). N. del T.

3. El uso de esos dos términos varía en los tratados vigentes y propuestos, dependiendo de cuán completo sea el sistema respectivo. Según la definición, en las ZLAN la prohibición se aplica únicamente al armamento nuclear (por lo general "explosivos" nucleares, como bombas y misiles). Sin embargo, mediante las ZD también se busca controlar las "actividades nucleares que no implican armamento". Tal es el caso de la zona del Pacífico del Sur, en donde se prohíbe el almacenamiento de

mento nuclear (ENPAN),⁴ ante una situación que se apoya en la protección y la amenaza nucleares. La idea de que la defensa nuclear no garantiza la seguridad nacional y que, por el contrario, puede aumentar el riesgo de una guerra atómica, incita a ciudadanos y gobiernos de todo el mundo a buscar el control de su propio destino mediante el repudio energético del concepto de "seguridad nacional nuclear".⁵

En general, entre las razones que sustentan las iniciativas para establecer ZD figuran la urgencia de escapar de la rivalidad de las superpotencias, el deseo de evadir los dilemas de seguridad originados en la amenaza de las armas nucleares, el propósito de obtener mayor autovalimiento e independencia en la determinación de las políticas nacionales de seguridad y la aspiración de lograr la paz. El objetivo central de todas estas razones es reforzar la seguridad de los países en determinada región.

Así, las campañas organizadas en todo el mundo para que los pueblos, ciudades, países y regiones sean ZD intentan reafirmar un derecho soberano en este tema tan crítico. De acuerdo con esta tendencia, se llega a la conclusión desconcertante de que las negociaciones sobre el control de armas entre los dos contendientes nucleares más importantes no conducen a la desnuclearización del mundo. Un analista señala que el proceder de las grandes potencias "está dominado por el deseo de institucionalizar las reglas nucleares vigentes que ellas mismas crearon para tener libertad de movimientos, asegurar las ventajas ganadas al competidor, y apaciguar a la opinión pública".⁶ Esta situación es muy preocupante. A pesar de los urgentes llamados en todo el mundo para controlar el armamento y lograr el desarme, y de los pasos adoptados —supuestamente serios— para alcanzar tal objetivo, el avance y el perfeccionamiento de los arsenales nucleares sigue adelante en un desafío que preocupa a una gran mayoría en el planeta. Los aliados de Estados Unidos, incluidos los que forman parte de ZD, se encuentran bajo la "sombra nuclear" de este país y viven en la paradoja tan peculiar de tener esa "protección" a causa de la provocación nuclear.

La responsabilidad inmediata y última de tal estado de cosas recae en las naciones que participan directamente y sostienen la carrera nuclear. Sin embargo, los ENPAN también comparten la responsabilidad de encontrar solución a este urgente problema, tanto por la necesidad de seguridad común como de enfrentar

desperdicios nucleares. Asimismo, la definición de ZD por lo general excluye las instalaciones técnicas que también pueden utilizarse con propósitos civiles, como radares, plantas nucleoelectricas, etc. En este trabajo ambos términos se utilizan de conformidad con las definiciones oficiales respectivas. Cuando se haga referencia al concepto en general se utiliza el término "ZD", que significa únicamente la ausencia de armas nucleares, a menos que se establezca lo contrario. Véase S. Lodgaard y M. Thee (eds.), *Nuclear disengagement in Europe*, Taylor and Francis, 1983, p. 11; G. Fry, "Toward a South Pacific Nuclear-Free Zone", en *Bulletin of Atomic Scientist*, junio-julio de 1985, p. 16; S. Lodgaard, "Nordic Initiatives for a Nuclear Weapon-Free Zone in Europe", en *The Arms Race and Arms Control*, SIPRI, Taylor and Francis, 1982, pp. 193-194.

4. En inglés, *non-nuclear weapon states* (non-NWZ). N. del T.

5. Este término se define como "confianza por parte del gobierno en la búsqueda de sus intereses vitales". Véase R. Falk, "Nuclearism and National Interest; the Situation of a non-nuclear Ally". Documento distribuido en la Fundación de Nueva Zelanda para Estudios de la Paz, 27 de junio de 1986, p. 8.

6. Véase W.A. Arkin y R.W. Fieldhouse, *Nuclear Battlefields, Global Links in the Arms Race*, Ballinger Publishing Company, 1985, p. 150.

la dura realidad de que ningún Estado puede eludir los efectos de una guerra nuclear. En la medida en que los esfuerzos nacionales y regionales por escapar a las consecuencias de tales armas sean infructuosos, puede esperarse que los países que las poseen, en especial las superpotencias, resistirán cualquier coacción a sus opciones y operaciones militares globales que se les desee imponer en el marco de las ZD o de cualquier otro esquema de control de armamentos.⁷

Por otro lado, si se caminara hacia un mundo verdaderamente libre de armas nucleares, ello significaría un importante desafío al control que ejercen las superpotencias. Esta es la razón por la cual los militares se oponen a la desnuclearización y utilizan argumentos ilegítimos para justificar la expansión militar. Entre ellos, que como "los intereses vitales están en riesgo y las amenazas a la región son cada día mayores, la desnuclearización evitaría que existiera defensa en caso de guerra", etc.⁸ Esta actitud quedó demostrada recientemente de modo explícito con la fuerte reacción de Estados Unidos contra Nueva Zelanda cuando este país prohibió la entrada a sus puertos a los barcos que transporten armas nucleares o que se muevan con energía de este tipo. Por cierto, Nueva Zelanda es el primer aliado de Estados Unidos que adopta tal decisión.⁹ Este asunto sirvió para confirmar que la prioridad de Estados Unidos es mantener su infraestructura nuclear mundial, así como la interconexión del sistema de alianzas nucleares. Junto con esta consideración, en Estados Unidos existía el temor de que el intrépido paso de Nueva Zelanda pudiera ser un precedente peligroso para que otros aliados que no estuvieran de acuerdo con sus políticas adoptaran actitudes que eventualmente podrían dañar el control de la superpotencia y su omnipresencia nuclear en el mundo.

La "revancha" de Estados Unidos ha sido decepcionante y aparentemente se basa en el postulado de que "un Estado pequeño se engaña a sí mismo si supone que puede evitar someterse al compromiso de la defensa nuclear".¹⁰ El gobierno laborista de Lange, con el fuerte apoyo de la opinión pública, se las ha ingeniado hasta ahora para manejar sus medidas antinucleares y resistir la presión moral y política promovida por su aliado más importante. Ello se ha logrado a pesar de que esta crisis amenaza con romper una alianza basada, desde 1951, en la identidad política. Más adelante se analizarán las circunstancias particulares que permitieron que este pequeño país "desafiara el deseo geo-

7. Debe señalarse que en general la URSS ha dado más apoyo que Estados Unidos y otros países nucleares occidentales a las iniciativas de crear ZLAN en todo el mundo.

8. *Ibidem*, p. 154.

9. Lo que está en discusión es el papel del armamento nuclear en la alianza occidental. El primer ministro D. Lange sostiene que en el Tratado no hay nada que obligue a un país a aceptar tales armamentos o la llamada protección. Su punto de vista es que no tiene sentido que una nación sea defendida por algún aliado en contra de las armas nucleares, si ésta no recibe esa amenaza, y en especial si considera que tales armas representan un peligro real por sí mismas. Es importante destacar que el gobierno de D. Lange ha sido el primero del mundo en aprobar una legislación que convierte al país en un área libre de armamento nuclear. Véase A. Mack, "Crisis in Other Alliance: ANZUS in the 1980's", en *World Policy Journal*, vol. III, núm. 3, verano de 1986, p. 470; K. Clements, "New Zealand's Relations with the UK, the US, and the Pacific", en *Alternatives*, vol. X, núm. 4, 1985, p. 603; D. Lange, "New Zealand wants a nuclear-free relationship with America", en *International Herald Tribune*, 21 de enero de 1986, y G. Fry, *op. cit.*, p. 17.

10. R. Falk, *op. cit.*, p. 16.

gráfico y político de una superpotencia", aunque sea su aliado.¹¹ Sólo cabe mencionar que la posición adoptada por Nueva Zelanda en contra de la carrera nuclear (mediante la aplicación de la máxima "piense en el mundo, actúe en el país") ha animado a mucha gente en todo el mundo a tomar en cuenta que los países pequeños pueden emprender acciones para influir en el futuro papel de las armas nucleares. De esta forma, la decisión neozelandesa adquirirá su significado más amplio si logra desalentar la confianza de otros países en dichas armas. El aspecto más sobresaliente en el tema de las ZD es el mensaje político dirigido a los estados nucleares, en particular las superpotencias.

Algunas características generales de la ZD

La idea de establecer ZD comenzó a atraer la atención de la comunidad internacional en los años cincuenta. En tiempos recientes se ha revivido el debate público en Europa y otras partes del mundo debido a la carencia de resultados en las negociaciones sobre desarme; el crecimiento del armamento nuclear (de mayor precisión y poder destructivo), el desarrollo de las doctrinas que orientan su uso (y que favorecen el ataque por sorpresa); el miedo a que realmente se utilicen en caso de guerra, y a la tensión y deterioro cada día mayores del clima político internacional.¹²

En términos operativos, una ZD es un tratado multilateral tendiente a erradicar las armas nucleares de áreas determinadas, pues prohíbe su posesión, despliegue, ensayo y uso; además, también es un intento de restar la importancia que se les da en las doctrinas militares y en las estrategias de defensa. La ZD también refuerza el compromiso de los estados miembros de usar la energía nuclear exclusivamente con fines pacíficos. En teoría se parte de los supuestos de que las ZD carecen de este tipo de armamento y que no serán amenazadas con él. Para garantizar lo anterior se ha establecido un sistema internacional de revisión y control de las obligaciones del tratado. En consecuencia, también se adoptan medidas para que los estados nucleares garanticen que no serán los primeros en usar armas nucleares ni en amenazar con ellas, y de que respetarán la ZD.¹³

Es importante señalar que, a fin de lograr sus propósitos (por ejemplo, alejar el riesgo de provocar una guerra nuclear), las ZD también deben prohibir cualquier tipo de infraestructura relacionada con esas armas. Como lo señalan con frecuencia algunos analistas, la mera prescripción de los misiles no impide desarrollar planes para combatir una guerra; por el contrario, es precisamente la nociva distribución de las instalaciones técnicas nuclea-

res en todo el mundo lo que convierte a este planeta en un potencial campo de batalla nuclear.¹⁴ Asimismo, si una ZD no prohíbe la infraestructura de apoyo, su importancia sería mucho menor, pues el área se podría renuclearizar aceleradamente en tiempos de crisis. A fin de prevenir la guerra se debe, por tanto, dismantelar la infraestructura nuclear, con lo cual se restringe la capacidad de las superpotencias de provocar una conflagración mundial.¹⁵ Las ZD son un primer paso, si bien modesto, para lograr el desarme regional, y eventualmente el mundial. En este sentido, sus propósitos, más que prevenir el conflicto *per se*, consisten en eliminar la posibilidad del uso de armas nucleares.¹⁶

El establecimiento de ZD puede tener varios fines, dependiendo de la situación que prevalezca en cada región. El objetivo más limitado sería prevenir o "congelar" futuros despliegues de armamento y fuerzas nucleares en una región controlada por las superpotencias (como los Balcanes, donde se propone crear una ZLAN). Como un segundo paso se podría prever la remoción de ciertos tipos de armamento en una región de la ZD para seguir con reducciones por regiones (por ejemplo, la propuesta de Palme de establecer un campo de batalla ZLAN en Europa Central). Por otro lado, si la zona en cuestión consta únicamente de EN-PAN, tal remoción podría considerarse parte de los esfuerzos para prevenir la proliferación nuclear y, por tanto, para reforzar el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (NPT),¹⁷ por lo menos en lo que se refiere a la proliferación horizontal. También se podría intentar detener la introducción futura de armamento e instalaciones nucleares en áreas que geográficamente están en ZD (como las establecidas en América Latina y el Pacífico del Sur). Por último, el objetivo más radical de las ZD podría referirse a la prohibición de introducir armas nucleares. En los dos últimos casos, una ZD podría complementar el régimen de no proliferación prohibiendo el despliegue de dichas armas en territorios administrados por estados nucleares. Esto no lo ha logrado el NPT, pues no "proscribe las alianzas nucleares ni los sistemas de dis-

14. A fin de tener una idea de la penetración del sistema nuclear, considérese que Estados Unidos tiene instalaciones relacionadas con el armamento nuclear en 41 países; almacena misiles nucleares en nueve (Bélgica, Corea del Sur, Grecia, Guam, Italia, los Países Bajos, la RFA, el Reino Unido y Turquía), cuenta con planes de contingencia para almacenar armamento en época de guerra en otros ocho. Las cifras correspondientes a la Unión Soviética son de once para instalaciones y cuatro para almacenar misiles (en Checoslovaquia, Hungría, Polonia y la RDA). La Gran Bretaña tiene instalaciones en doce y almacena en uno (la RFA). Francia no almacena armamento nuclear fuera de su territorio, pero cuenta con instalaciones en nueve países. China es el único Estado nuclear que no tiene instalaciones ni armamento nuclear fuera de su territorio. Véase N.A. Arkin y R.W. Fieldhouse, *op. cit.*, pp. 146, 150, 171-291 (en los apéndices A-E se detalla la infraestructura de armamento nuclear de los cinco estados nucleares).

15. *Ibid.*, pp. 154-155.

16. Los analistas han señalado con acierto que si, como se espera, el conflicto comienza con batallas convencionales, tendría más sentido establecer zonas *desmilitarizadas* en las que, además de la carencia de fuerzas nucleares también se redujeran las convencionales, o se restructuraran para ocupar posiciones no provocadoras, que impartan confianza. Tales zonas serían mucho más eficaces si se crearan áreas de amortiguamiento que redujeran la posibilidad de un conflicto, no solamente nuclear, sino también convencional. Véase J. Baldeuf, "Nuclear Weapon-Free Zones in Europe: Problems and Prospects", en P.C. Ramusino y F. Lenci (eds.), *Nuclear Weapons and Europe*, Scientia-USPID, 1985, p. 219; para el caso de Europa, S. Lodgaard y M. Thee, *op. cit.*, pp. 15-19.

17. Por las siglas en inglés de *Non-Proliferation Treaty*. N. del T.

11. *Ibid.*, p. 5.

12. *Dansk Sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevæbentfri zone*, Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (*Política danesa de seguridad, y proposiciones para crear una zona libre de armas nucleares en el área nórdica*, Comisión de Seguridad y Políticas de Desarme), 1982; sección de A. Boserup (en inglés), en "Summary and Concluding Remarks", pp. 176-180 (en lo sucesivo, A. Boserup).

13. Por ejemplo, no introducir armamento nuclear en el área geográfica de la ZD. También puede pedirse a los estados nucleares que limiten el despliegue de armas en las áreas adyacentes, y que ayuden a que el tratado de la ZD se sitúe dentro de un marco más amplio. Véase R. Ekeus, "How to proceed towards a Nordic nuclear weapon-free zone", en S. Lodgaard y M. Thee, *op. cit.*, p. 240.

tribución nuclear"; tampoco la *presencia* de ojivas pertenecientes a estados extranjeros, pero sí su *adquisición* por un ENPAN.¹⁸ Alguna de las variantes mencionadas podría, y en algunos casos debería, incluir cambios en las posiciones que ocupan las fuerzas convencionales, a fin de crear una situación militar más estable, con un menor nivel de armamento.

El establecimiento de ZD contiene algunos aspectos benéficos, aun si no se toman en consideración sus limitaciones. Los patrocinadores sostienen que si funcionaran como zonas de amortiguamiento, al generar confianza y seguridad ayudarían a aliviar la tensión Este-Oeste. Para ello sería necesario que la creación de la ZD "fuera aceptada tanto en el Occidente como en el Oriente, y que aun este último pudiera considerarla, además, como una acción hacia la distensión".¹⁹ Desde el punto de vista regional, la renuncia formal a la opción de desarrollar armamento nuclear podría utilizarse para aminorar las tensiones (por ejemplo, en el Medio Oriente, África del Sur y Asia del Sur), y también para dar una mayor seguridad a los países de esta región. Los escépticos han argumentado, empero, que en la medida en que el armamento nuclear forma parte del arsenal de algunos gobiernos, ningún país puede escapar a las consecuencias de su uso. Esta opinión se ha rebatido con la afirmación que el objetivo de las ZD no es crear santuarios, sino ayudar a evitar la guerra. Si bien la zona pudiera tener importancia militar en tiempos de paz, es más significativa su importancia política, pues constituye una herramienta para generar confianza tanto dentro de un contexto regional como en la confrontación Este-Oeste y desde la perspectiva de la seguridad mundial.

La apreciación real del valor de las zonas de prohibición o restricción nuclear varían en la medida en que abundan los aspectos benéficos de las ZD y según la forma en que las armas nucleares afecten los intereses políticos y de seguridad de los distintos estados. En este sentido, consideramos que, a pesar de que las iniciativas de ZD están motivadas por intereses, fines y un objetivo militares (prevenir el uso de armamento nuclear), sus objetivos básicos son de naturaleza absolutamente política, por lo que en última instancia se las concibe como instrumentos políticos. En consecuencia, en muchas regiones los obstáculos a su creación también han sido de carácter político.

En relación con esto conviene mencionar que, en términos generales, las restricciones políticas en los países que pudieran integrarse a una ZD serán mucho mayores si el Estado en cuestión ya tuviera armamento nuclear y perteneciera a una alianza que incluya el armamento nuclear en su estrategia, o que fuera miembro de un grupo de estados más amplio protegido por la "sombra nuclear" de alguna de las superpotencias. Una situación si-

18. De las 115 naciones que han firmado el NPT, 14 tienen un importante papel en la carrera armamentista pues dan albergue a armamento nuclear bajo control extranjero. Algunas hasta pueden usarlas cuando fuerzas que las controlan lo permitan. Los límites del NPT se hacen evidentes si se considera que el signatario puede estar involucrado completamente en el manejo del armamento nuclear y en la preparación de la guerra. Diez signatarios (Bélgica, Checoslovaquia, Grecia, Hungría, Italia, los Países Bajos, Polonia, la RDA, la RFA y Turquía), han desarrollado sistemas que les permiten disparar los misiles nucleares. Véase W.A. Arkin y R.W. Fieldhouse, *op. cit.*, pp. 145-146.

19. A. Boserup, *op. cit.*, p. 189.

milarse presentaría en las regiones donde se percibieran amenazas a la seguridad provenientes de un Estado nuclear o de un vecino potencialmente hostil y con acceso a las armas nucleares o con el apoyo de otro Estado nuclear, o en donde la situación fuera de tal naturaleza que alguna de las dos superpotencias, o las dos, desempeñaran o asumieran un papel importante.

A continuación se presenta una breve reseña de las ZD ya existentes y de las propuestas. Cada caso ofrece asuntos políticamente distintos que dependen, entre otras cosas, de las circunstancias y países dentro de la zona en cuestión.

Zonas desnuclearizadas

Existen tres instrumentos de ZD en regiones deshabitadas del mundo: el Tratado del Antártico, de 1959; el Tratado del Espacio Exterior, de 1967, y el Tratado de los Fondos Marinos y Oceánicos de 1971. Como nuestro estudio se refiere a las ZD establecidas en regiones habitadas, no se examinan los tres mencionados.

A partir del Plan Rapacki,²⁰ presentado para Europa Central en 1957, se ha avanzado mucho en las propuestas de crear ZD; empero, sólo dos se han concretado: el Tratado de Tlatelolco en América Latina, firmado en 1967, y el Tratado de Rarotonga en el Pacífico del Sur, concluido en 1985. Si bien en ninguno de los dos se presenta una fórmula "pura" para deslindar las regiones que tienen conexiones nucleares, su existencia refuerza los prospectos de establecer ZD en otras áreas del planeta.

El Tratado de Tlatelolco

La crisis de los misiles surgida en Cuba en octubre de 1962 generó el ímpetu necesario para elaborar en abril del siguiente año la primera propuesta de una Zona Libre de Armas Nucleares de América Latina (ZLANAL). El Tratado de Tlatelolco, que formalizó la creación respectiva, abarca a dicha región, así como un área importante de las aguas internacionales adyacentes. Los objetivos fundamentales se establecen en el preámbulo, en donde se expresa la creencia de que "la desmilitarización nuclear de América Latina. . . constituirá una medida que salvaguardará a sus habitantes de malgastar sus limitados recursos en armamento nuclear, los protegerá de posibles ataques nucleares en sus territorios; además, constituirá una contribución significativa para prevenir la proliferación de armas nucleares y será un factor importante para el desarme general y completo".²¹ Según los artículos 1 y 2, sus miembros se obligan a utilizar los materiales e instalaciones nucleares bajo su jurisdicción solamente para fines pacíficos y a renunciar a cualquier forma de posesión o compromiso con respecto al armamento nuclear. La OPANAL²² es la comisión permanente de supervisión, y cuenta con un sistema de control que

20. Recibe ese nombre porque lo presentó el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Polonia, A. Rapacki. N. del T.

21. A. García Robles, "The Latin American Nuclear Weapon-Free Zone", en *Proceedings of the Thirty-Third Pugwash Conference on Science and World Affairs*, 1983, p. 177.

22. Organización para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina. N. del T.

incluye medidas de seguridad que se negocian con la OIEA,²³ y se relacionan con cualquier tipo de actividad nuclear de las partes involucradas. El Tratado tiene dos protocolos adicionales que establecen el sistema de obligaciones. El Protocolo I se refiere a los estados que no son latinoamericanos pero que *de jure* o *de facto* tienen responsabilidades internacionales por los territorios coloniales que poseen en la región: Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y Estados Unidos. En el Protocolo II, cinco estados (los anteriores y la Unión Soviética) se obligan a garantizar el carácter de ZD de los territorios en cuestión y convienen en no utilizar ni amenazar con usar armamento nuclear contra las partes contratantes. El Tratado tiene algunas características propias, como que es permanente y con vigencia indefinida.²⁴

El éxito que pudiera alcanzar el Tratado en frenar la carrera de las armas nucleares en América Latina todavía es una incógnita, a pesar de que ya lo firmaron 25 países. Ello se debe a que no tiene vigencia en dos de los estados más grandes de la región —Brasil y Argentina—, que pueden considerarse como “amenaza nuclear” en virtud del avance de su infraestructura nuclear civil.²⁵ Esta situación podría acarrear serias abstenciones, pues en su artículo 18 el Tratado permite “las explosiones de artefactos nucleares para fines pacíficos —incluidas las explosiones con artefactos similares a los que se usan en el armamento nuclear”.²⁶ Cuba se niega a aprobarlo (pendiente hasta que Estados Unidos evacue la base de Guantánamo) en vista de la “agresiva y hostil política” de la superpotencia regional en su contra. Francia firmó el Protocolo I pero no lo ha ratificado.

Sin embargo, más serias que las barreras técnicas formuladas por los estados de la zona son los cargos relacionados con violaciones al Tratado por parte de algunos de los estados nucleares que firmaron los protocolos adicionales. Francia, la Unión Soviética y Estados Unidos rechazaron desde el principio todo tipo de limitación a las operaciones militares de sus respectivas flotas y a sus opciones en alta mar (en particular las relacionadas con el tránsito del armamento nuclear), incluyendo las aguas internacionales consideradas como ZD; también han afirmado que el Tratado sólo procura “el más bajo denominador común.”²⁷ De esta forma, y sin violar realmente la letra del Tratado, Estados Unidos continúa sus preparativos para una guerra nuclear antisubmarina

23. Organización Internacional de Energía Atómica, con sede en Viena; en inglés, IAEA. N. del T.

24. Esos cinco estados nucleares firmaron y ratificaron el Protocolo II. Véase *The United Nations and Disarmament: 1945-1985*, Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, Naciones Unidas, Nueva York, 1985, pp. 92-93, así como G. Delcoigne, “An Overview of Nuclear-Weapon-Free Zones”, *IAEA Bulletin*, vol. 24, núm. 2, junio de 1982, pp. 53-54.

25. Argentina firmó el Tratado pero no lo ha ratificado. Su renuencia se liga al problema aún sin solución de las islas Malvinas. Brasil y Chile se rehúsan a renunciar a la cláusula del tratado “entrada a la fuerza”, lo cual significa que no firmarán hasta que todos los países afectados lo hagan. Lo anterior es una referencia a Cuba y Guyana (y algunos otros estados más pequeños), que todavía no se han adherido al Tratado. Por otra parte, tampoco Argentina, Brasil, Cuba y Chile son miembros del NPT.

26. F. Calogero, “A Flexible Approach to a Nordic NWFFZ”, en S. Lodgaard y M. Thee, *op. cit.*, pp. 248-249.

27. El Tratado no tiene provisiones relacionadas con el tránsito de armas nucleares. Corresponde a cada Estado territorial otorgar o negar el permiso de transportarlas por aire o mar.

en el Caribe y mantiene instalaciones nucleares en territorios situados en el área del Tratado, como Puerto Rico, las Bahamas y Antigua. Hay quienes han afirmado que esas transgresiones hacen mofa del objetivo del Tratado de abolir la nuclearización de América Latina.²⁸ Asimismo, se ha acusado al Reino Unido de haber introducido en el área barcos armados con carga de profundidad nuclear durante la guerra de las Malvinas. Esto hizo que Argentina cuestionara el valor de las medidas de seguridad y, en consecuencia, la validez e importancia de las ZD. En la opinión de este país, las fuerzas nucleares “continúan teniendo total libertad de acción”, razón por la cual “la introducción de armas nucleares [en América Latina] era una posibilidad siempre latente”.²⁹ Por último, se ha dicho que la Unión Soviética ha violado el Tratado, pues sus buques con capacidad nuclear operan con regularidad y desde 1983 elabora planes para una guerra antisubmarina desde el territorio cubano.³⁰

Estos incidentes se mencionan para ilustrar algunas de las limitaciones del Tratado de Tlatelolco; empero, de ninguna manera se pretende disminuir el papel tan importante que ha desempeñado, pues es un ejemplo que otras regiones deben seguir al explorar la posibilidad de llevar adelante iniciativas similares.

Zona desnuclearizada del Pacífico del Sur

En agosto de 1985 el Pacífico del Sur se convirtió en la segunda región habitada que estableció una ZD. La formalización se hizo mediante el Tratado de Rarotonga, firmado por ocho de los trece miembros del Foro del Pacífico del Sur, que une a Australia, Nueva Zelandia y once estados isleños del Pacífico. El Tratado entrará en vigor cuando los ocho países lo hayan ratificado, lo cual se espera que ocurra a fines de 1986 o inicios de 1987.³¹

Los principales hechos que condujeron a la necesidad de establecer una ZD en el Pacífico del Sur fueron el prolongado sentimiento antinuclear de la población de los estados isleños y las eficaces políticas de movilización a que ha dado lugar; la oposición unánime a las pruebas nucleares francesas en el atolón de Muroroa, en la Polinesia Francesa; la propuesta de Japón de descargarse en el Pacífico sus desperdicios nucleares, y la desilusión ocasionada en los últimos meses por las políticas nucleares adoptadas por el gobierno de Reagan. Además, este acuerdo también se vio alentado por otros factores importantes, entre los que figura la larga tradición de cooperación regional entre los países miembros del Foro, lo cual fue muy útil en la tarea de fraguar la empresa así como por el hecho de que la región ya es una zona desnuclearizada en el sentido previsto en el Tratado (excepto por el ensayo nuclear de Francia).

Por tanto, no se trataba de un proyecto para desmembrar el

28. Para los detalles de las actividades nucleares de Estados Unidos en el área de la ZD, véase A.W. Arkin y R.W. Fieldhouse, *op. cit.*, pp. 147 y 152.

29. Sesiones de 1983 del Comité de Desarme y de la Asamblea General de la ONU, *The United Nations Disarmament Yearbook*, vol. 8, Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, Naciones Unidas, Nueva York, 1984, pp. 220-222.

30. A.W. Arkin y R.W. Fieldhouse, *op. cit.*, pp. 152 y 264.

31. *International Herald Tribune*, 30 de mayo de 1986.

armamento ya desplegado, como sería el caso en la mayor parte de Europa, o desmantelar las bases existentes (una acción que, por ejemplo, Grecia ha amenazado con llevar a cabo). La región tampoco es foco de la rivalidad o el enfrentamiento de las superpotencias, en donde el poderío nuclear determina el balance de poder. Por el contrario, no se han sentido amenazas provenientes de la URSS ni de ningún otro país por reducir los incentivos de la amenaza nuclear. Esta es la razón por la cual Nueva Zelanda, en donde existen los más sólidos sentimientos antinucleares, participa —aunque sea en forma mínima— en la actividad nuclear de Estados Unidos. Ello se concibe como una contribución a los objetivos de seguridad de ese país, a costa de la seguridad nacional y de la independencia política. Por último, el aislamiento estratégico de la región permitió que los miembros del Foro actuaran por sus propios intereses, con una mínima interferencia de las fuerzas extranjeras.³²

El Tratado de Rarotonga se asemeja al de Tlatelolco en que prohíbe el almacenamiento, la fabricación y la prueba de armas nucleares en el territorio comprendido en él, sin controlar el tránsito de aeronaves ni de barcos cargados con armas nucleares (más allá de los 12 kilómetros de aguas territoriales).³³ Sin embargo, es más amplio que el latinoamericano en dos aspectos: prohíbe las pruebas y explosiones nucleares, así como la descarga de desechos radiactivos, tanto en el mar como en el suelo de los países miembros.³⁴ A pesar de que no hay una presencia directa de armas nucleares, la región está atada a los sistemas nucleares de Francia y Estados Unidos. El Tratado no tiene la capacidad legal de prohibir las actividades que se lleven a cabo en los territorios franceses o estadounidenses de la región, ni tampoco en altamar, que está protegido por el derecho internacional. De ese modo, en las negociaciones el debate gira en torno de las actividades nucleares de Estados Unidos (específicamente aquellos temas en que los estados miembros ejercen la soberanía, tales como fungir de huésped de instalaciones extranjeras, visitas de transportes con armamento nuclear a puertos en la zona, etc.), y hasta qué punto pueden permitirse. El resultado fue un "Tratado redactado para no perturbar estas implicaciones."³⁵

Como consecuencia, no sólo se excluyeron del área de la ZD los territorios estadounidenses en Micronesia,³⁶ sino que Estados Unidos mantiene sus importantes instalaciones de comunicacio-

32. Véase G. Fry, *op. cit.*, pp. 16 y 17; G. Fry, "The South Pacific nuclear free zone", en *SIPRI Yearbook, 1986. World Armaments and Disarmament*, Oxford University Press, 1986, pp. 500-501, y K. Clements, *op. cit.*, pp. 591-605.

33. Cada miembro contratante tiene el derecho de permitir que los barcos extranjeros que visiten sus puertos o transiten por sus aguas y las naves aéreas que crucen sus cielos transporten armas nucleares. En la actualidad, sólo Vanuatu y Nueva Zelanda han prohibido el acceso a barcos de Estados Unidos con armas nucleares. Véase G. Fry, "The South Pacific. . .", *op. cit.*

34. G. Fry, *op. cit.*, pp. 502, 519 y 520.

35. *Ibid.*, p. 501.

36. Este hecho ha sido muy criticado por el movimiento de desnuclearización del Pacífico, pues las islas se han involucrado a fondo en los sistemas de armas nucleares de Estados Unidos y los conocidos planes de contingencia para el desarrollo de bases militares. Por ejemplo, el atolón Kwajalein en las islas Marshall, permite en su territorio una instalación permanente para pruebas de misiles y Guam hospeda una base de bombarderos estratégicos en Andersen Airfield, así como un almacén de armas nucleares. Véase G. Fry, "Toward A South Pacific. . .", *op. cit.*, p. 20.

nes y vigilancia de armamentos en Pine Gap, Nurrungar y el Cabo Noroeste de Australia.³⁷ El único cambio en el *statu quo ante* es la cláusula de "compromiso" de Nueva Zelanda, que se refiere a las visitas de barcos nucleares de Estados Unidos a sus puertos,³⁸ a la que se respondió con la amenaza de acciones punitivas. Se le negó a Nueva Zelanda el acceso a la inteligencia y tecnología militares de Estados Unidos; se paralizaron ejercicios conjuntos, y el gobierno de Reagan anunció en agosto de 1986 la intención de suspender sus compromisos militares y de seguridad.³⁹ Debido a ello, las políticas antinucleares de D. Lange obtuvieron una "publicidad fuera de lo imaginable".⁴⁰ Sea cual fuere la forma en que Estados Unidos perciba la iniciativa y el comportamiento que adopte con relación al Tratado, se ha previsto en los dos protocolos. Como el estatuto es muy flexible, incluso podría pensarse que legitima la presencia nuclear estadounidense en el área. Sin embargo, lo que da origen al escepticismo del gobierno y el ejército de Estados Unidos es precisamente el simbolismo político de la iniciativa, en particular en la actual crisis de la ANZUS. Esto provoca su preocupación en la medida en que puede ser considerada como una expresión antiestadounidense que puede ser explotada por los soviéticos, con significados y efectos mucho más importantes en la actividad nuclear de Estados Unidos tanto dentro de la región como fuera de ella.⁴¹

37. Para las especulaciones relativas al deterioro de las instalaciones estadounidenses en el Cabo Noroeste, que establecen comunicación con los misiles submarinos nucleares, véase "US Downgrades Australian Transmitters", en *International Herald Tribune*, 12 de septiembre de 1986. Según Desmond Ball, desde principios de los sesenta Estados Unidos ha establecido en Australia "más de 24 instalaciones de comunicaciones militares, navegación, rastreo y control de satélites y para recabar información". Según la cifra oficial del Departamento de Defensa son siete instalaciones conjuntas (*ibid.*). Respecto de los casos en que tanto el pueblo como el Parlamento de Australia han quedado al margen de estas decisiones, y en consecuencia de la posibilidad de discutir los compromisos cada día más grandes del país en la estrategia nuclear global de Estados Unidos, véase A. Mack, *op. cit.*, p. 458.

38. De acuerdo con el proyecto de ley de Nueva Zelanda, que probablemente se aprobará en 1987, a Estados Unidos no puede pedírsele que abra una grieta en su política "ni confirmada ni negada", de la presencia de armamento nuclear de sus barcos que visiten puertos en otros países, pero Nueva Zelanda puede reservarse el derecho de emitir un juicio. Por esta causa Estados Unidos ha amenazado con disolver la alianza ANZUS (Australia, New Zealand and United States). Nueva Zelanda ha señalado claramente que se la castiga por haber ejercido su derecho soberano de determinar el tipo de armas que debe permitir o prohibir en su territorio. Véase el *International Herald Tribune*, 13 de junio, 13 de agosto y 16 de septiembre de 1986.

39. Sin embargo, es poco probable que esto pueda influir en el comportamiento de Estados Unidos, lo cual depende exclusivamente de cómo percibe sus propios intereses. Véase *International Herald Tribune*, 13 de agosto de 1986, R. Falk, *op. cit.*, pp. 18-19, y A. Mack, *op. cit.*, pp. 447-448.

40. *Ibid.*, p. 468.

41. Respecto de la preocupación de Estados Unidos acerca de los permisos otorgados a los soviéticos para pescar en ciertos estados isleños en la región y la forma en que esto se considera un signo del aumento de la actividad soviética en la región, hasta ahora tenida como un dominio estadounidense, véase el *International Herald Tribune*, 30 de mayo y 10 y 12 de septiembre de 1986, así como G. Fry, "The South Pacific. . .", *op. cit.*, pp. 504-505.

A. Mack señala atinadamente que la razón por la cual Estados Unidos castigó a Nueva Zelanda por su actitud antinuclear se precipitó por el rechazo de ésta a admitir la presencia en sus puertos del buque nuclear estadounidense *Buchanan* en enero de 1985 y porque teme que la "alergia nuclear" se transmita a otros aliados que también están preocupados

La existencia de una segunda ZD en una región habitada también disminuye los calificativos de que la "esperanza" latinoamericana es una "aberración".

Es muy probable que la Unión Soviética firme el Tratado —en virtud de su apoyo tradicional para la creación de ZLAN—, aunque seguramente hubiera preferido una restricción más completa de las actividades nucleares de Estados Unidos en el Pacífico Sur.⁴² China es el único Estado nuclear que ha mostrado apoyo sin reservas al Tratado.⁴³ Sólo Francia se opone al Tratado del Pacífico del Sur, pues considera que la prueba de sus armas nucleares en esa área es esencial para mantener y aumentar su capacidad de disuasión. Como no es posible obligar legalmente a Francia a que suspenda esos ensayos, se puede suponer que la inclusión de la Polinesia Francesa al área desnuclearizada tiene el propósito de demostrar el aislamiento político de ese país, que es el único Estado de la región que no respeta el sentimiento antinuclear de sus habitantes.

La única actividad en el Pacífico del Sur relacionada con el armamento nuclear es la exportación de uranio de Australia, que por otra parte cae dentro de la soberanía de ese país. "A pesar de las estrictas medidas de seguridad, muchos ven en este acto una contribución indirecta al desarrollo de las armas nucleares."⁴⁴

Para terminar, vale indicar que en términos de extensión física, la ZD del Pacífico del Sur abarca un área geográfica muy amplia, que se extiende hasta la frontera con la ZD de América Latina, en el oeste, y por el sur hasta la frontera con la zona desmilitarizada en el Antártico; se calcula que su área abarca una quinta parte de la superficie total del planeta.⁴⁵ A pesar de que la aplicación del Tratado se limita a los territorios de los estados del Pacífico del Sur, más las 12 millas de mar territorial, su importancia política radica en que constituye un escalón hacia un Hemisferio Sur desnuclearizado. Australia, que es la potencia más fuerte de la región, se ha comprometido a no adquirir armas nucleares. Los países próximos a ella, como Indonesia, podrían se-

por la política nuclear global del gobierno de Reagan. Desde luego, este argumento es aplicable en el caso de algunos gobiernos (Grecia, Japón, España, Noruega, Dinamarca, y los Países Bajos) que estaban preocupados por la naturaleza de su participación en asuntos nucleares en los días del incidente del *Buchanan*. Véase G. Fry, *op. cit.*, p. 465-466.

42. En un discurso pronunciado en Vladivostok el 28 de julio de 1986, el secretario general del PECUS Gorbachev declaró que la Unión Soviética estaba lista para apoyar una ZD en el Pacífico del Sur y apremió a las otras potencias nucleares a que hicieran lo mismo. *Press Bulletin* de la Misión Permanente de la Unión Soviética en Ginebra, núm. 298 (1184), 30 de junio de 1986, p. 16.

43. China también es el único que ha asegurado de modo "incondicional" que nunca utilizará ni amenazará con armas nucleares a los EN-PAN ni a los ZD. La posición de otros estados nucleares de "no utilizar" armas nucleares es la siguiente: la URSS ha asegurado que nunca utilizará armamento nuclear contra estados que no fabriquen ni adquieran ni tengan tal armamento en su territorio. Estados Unidos, el Reino Unido y Francia han asegurado que no utilizarán armas nucleares contra los EN-PAN que se han comprometido internacionalmente a no adquirir tales armas, siempre que estos países no hayan participado —en alianza con otros estados nucleares— en agresiones contra ellos o sus aliados. Véase G. Fry, *op. cit.*, p. 521, y S. Lodgaard y M. Thee, *op. cit.*, p. 14.

44. G. Fry, "Toward a South Pacific. . .", *op. cit.*, p. 17.

45. *International Herald Tribune*, 30 de mayo de 1986.

guir ese ejemplo, lo cual sería un signo político importante. A la vez, esto puede inducir a Indonesia —que junto con Malasia ha promovido la idea de una ZLAN en el Sudeste de Asia— a iniciar acciones similares entre los países de la ASEAN⁴⁶ (Brunei, las Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia). De hecho, la firma del Tratado de Rarotonga dio nuevos impulsos al llamado que se hizo a los países de la ASEAN, durante la última reunión anual de ese organismo concluida el 24 de junio de 1986, para que se preparara el borrador de un tratado de una ZLAN en el Sudeste de Asia "tan pronto como fuera posible".⁴⁷ De lograrlo, ello constituiría un paso importante para lograr el objetivo del desarrollo en el Hemisferio.

Propuestas de ZD para otras regiones

Los dos casos reseñados son, hasta ahora, los únicos intentos exitosos para crear zonas desnuclearizadas en regiones habitadas y se examinaron con el ánimo de proporcionar algunas pistas que expliquen el aparente fracaso de las propuestas similares hechas para otras regiones del mundo. En éstas se ha intentado abarcar a África, el Mediterráneo y el Medio Oriente, Asia del Sur y el Océano Índico y, desde luego, Europa. Para esta última se han propuesto distintas zonas: la septentrional (nórdica), la central y la meridional (los Balcanes).

• África

El primer intento de los países africanos por establecer una ZLAN en su continente se hizo en 1960, año en que Francia realizó una prueba nuclear en el Sahara argelino. En 1964, la Organización de la Unidad Africana (OUA) aprobó la Declaración sobre la Desnuclearización de África como un primer paso en ese propósito. Desde entonces, la Asamblea General de ese organismo ha adoptado varias resoluciones en la materia, pero ninguna ha cristalizado en la redacción de un tratado o en un plan concreto.

Los estados africanos atribuyen el poco avance logrado a la sospecha de que Sudáfrica tiene armas nucleares. Como además este país se ha negado a adherirse al NPT y tampoco acepta las medidas de seguridad establecidas por la OIEA, se considera que ello forma parte de la estrategia sudafricana tendiente a intimidar a los gobiernos africanos para que adopten posiciones más dóci-

46. Asociación de Naciones del Sudeste de Asia. N. del T.

47. *Financial Times*, 25 de junio de 1986 (en adelante, FT). Los obstáculos políticos mencionados en relación con esta propuesta son: llegar previamente a un acuerdo sobre el problema de Kampuchea, deslindar el futuro de las bases militares de Estados Unidos en las Filipinas (el arrendamiento actual termina en 1991), y la posible resistencia de ese país a cualquier acción que pretenda cambiar el *status* de la base naval de Bahía Subic —la más grande en el extranjero— y de la base aérea Clark. (FT, 25 de junio de 1986.) Estados Unidos también se ha rehusado a especificar si tiene o no armas nucleares en esas bases (*International Herald Tribune*, 20 y 21 de septiembre de 1986). Por su parte, algunas naciones de la ASEAN han mostrado su preocupación respecto de que ese tratado no represente "un cambio en los acuerdos existentes. . . que perturbe el balance de poder regional" (FT, cit.). En relación con este asunto, la URSS mencionó recientemente la propuesta que hizo a Corea del Norte para establecer una ZLAN en la península coreana. Aparentemente esta idea "se presentó" junto con otra zona similar en el Sudeste de Asia (*ibid.*).

les.⁴⁸ La preocupación respecto al poderío militar de Sudáfrica aumentó después de que en 1979 se le atribuyó una pequeña explosión nuclear en el Atlántico del Sur.⁴⁹ Esto provocó un viraje en el enfoque de los problemas, pues la desnuclearización fue rebasada por las resoluciones de la Asamblea General de la OUA en las que se denuncia la capacidad nuclear de Sudáfrica, su régimen político y la colaboración en materia nuclear que el régimen racista recibe de algunos países (en especial Estados Unidos, Israel, Francia y el Reino Unido). Es poco probable que los esfuerzos para lograr una ZLAN en África logren avances importantes porque antes tiene que resolverse el problema del régimen político sudafricano y la intrincada naturaleza de las cuestiones políticas y militares involucradas. Además, los países africanos piensan que son muy débiles para forzar algún cambio en la postura militar de Sudáfrica y que por tanto deben ser cautelosos. Aun así, continúan los esfuerzos locales para mantener viva la idea de un África desnuclearizada.

• El Medio Oriente

En el Medio Oriente también se han presentado sucesos políticos similares, los cuales han impedido avances en el establecimiento de una ZLAN. Después de la guerra del Yom Kippur, en 1973, se fortaleció la sospecha de que Israel poseía una bomba nuclear.

Ello dio origen a que Irán, con el aval posterior de Egipto, hiciera una propuesta formal en la Asamblea General de la ONU para crear una ZLAN. Otros estados de la región afirman que Israel tiene capacidad nuclear y que la continua abstención de éste de suscribir el NPT es la causa principal de que no se logren avances en la materia.^{49 bis} En realidad, al igual que en el caso de África, el problema de la nuclearización "militar" no podrá resolverse si antes no se tratan de manera clara las causas políticas.

A pesar de esa situación, en 1980 Israel hizo un movimiento táctico. Por su parte, Irak y Libia (esta última sin ser miembro del NPT) apoyaron un borrador de resolución que proponía una consulta directa entre las partes involucradas a fin de examinar la posibilidad de establecer una ZLAN en el Medio Oriente, en la cual se vieran con cuidado la naturaleza e intención de los programas nucleares civiles en curso. Esto fue rechazado tajantemente por

48. Debe señalarse que hasta 1985 otros once estados africanos (en especial los de África Meridional —Angola, Malawi, Mozambique, Tanzania, Zambia y Zimbabue—) tampoco se habían adherido al NPT.

49. A pesar de que nunca llegó a precisarse la naturaleza ni el autor de esta explosión, en un estudio efectuado en 1981 sobre el problema un Grupo de Expertos de las Naciones Unidas apoyó esa opinión. El informe concluyó con la fuerte declaración de que "... no hay duda. Sudáfrica tiene la capacidad técnica para fabricar armas nucleares y los medios necesarios para lanzarlas". En un informe similar del Secretario General de la Asamblea General de la ONU en 1981, se presentan las mismas especulaciones respecto de Israel. Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 96 y 100, y *APRI Newsletter* (African Peace Research Institute), Lagos, Nigeria, abril-mayo de 1986, p. 11.

49 bis. Los rumores sobre la supuesta capacidad nuclear de Israel van desde afirmar que posee varias docenas de bombas "sin ensamblar", hasta "una fuerza nuclear totalmente militarizada". Respecto de esta última perspectiva, véase L.S. Spector, "Good news, bad news on proliferation", en *Bulletin of Atomic Scientists*, septiembre de 1985, pp. 17-18.

los estados árabes que rehusaron participar en cualquier arreglo formal con Israel si antes no se resolvía el problema palestino. En esencia, lo que cada parte quiere es que la otra cargue con el mayor compromiso. De ahí que se haya adoptado por unanimidad la proposición egipcia llamando a todos los estados de la región a adherirse al NPT y a adoptar las medidas de seguridad de la OIEA como una condición necesaria para concluir el acuerdo de una ZLAN.⁵⁰ El inesperado ataque israelí sobre el reactor civil Tammuz I de Irak, en 1981, agravó la situación, pues agudizó los sentimientos de inseguridad, agresión e intransigencia que prevalecen en ambos lados. Aun cuando por razones evidentes la creación de una ZD cuenta con apoyo en la región, ésta no se establecerá mientras se busque que la contraparte tenga derrotas políticas.

• El Sur de Asia

Las propuestas de establecer una ZLAN no han prosperado por las divergencias entre la India y Paquistán. La primera la hizo este país en 1974, cuando vio la urgente necesidad de atender la situación que seguiría a la explosión "pacífica" de la India en ese año. Sin embargo, y aunque no existe la certeza, se ha comentado mucho que a partir de esa fecha Paquistán ha tratado de adquirir armas nucleares, que utilizaría en caso de alguna política de "repliegue".⁵¹ En repetidas ocasiones Paquistán ha invitado a la India a crear una ZLAN para el Sur de Asia, a firmar simultáneamente el NPT y a suscribir un NPT bilateral, a aceptar la inspección internacional de las instalaciones nucleares, y a renunciar al uso de armas nucleares.⁵²

La India no ha querido discutir hasta ahora el problema de la desnuclearización del subcontinente. Su posición se basa en la tesis de que el Sur de Asia no puede considerarse como un territorio aislado, pues se trata de una subregión de Asia y el Pacífico y que para tener eficacia, la ZD debería comprender un área bien definida en lo geográfico y en lo político, con extensiones más grandes tanto en Asia como en el Índico. Según la opinión hindú, la situación se complicó porque en la región existen armas nucleares y también hay bases militares extranjeras en el océano Índico. En este sentido, el traslado y despliegue de armas nucleares en varias partes del mundo no se concilian con los propósitos de una ZLAN. El Ministro de Relaciones Exteriores de la India expresó claramente en las Naciones Unidas, en 1982, que "su país no podría suscribir la legalización de que sólo unas cuantas potencias posean armas nucleares ni estar de acuerdo en vivir bajo una supuesta protección benigna, disfrazada de 'Zona Libre de Armas Nucleares'".⁵³ De acuerdo con la India, la única solución

50. S. Freier, "Nuclear Proliferation and Nuclear Weapon-free Zones in the Mediterranean and Middle East", en *Proceedings of the 33rd Pugwash Conference*, Venecia, 1983, p. 167.

51. La India dice que sí tiene esa capacidad y ha advertido que Paquistán la está "forzando" a "reconsiderar su propio compromiso de desarrollar una política nuclear de paz". Declaración efectuada por el primer ministro R. Ghandi en mayo de 1985. Véase L.S. Spector, *op. cit.*, p. 17.

52. A.Q. Khan, *International Herald Tribune*, 30 de junio de 1986.

53. Declaración hecha en la sesión especial de la Asamblea General sobre Desarme, Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 103. Este argumento es similar a los de Brasil y Argentina, cuya "protesta" se manifiesta en la negativa a firmar el NPT, pues lo consideran un instrumento inherente discriminatorio a los ENPAN.

realista sería declarar al mundo entero como una ZLAN. En última instancia, parecería que la opinión de este país es una combinación de principios e intereses.

Propuestas de una ZLAN europea

En virtud de la gran cantidad de armas nucleares desplegadas, la discusión sobre las ZLAN de Europa abarca problemas muy distintos a los de otras partes del mundo. El problema de las zonas desnuclearizadas en un contexto europeo más amplio gira alrededor de la conveniencia y racionalidad de que las potencias nucleares desplieguen esas armas en otros países, así como en el papel que éstas desempeñen en la estrategia y la planeación militares de las dos alianzas.⁵⁴ Esa compleja situación se relaciona con dos factores: la asimetría básica de las concepciones geopolíticas de Estados Unidos y la URSS, y el papel tan importante que han adquirido las armas nucleares en la estrategia militar de Occidente, así como las relaciones políticas entre los miembros de la OTAN.⁵⁵

Cualquier propuesta para una ZLAN necesitaría tomar en cuenta las asimetrías reales y percibidas en ambas partes. Ello se debe a la supuesta inferioridad de la OTAN en el balance de fuerzas militares convencionales; a la amenaza de represalia nuclear a los ataques soviéticos que podría originar una escalada, y a las implicaciones de que esta estrategia involucre a Estados Unidos.

Las propuestas hechas por la OTV⁵⁶ para crear una ZLAN en Europa fracasaron en parte a causa de que no incluían cambios en las posiciones ocupadas por las fuerzas convencionales soviéticas, lo cual explica en buena medida la renuencia de la OTAN a participar en discusiones serias. Además, los países occidentales consideraron que los llamados de la OTV eran más bien una amenaza a su seguridad que no perseguían el objetivo más amplio de evitar la proliferación de armas y garantizar la paz mundial. Así, en las capitales occidentales se pensó que en 1957 Polonia propuso una ZLAN para Europa Central (Plan Rapacky) después de que la OTAN había decidido instalar misiles nucleares estadounidenses de alcance intermedio (IRBM) en la RFA; que la URSS alentó una ZLAN en el Adriático y los Balcanes en 1959, después de la instalación del IRBM del tipo Júpiter en Italia y Turquía, y que en 1965 también apoyó la idea de un Mediterráneo desnuclearizado cuando la OTAN consideraba la posibilidad de establecer una fuerza nuclear multilateral en la región.⁵⁷ En cada uno de estos casos, en Occidente se pensó que las propuestas eran intentos para alcanzar objetivos políticos tácticos dirigidos a debilitar la posición militar de los países de la OTAN. Visto co-

mo un presagio del alejamiento político y estratégico entre Europa Occidental y Estados Unidos, que no estaba acompañado de una disminución significativa de la influencia soviética, "se temía que estas iniciativas conducirían inevitablemente a una mayor participación de Rusia y al eventual dominio de ésta en los asuntos europeos".⁵⁸ Dado el peso de estas consideraciones, los países de la OTAN han tendido a desechar las propuestas de establecer una ZLAN, pues estiman que sus intentos propagandísticos, inherentemente desorganizadores de su alianza.

El meollo del asunto reside en la estrategia de la OTAN, que confía en que el uso de las armas nucleares frenaría los ataques convencionales en Europa. Según un analista este razonamiento se "basa en el cuestionable supuesto de que la amenaza de suicidio es una amenaza eficaz".⁵⁹ Sin embargo, como la OTAN no abandonará el uso de armas nucleares tácticas para adoptar una estrategia defensiva convencional, no será posible crear una ZLAN en Europa ni en ninguna de sus regiones. Además, porque no hay razones plausibles para suponer que esa organización adopte "diferentes estrategias en distintas partes en Europa".⁶⁰

Para superar esa disyuntiva y sentar las bases de posibles cambios en las doctrinas militares y de defensa, es necesario contrarrestar la amenaza que los países occidentales atribuyen a la supuesta superioridad de las fuerzas convencionales de la OTV. En 1982 la Comisión Palme reconoció este problema y recomendó crear un campo de batalla en donde no se pudiera usar armas nucleares. Tal área debería cubrir 150 km a cada lado de las fronteras de la RFA con Checoslovaquia y la RDA y "extenderse, en última instancia, desde el norte hasta el sur por ambos flancos de la frontera de las alianzas". Además, se han hecho llamados para negociar una disminución de las fuerzas convencionales, así como para "reducir las presiones del uso inmediato de armas nucleares", poniendo más distancia entre las fuerzas nucleares de ambos lados y estableciendo medidas de verificación e inspección en el sitio.⁶¹ La Unión Soviética respondió favorablemente y sugirió que la zona de amortiguamiento se extendiera aún más, hasta abarcar de 500 a 600 km en ambos lados de la línea divisoria Este-Oeste.

De nuevo, la reacción de los países miembros de la OTAN fue tibia. Algunos se disgustaron abiertamente por las implicaciones militares y políticas que veían en el plan. La RFA, el país miembro de la OTAN más plenamente involucrado en este plan, señaló que el problema central no es el lugar en donde se encuentran estacionadas las armas nucleares, sino el territorio al que se enviarían. Desde este punto de vista, la contrapropuesta de la URSS de establecer una zona de amortiguamiento de 1 000 a 1 200 km, buscaba desalojar de Europa Central los misiles nucleares estadounidenses y al mismo tiempo mantener en sus territorios occidentales aviones y misiles nucleares tácticos que pueden alcanzar objetivos germano-occidentales. La RFA sostenía que las negociaciones encaminadas a establecer en Europa un área geo-

54. A. Boserup, *op. cit.*, p. 179.

55. Organización del Tratado del Atlántico del Norte. Véase B.M. Blechman y M.R. Moore, "A Nuclear-Weapon-Free Zone in Europe", en *Scientific American*, vol. 248, núm. 4, abril de 1983, p. 31.

56. Organización del Tratado de Varsovia.

57. A.G. Platias y R.J. Rydell, "International Security Regimes: The Case of the Balkan Nuclear-Free Zone", en D. Carlton y C. Schaerf (eds.), *Arms Control in the 80s*, Macmillan Press, Londres, 1982, p. 280, y cuadro 6. El argumento de relacionar acciones específicas con propuestas de crear ZLAN también se ilustró en los casos de otras regiones: Medio Oriente, África y el Sur de Asia.

58. Blechman, *op. cit.*, p. 33.

59. V. Weisskopf, "The Task for a New Peace Movement", artículo de próxima publicación en el *Bulletin of Atomic Scientists*.

60. S. Lodgaard, *op. cit.*, p. 55.

61. J. Baldauf, *op. cit.*, p. 216; ONU, *op. cit.*, 1985, pp. 98-99. Respecto de los méritos de las propuestas de la Comisión Palme, véase Blechman, *op. cit.*, pp. 29-35.

gráfica limitada libre de armas nucleares no generaría estabilidad; sólo "crearía la ilusión de una mayor seguridad".⁶²

Los países de la OTAN tienen serias objeciones respecto del establecimiento de limitaciones territoriales y de las zonas propuestas para el Mediterráneo y los Balcanes, porque piensan que pueden conducir a separarlas del resto de la alianza. Tanto Italia como Francia objetaron una oferta de la URSS de 1963, considerando que la seguridad en el Mediterráneo no podría conseguirse independientemente de las medidas de desarme para toda Europa.⁶³ De modo similar, Turquía y Yugoslavia indicaron que el éxito de las propuestas relativas al área de los Balcanes depende de la situación política y militar en la amplia región del Mediterráneo y Europa.

A pesar del apoyo e interés mostrados por los países de la región (incluida la URSS) para establecer una ZD en los Balcanes, el escepticismo de Turquía respecto a su viabilidad representa el mayor obstáculo para que pueda llevarse a cabo. Las reacciones de este país obedecen, en primera instancia, a la amenaza a su seguridad que siente por parte de la URSS, con la que tiene 450 km de frontera, y también porque considera que la "presencia de armas nucleares en Europa, así como en los Balcanes, es una consecuencia directa de la falta de seguridad adecuada en esa parte del globo".⁶⁴ Este punto de vista coincide con los intereses de Estados Unidos en el área, el cual sostiene que lo único que se lograría con una ZD en los Balcanes sería desequilibrar militarmente a la región. Tanto por una realidad geopolítica como por las demandas de la estrategia de una alianza que la ha forzado a aceptar bases militares y armas nucleares de Estados Unidos y la OTAN en su territorio, Turquía ha sugerido que la única solución realista del problema nuclear es buscar un acuerdo completo sobre el control de armas entre los dos bloques, y "no en algún lugar de la periferia".⁶⁵

A pesar de esas consideraciones, la mayoría de los observadores está de acuerdo en que la Conferencia Regional de 1984, efectuada en Atenas y en la que por primera vez se reunieron países de distintos grupos militares y políticos⁶⁶ para discutir entre otros asuntos la propuesta de una ZD en los Balcanes, constituyó un importante paso. Ello fue así a pesar del inadecuado nivel de confianza y los pocos deseos políticos de las partes involucradas.

En diversas ocasiones se ha propuesto establecer una ZLAN nórdica: la Unión Soviética, en 1958; Suecia en el Plan Unden, en 1961, y Finlandia en el Plan Kekkonen, en 1963 y 1978. A pesar de estos intentos, las posiciones adoptadas por los gobiernos de los países nórdicos, así como la oposición de Estados Unidos y otros países del Occidente, han hecho que hasta el momento no se haya alcanzado ningún resultado concreto. En este caso, al igual

que en otros de Europa, la respuesta que den los estados involucrados directamente en esta situación, los nórdicos, debiera hacerse en términos de sus consecuencias políticas, "primero en términos de sus relaciones con los aliados y de la política de *détente* entre el Este y el Oeste."⁶⁷

Una característica importante que distingue a los países nórdicos (Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca)⁶⁸ de los de otras regiones europeas es que *de facto* son desnuclearizados.⁶⁹ Por consiguiente, de acuerdo con el Plan Kekkonen, una ZLAN nórdica únicamente reforzaría la situación actual sin atentar contra la seguridad de los países nórdicos ni afectar el balance de poder. Dinamarca y Noruega respondieron que tal acuerdo, que meramente confirmaría el *statu quo*, "no era necesario ni deseable". Sostuvieron que un compromiso de desnuclearización permanente sólo podría tomarse en consideración si formara parte de otro en el que también se incluyeran el Báltico y la península Kola, lugar en el cual, en los últimos diez años, ha aumentado de modo significativo la capacidad naval soviética y las posibilidades de respuesta de las fuerzas de la OTAN.⁷⁰ De manera similar, en sus declaraciones sobre política exterior del 18 de marzo de 1981, Suecia indicó que bajo tal acuerdo también debería retirarse el armamento nuclear regional y táctico desplegado fuera de la zona, pero que se dirigiera exclusivamente a objetivos dentro de ésta.

En un consenso adoptado en 1981 por los ministros nórdicos de Relaciones Exteriores se expresa la preocupación de que una zona continental que no considere el despliegue naval de las superpotencias en aguas adyacentes podría generar un desequilibrio militar significativo. Así, se afirma que el propósito de la ZLAN "no debía ser la del llamado equilibrio nórdico en los acuerdos de seguridad sino el de elevar la seguridad conjunta de la región". Por ello, en general se piensa que una ZLAN es un instrumento con el cual los países nórdicos pueden ejercer alguna influencia reguladora en las actividades militares que se efectúan en los alrededores inmediatos. Asimismo, insistieron —como en el caso de los argumentos expresados respecto de las otras subregiones del continente— en que la discusión de la ZLAN debería estar vinculada con las relativas a la reducción de armas nucleares en Europa en su conjunto.⁷¹ Durante el gobierno de Palme, Suecia tomó el liderazgo y apremió a las potencias nucleares a dar pasos significativos hacia el desarme y a adoptar medidas que generen confianza y ayuden a pavimentar el camino para proseguir las iniciativas regionales.

La posición soviética en el asunto de una ZLAN nórdica ha si-

67. A. Boserup, *op. cit.*, p. 184.

68. La inclusión de Islandia nunca quedó clara a causa del enredado problema de las bases militares estadounidenses en ese país. En Groenlandia, las cosas se han complicado más porque es territorio danés. O.R. Grimsson, "Nordic Nuclear-Free Options", en *Bulletin of Atomic Scientists*, junio-julio de 1985, pp. 25-28.

69. Dinamarca y Noruega, países pertenecientes a la OTAN, se reservan la opción de introducir armas nucleares a sus respectivos territorios en tiempos de crisis.

70. En 1983, Noruega rechazó las propuestas Kekkonen y Palme con base en "la amenaza que representa el creciente militarismo soviético", *International Herald Tribune*, 2 de marzo de 1983. Supuestamente se alude al complejo de las bases soviéticas en la península Kola y al aumento de barcos soviéticos con misiles balísticos en el mar de Noruega, problema que ha preocupado a los noruegos desde principios de los años setenta. Véase S. Miller, "The northern seas in Soviet and US strategy" en Lodgaard, *op. cit.*, pp. 121-127.

71. Grimsson, *op. cit.*, p. 26.

62. J. Dean, "Battlefield Nuclear Weapons: Defusing the NATO-Warsaw Pact Confrontation in Central Europe", en *Arms Control Today*, vol. 13, núm. 8, septiembre de 1984, p. 5, y Naciones Unidas, *op. cit.*, 1983, p. 220.

63. Naciones Unidas, *op. cit.*, 1985, p. 100.

64. *Ibid.*, pp. 138-139.

65. K. Coates, *The Most Dangerous Decade*, vocero de la Bertrand Russell House, el Reino Unido, 1983, p. 68.

66. Principalmente Grecia y Turquía, de la OTAN; Bulgaria y Rumania, de la OTV, y la no alineada, Yugoslavia. Albania, que teóricamente es un miembro regional, ha rehusado participar en las discusiones de una ZLAN de los Balcanes por no considerarlas realistas.

do similar a la asumida respecto de otras zonas. Por tanto, expresó su disposición favorable para dar garantías a esa zona y a considerar medidas que afectan su propio territorio en las áreas que la circundan, a condición de que la ZLAN no restrinja la navegación internacional en los estrechos del Báltico.⁷² Por otra parte, Suecia ha dicho que tiene algunas reservas respecto a cualquier acuerdo que incluya garantías de las superpotencias, cautela que podría interpretarse como un *droit de regard* incompatible con el concepto de neutralidad del país.⁷³

La posición general de Estados Unidos, que también puede aplicarse a otras regiones, es que las ZLAN no perjudican los acuerdos de seguridad existentes. Por tanto, está renuente a la idea de establecer una ZLAN nórdica porque cualquier intento para modificar la opción nuclear en el área de la OTAN automáticamente se considera como una amenaza a la vulnerable posición militar de este organismo, con lo que también se complicarían las negociaciones de Ginebra.⁷⁴ En definitiva, lo que Estados Unidos teme es que se inicie un proceso de reacciones en cadena en Europa que podría sacudir los cimientos de la estrategia nuclear de la OTAN.

Así, se estima que el establecimiento de una ZLAN nórdica dependerá del avance en las negociaciones de desarme de las superpotencias, de la cooperación de los miembros de la OTAN que tengan interés y un papel esencial para lograr la seguridad en esa área, y de la dinámica del poder político en los propios países nórdicos.⁷⁵ Los observadores creen que estas discusiones representan un factor positivo, por sí mismas, porque alientan a quienes elaboran las políticas a redoblar sus esfuerzos por el control de armas y el desarme nuclear, a pesar de que tales políticas no se concreten en el futuro cercano.

En resumen, para que en el caso de Europa los ZLAN desempeñen un papel positivo, es necesario que sean parte de esfuerzos occidentales más completos, tendientes a disminuir la importancia del armamento nuclear en la planeación de la defensa, paso que debe estar íntimamente ligado al avance en el campo de las armas convencionales. Esto puede hacerse "mediante acciones unilaterales que conduzcan a disminuir la dependencia del armamento nuclear —por medio de una capacidad convencional más eficaz— o mediante acuerdos Este-Oeste para la reducción de armamentos que podrían conducir a una situación militar más estable con un nivel de armamento más bajo."⁷⁶ Por último, pero no por ello menos importante, dado que la apreciación de la seguridad está muy influida por las circunstancias políticas, para que en Europa pueda concebirse una ZLAN apegada a la realidad, ésta sólo puede existir en un contexto ligado a otros cambios políticos que conduzcan a un mejor clima político y al regreso a la distensión en las relaciones entre las dos superpotencias y los dos bloques.

72. Respecto de la buena voluntad soviética de incluir en la zona áreas adyacentes del noreste de la URSS, un autor menciona que los líderes soviéticos "reaccionaron negativamente" cuando el presidente Kekkonen les planteó explícitamente el asunto en el otoño de 1978. *Ibid.*

73. G. Delcoigne, *op. cit.*, p. 51, y R. Ekeus, "How to Proceed Towards a Nordic Nuclear Weapon-Free Zone", en S. Lodgaard, *op. cit.*, p. 241.

74. A. Boserup, *op. cit.*, p. 183, y Grimsson, *op. cit.*, p. 28. Respecto de los criterios de Estados Unidos para aceptar una ZLAN, véase G. Fry, *op. cit.*, p. 19, y Blechman, *op. cit.*, p. 31.

75. Grimsson *op. cit.*, p. 28, y A. Boserup, *op. cit.*

76. *Ibid.*, p. 187.

Conclusiones

Todos se oponen a la guerra nuclear. El sistema nuclear es objeto de todo tipo de ataques: declaración de ZLAN; llamados para crear áreas desnuclearizadas; prohibición de desplegar armamentos; protestas públicas en contra de las instalaciones y los ensayos nucleares. Entre los esfuerzos globales para detener la carrera armamentista, las iniciativas para establecer ZD no son un fin en sí mismas, sino un medio para alcanzar objetivos más amplios. Como en la era nuclear la seguridad internacional es indivisible, tales acciones representan un primer paso en la eventual eliminación de las armas nucleares. Esto se basa en el razonable supuesto de una reacción en cadena, pues "entre más grande sea la parte de la Tierra que esté protegida por zonas desnuclearizadas, mayores serán las presiones e incentivos para extenderlas al mundo entero".⁷⁷

En este trabajo, el propósito ha sido ilustrar el carácter predominantemente político de los diversos elementos, motivos y argumentos que se encuentran detrás de la acción o el intento de crear una ZD. En todos los casos analizados se advirtió que el propósito fundamental es eminentemente político, aunque en algunos hay consideraciones militares poco importantes. Sea como fuere, las ZD pueden ser un paso "unilateral" viable mediante el cual los países más pequeños podrían alentar de modo realista el avance del desarme en otros lados; también se les puede considerar parte de un acuerdo general sobre el control de armas entre las dos superpotencias o bloques, lo cual dependerá de la situación política y de seguridad que predomine en cada región o Estado.

La solución deberá ser de tipo individual, pues las circunstancias son distintas en cada caso. Desgraciadamente, la realidad política y el papel asignado a las armas nucleares, tanto dentro de las alianzas como entre los bloques, por lo general actúan como una restricción importante a las iniciativas de los estados más pequeños; ello explica parcialmente la resistencia advertida en algunos niveles gubernamentales respecto de las propuestas para establecer ZLAN. Para abandonar este callejón sin salida, los objetivos de mediano plazo serían: "redefinir el concepto de seguridad, reestructurar las relaciones entre las superpotencias, reducir las tensiones entre los bloques" y regresar al proceso de la distensión.⁷⁸ Sin embargo, en el corto plazo, los estados no nucleares que han renunciado a sus derechos soberanos mediante una confianza indirecta en el armamento nuclear, tal vez podrían seguir el ejemplo de Nueva Zelanda y buscar el equilibrio entre la autodeterminación y la pertenencia a una alianza.

Dadas las restricciones expuestas a lo largo de este trabajo, es muy probable que en el futuro inmediato los resultados que se obtengan se deban a la participación política popular. En este sentido, el movimiento por la paz siempre ha sido un factor importante. A pesar de que ha habido un descenso gradual del activismo público de los ciudadanos preocupados por este movimiento en el mundo, posiblemente continuarán teniendo una participación creciente en la articulación de los proyectos sobre seguridad nacional, y en la presión a sus respectivos gobiernos para que se enfrenten a este cambio vital, moral y político. □

77. B.T. Feld, "A New Look at Nuclear Weapon-Free Zones", en *Pugwash Newsletter*, mayo de 1977, p. 122.

78. A. W. Arkin, *op. cit.*, pp. 154-155.