

ORDEN Y ESTABILIDAD INTERNACIONALES: GARANTÍAS DE SEGURIDAD Y ZONAS LIBRES DE ARMAS NUCLEARES.

MARCELO VALLE FONROUGE

Abogado. Académico de la Academia de Geografía e Historia de Nicaragua (2018). Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Del Salvador, Buenos Aires, Argentina (1999); Master en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Rio de Janeiro, Brasil (1995). Destinos diplomáticos: Embajador de la República Argentina en la República de Nicaragua (8/VII/13 a 25/02/19); Jefe de Delegación Alterno en la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas y Organismos Internacionales: Organización Internacional de las Telecomunicaciones y de la Meteorología en Ginebra (2001-07); Director del Instituto Cultural Brasil-Argentina de Río de Janeiro, Brasil (1990-96) y Cónsul de la Argentina en San Francisco, California, EE.UU. (1982-87). Funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina: Director de Asuntos Regionales (2007-2013), Coordinador de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); con la Unión Europea (CELAC-UE), Conferencia Iberoamericana; Cumbre de las Américas (OEA). Subdirector de Asuntos de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales (1996-2001). Ex profesor de "Introducción al Derecho", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Resumen

La disuasión nuclear es aún el mascarón de proa en la mesa de las negociaciones entre las potencias, pese a que no ha impedido la propagación nuclear. De hecho, es el peor modo de garantizar la seguri-

dad, ya que toda disuasión convoca al despliegue de arsenales del mismo tipo que, sumado a los avances tecnológicos y nuevos desarrollos, como el combustible nuclear para misiles, aumenta el riesgo de una escalada armamentista con efectos en desestabilizantes a nivel regional, expandiendo el problema estratégico que representan para todos los actores de la comunidad internacional.

Este paradigma impulsó a los Estados a participar en mecanismos de inspección para asegurarse, mediante fórmulas como el control de armamentos, la creación de Zonas Libres de Armas Nucleares, el otorgamiento de garantías de seguridad a los países no poseedores de armas nucleares por parte de quienes las detentan, la prohibición de ensayos de armas nucleares, la congelación de la producción de armas nucleares y del material fisionable para estas armas, un compromiso de no uso o de primer uso entre otras fórmulas, a fin de limitar las amenazas de destrucción y reducir las tensiones que pueden desembocar en una Guerra.

Este análisis sobre el desarme y la no proliferación de armas nucleares pone el foco en las garantías otorgadas por los Estados poseedores de estas armas y evalúa su vigor, en particular en la Zona Libre de Armas Nucleares de América Latina y el Caribe atento a la cuestión Malvinas.

Palabras clave

Disuasión nuclear - desarme y no proliferación de armas nucleares - mecanismos de control de armamentos - compromiso de no primer uso del arma nuclear- garantías negativas y positivas de seguridad - zona libre de armas nucleares de América Latina y el Caribe (tratado de Tlatelolco) - la cuestión Malvinas.

Abstract

Nuclear deterrence is still the figurehead at the table of negotiations between the powers, although it has not prevented nuclear propagation. In fact, it is the worst way to guarantee security, since all deterrence calls for the deployment of arsenals of the same type that, coupled with technological advances and new developments, such as nuclear fuel for missiles, increases the risk of an arms escalation with destabilizing effects at the regional level,

expanding the strategic problem they represent for all actors in the international community. This paradigm encouraged the States to participate in inspection mechanisms to ensure, through formulas such as arms control, the creation of Nuclear-Weapon-Free Zones, the granting of security guarantees to countries that do not possess nuclear weapons by those who hold them, the prohibition of nuclear weapons testing, the freezing of nuclear weapons production and fissile material for these weapons, a commitment of non-use or first use among other formulas, in order to limit threats of destruction and reduce the tensions that can lead to war. This analysis of the disarmament and non-proliferation of nuclear weapons focuses on the guarantees granted by the states that possess these weapons and assesses their vigor, particularly in the Nuclear-Weapon-Free Zone of Latin America and the Caribbean, in response to the Malvinas issue.

Key words

Nuclear deterrence - disarmament and non-proliferation of nuclear weapons - arms control mechanisms - commitment to non-first use of nuclear weapons - negative and positive security guarantees - Nuclear-weapon-free zone of Latin America and the Caribbean (Tlatelolco Treaty) - The Malvinas issue.

Introducción

El orden y la estabilidad conforman condiciones esenciales para la supervivencia de las sociedades en el ámbito internacional. Para lograr estabilidad y garantizar un orden sistémico se requiere de seguridad, considerada desde la lógica política como el elemento indispensable para el desarrollo y crecimiento individual, y marco para el bien común general.

La Seguridad se mide con el tamaño de los riesgos y amenazas que confronta un individuo, un país, una región o una comunidad internacional y debe alcanzarse por consenso o dispuesta mediante el poder de disuasión. El pilar de la *disuasión* está en la eficacia ante la amenaza. Para ello, se apoya en la capacidad de infligir al otro un daño intolerable y supone que uno esté dispuesto a usar el arma, y en la creencia del adversario de que es posible que así sea. Si se abandona la amenaza y se renuncia al poder de disuasión, se le brinda al adversario la opción de librar una guerra convencional

en gran escala o incluso lanzar el primer golpe nuclear. Esto permite suponer que hay una relación entre una política que, a través de la disuasión, hace que la guerra sea impensable y sostener que durante más de 65 años el factor de la disuasión nuclear entre las superpotencias está en la base de las políticas de seguridad de estos Estados. Queda por señalar que la disuasión puede fallar si un país supone haber alcanzado la capacidad de lanzar el primer ataque nuclear y está preparado para absorber unas represalias.

Hoy, hay 13.865 en 9 Estados: 90% en manos de EE. UU. y Rusia, con 6.450 cada uno. China tiene 780; Francia, 300; el Reino Unido, 215; Pakistán, 150; India, 140; Israel, 80 y Corea del Norte, 20. Otros seis o siete países están en condiciones técnicas de poseer armas nucleares, probadas por simulación de computadoras, sin necesidad de ensayo nuclear¹.

El Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (también conocido como SIPRI por su sigla en inglés (Suecia) diagnosticó que los nuevos desarrollos (bombas nucleares pequeñas), las MIRV (*Multiple Independently Targeted Reentry Vehicles*, técnica que permite adosar varias cabezas nucleares más pequeñas a cada cohete pequeño y guiarlos a blancos diferentes) y las nuevas tecnologías (combustible nuclear para misiles) en un escenario de acumulación presupone una premisa que van a ser utilizados y a la vez representa una escalada armamentista con miras a su empleo (por ejemplo, como anunció el Presidente Trump, el empleo de bombas chicas para “prevenir huracanes”).

Cabe recordar que la era atómica se inició con el primer ensayo nuclear en Alamogordo, Nuevo México, el 16 de julio de 1945. La primera arma nuclear utilizada en guerra, fue la bomba de Hiroshima, en agosto de 1945, y días después fue la de Nagasaki, ambas en Japón. Cuatro años después, la entonces Unión Soviética realizó su ensayo (13 kilotones). Luego, seguirían otros tres países, que junto a los anteriores, integrarían los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: en 1952, el Reino Unido efectuó su primer ensayo, Francia lo hizo en 1960, y China en 1964.

Desde entonces, la posesión y posibilidad de empleo de armas nucleares por un grupo de personas afecta la democracia de todos, ya que una persona o grupo tiene el poder de decisión de usarlas, de responder ante su uso o de incluirla en el armamento en una guerra convencional: “El secreto

1 Armas Nucleares, una cuestión de máxima urgencia, artículo de Roberto García Moritán del 17 de agosto de 2019, diario Infobae.

que rodea al armamento nuclear y la necesidad de actuar muy rápidamente en caso de guerra nuclear, excluye el proceso de consulta democrática, sea cual sea el sistema de gobierno. De hecho, un puñado de personas puede provocar la destrucción de millones de seres humanos, convirtiéndose así en árbitros del futuro de la humanidad². Por otro lado, las posibilidades de uso de bombas nucleares es moralmente antidemocrática: dadas las ineludibles consecuencias globales de una guerra nuclear, el mundo entero es el rehén de las potencias nucleares. La radiación ocasionaría graves perjuicios vitales a todos. La precipitación radioactiva se cobraría millones de víctimas y les negaría el derecho fundamental: el derecho a la existencia.

En su opinión consultiva de 1996, la Corte Internacional de Justicia se declaró incapaz de decidir si el empleo (o la amenaza de empleo) de armas nucleares ya estaba prohibido. Al mismo tiempo, la Corte declaró que existe una obligación jurídica internacional de emprender y concluir negociaciones que conlleven al desarme nuclear en todos sus aspectos.

Sin embargo, el desarme nuclear no es realizable sin un compromiso anterior de no usar armas nucleares en ninguna circunstancia. Hasta la fecha, todas las prohibiciones relativas a la posesión de armas específicas han sido precedidas por restricciones o por la prohibición de su empleo (por ejemplo, armas químicas, minas antipersonales y biológicas).

En 1961, en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas se declaró que el uso de las armas nucleares está en contra del espíritu, de la letra y de los propósitos de las Naciones Unidas y constituye, pues, una violación de su Carta. La resolución añadió que tal violación debe ser considerada como un crimen contra la humanidad y la civilización. Los Estados Unidos y los miembros de la OTAN se opusieron a esta Resolución afirmando que, en caso de agresión, la nación atacada es libre de defenderse con toda clase de armas no explícitamente prohibidas por el Derecho Internacional. Tras esta Resolución, hubo otras similares en los años siguientes. Sin embargo, la propuesta de convocar una conferencia especial para establecer la prohibición al uso de armas nucleares nunca alcanzó a concretarse. En el Consejo de seguridad de las Naciones Unidas también se debatió el no uso

2 *Prohibición del uso: condición sine qua non del desarme nuclear*, ponencia de Josef Golblat, Instituto Internacional de Ginebra de Investigación para la Paz, mayo 2004, Ginebra.

de armas nucleares.

La Declaración de San Petersburgo (1868) proclamó que el único objetivo legítimo durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares enemigas. Por lo tanto, el empleo de armas que agravan los sufrimientos de los hombres puestos fuera de combate o que hagan su muerte inevitable infringe las leyes de la humanidad. Así, el uso de armas nucleares –que son de destrucción masiva por sus consecuencias al medio ambiente y aniquilación completa del oponente– resulta violatoria de dichas normas internacionales.

El Convenio de 1993 que prohíbe las armas químicas, mucho menos devastadoras que las nucleares, no hace diferencias entre blancos susceptibles de ser atacables. Su uso está proscripto sin cortapisas.

El Convenio de 1949 sobre protección de las víctimas de guerra ha establecido consuetudinariamente una distinción entre combatientes y no combatientes y entre objetivos militares y no militares, por lo que los beligerantes están obligados de proteger a civiles ajenos al conflicto armado. Por su naturaleza, las armas nucleares resultan imprevisibles, y su potencia destructiva hace imposible cumplir y obedecer esta norma donde las víctimas civiles resultan un daño colateral. A mayor abundamiento, se consigna que el Convenio de 1907 sobre guerra terrestre prohíbe el uso de armas que causan sufrimientos innecesarios, así como la destrucción de bienes del enemigo.

No obstante dichos marcos regulatorios, el arma nuclear seguirá siendo un tabú en negociaciones multilaterales de desarme mientras permanezca irrestricto en los arsenales de unas pocas potencias. Ningún riesgo desaparecerá mientras ellas existan. Si son garantía de paz y otorgan seriedad y responsabilidad a quienes las poseen, como afirman algunos –sus poseedores– entonces la conclusión es que todos los países deberían poseerlas. En conclusión, la única alternativa es que desaparezcan en su totalidad. “Mientras ello no ocurra, subsistirá el riesgo de la aniquilación, la desigualdad e indefensión de muchos, que sacrifican su hasta su propia supervivencia en aras de la supuesta seguridad y el privilegio latente de la prepotencia de otros pocos”³.

Si bien el temor generado por esas armas ha llevado a que no vuelvan a usarse, no ha impedido su propagación. Ese es el peor modo de garantizar

3 Intervención del Jefe de la Delegación Argentina, Emb. Julio Carasales, en la Conferencia de Desarme (CD) de las Naciones Unidas en Ginebra (documento: CD/PV:201-del 8 de marzo de 1983).

la seguridad, ya que toda disuasión convoca el despliegue de arsenales del mismo tipo, con el riesgo de una escalada armamentista con efectos desestabilizantes a nivel regional que expandan el problema estratégico que representan para todos los actores de la comunidad internacional. Este paradigma ha impulsado a los Estados a participar en mecanismos de cooperación, autolimitaciones y mutuas inspecciones para asegurarse de que sean respetados los límites propios y compartidos, en forma verificable, a través de diversas fórmulas (como el control de armamentos, la creación de Zonas Libres de Armas Nucleares, el otorgamiento de garantías de seguridad a los países no poseedores de armas nucleares por parte de quienes las detentan, la prohibición completa de ensayos de armas nucleares, la congelación de la producción de armas nucleares y del material fisionable para armas nucleares, un compromiso de no uso o de primer uso y otras fórmulas y propuestas direccionadas al desarme nuclear general y completo).

El control de armamentos

Dicho control continúa siendo un ladrillo esencial para el edificio de la Paz que construyeron las Naciones Unidas. La membresía a los regímenes de control tiene beneficios para todos los Estados que se involucran. En primer lugar, porque se elimina la amenaza a la seguridad causada por determinado tipo de armamento. Asimismo, los países medios pueden evitar ser impactados por el poder asimétrico de las potencias al sentarse en la mesa de las negociaciones, influir mediante la regla del consenso para reducir efectos adversos a sus propios intereses mientras participan en cuestiones de seguridad global con base a acuerdos multilaterales. Estos regímenes controlan y pautan el direccionamiento del comercio internacional con el objeto de evitar el desvío inadvertido hacia programas de producción de armamentos de equipamientos de uso dual y precursores de ADM comprendidos por su marco normativo. Las industrias y el comercio de los Estados Partes afectados por dichas regulaciones tienen como contrapartida el sello de reconocimiento a su transparencia, que facilita el ejercicio de la actividad comercial relacionada, el intercambio de productos, insumos, equipamientos e información científica y tecnológica de dichos bienes de uso dual con fines legítimos.

El valor del régimen se dirige a través del sistema de verificación y su

eficacia en el cuerpo de sanciones que contienen sus normas. Los mecanismos de verificación de estos regímenes exigen un alto nivel de capacitación técnica y entrenamiento específico, particularmente en los casos de inspecciones por denuncia. Se trata de procedimientos costosos que, para muchos países en desarrollo, resulta un obstáculo insalvable que superan con la asistencia de la organización a cargo de la implementación del Régimen en cuestión. También cuentan con mecanismos de asistencia para situaciones de emergencia, detección, protección o descontaminación causadas por hechos encuadrados por dichos regímenes (por ejemplo, la Convención sobre armas químicas, el OIEA y la Convención para la Proscripción de los Ensayos Nucleares).

Dichos mecanismos y formulaciones han alentado a que se dieran pasos de desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores, como la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas, la extensión indefinida del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), adopción de un Protocolo Adicional sobre Salvaguardias de la OIEA, el Régimen de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBTO). También, se avanzó en el control de armamentos: con la creación del Grupo de Proveedores Nucleares, el MTCR y el establecimiento del Código de Conducta Internacional contra la Proliferación misilística (ICOC), el Grupo Australia, la expansión del desarme regional y los mecanismos de control como las Zonas Libres de Armas Nucleares (Tlatelolco, Asia, Oriente y África).

Garantías de seguridad antinuclear

A fin de aplacar, en 1968, la preocupación de los Estados no poseedores de armas nucleares por los arsenales de las grandes potencias, los tres Estados poseedores de armas nucleares que eran Partes iniciales en el Tratado TNP (Estados Unidos, el Reino Unido y la URSS) se comprometieron a otorgar garantías (positivas) obligatorias de seguridad. En tal sentido, en la Resolución 255 (1968), patrocinada por las tres potencias, el Consejo de Seguridad reconoció que la agresión con armas nucleares o la amenaza de tal agresión contra un Estado no poseedor de armas nucleares crearía una situación que requeriría una acción inmediata por parte del Consejo y, por encima de todo, por parte de sus miembros poseedores de armas nucleares, de conformidad con la Carta. El Consejo de la ONU acogió con beneplácito la intención

manifestada por ciertos Estados (los patrocinadores) en el sentido de que prestarían asistencia inmediata a cualquier Estado no poseedor de armas nucleares Parte en el Tratado. Asimismo, reiteró, para el caso de tal agresión y amenaza, el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva con arreglo al Artículo 51 de la Carta. Esta garantía, definida como “positiva”, fue acogida con satisfacción por los Estados que no poseían armas nucleares, pero muchos de ellos se manifestaron en favor de una garantía “negativa”, es decir, un compromiso por parte de los Estados poseedores de armas nucleares de no utilizar ese tipo de armamento contra Estados no poseedores de esas armas.

En 1995, el Consejo de la ONU aprobó una Resolución que proporcionaba garantías de seguridad a los países sin armas nucleares que eran partes en el Tratado que prohíbe la proliferación de estas armas (TNP). Sin embargo, dichas garantías carecen de fuerza jurídica vinculante. A su vez, están condicionadas: Francia, EE. UU., el Reino Unido y Rusia declararon que dicha garantía caerá si ellos o sus aliados fueran objeto de ataque efectuado por un Estado no poseedor de armas nucleares en asociación con otro Estado que fuera poseedor de dichas armas. Diferente ha sido la incondicionalidad de China, que brinda garantías de no uso a los Estados no nucleares sin reservas. También, China manifestó disposición a integrar un acuerdo de no primer uso con los países poseedores de armas nucleares. Por su parte, India declaró que no será la primera en emplear armas nucleares mientras que Pakistán mantuvo su opción abierta al uso, atento la capacidad aplastante en armamento convencional de su histórico adversario (India).

En el marco de la Conferencia de Desarme, los Estados poseedores de armas nucleares reconocen la necesidad de avanzar hacia una definición sobre la “fórmula común” que permita concluir una garantía jurídicamente vinculante. Sin embargo, no parecen ponerse de acuerdo acerca de los medios para traducir esta intención en un acuerdo tangible.

Dado que las cinco potencias nucleares no están dispuestas a firmar un documento vinculante que confiera garantías negativas de seguridad a Estados no nucleares, dichas potencias se inclinaron en favor de negociar un compromiso que se formalizaría a través de una Resolución del Consejo de Seguridad. De esta forma, teóricamente, no quedarían vinculados de igual modo que si firmaran un Protocolo adicional al TNP. Este proyecto contiene dos capítulos fundamentales: A) compromiso de asistencia ante ataque nuclear perpetrado contra un país no nuclear Parte del TNP, B) endoso del Con-

sejo de Seguridad a las Declaraciones Unilaterales sobre garantías negativas de seguridad, que darían las cinco potencias nucleares. Dicho contenido va más allá que la Resolución 255 del Consejo de Seguridad de 1968, toda vez que ella plasma por primera vez garantías de seguridad positiva y negativa de los Estados nucleares a favor de los Estados no nucleares signatarios del TNP.

Las garantías negativas también se encuentran contempladas en protocolos adicionales a los tratados que establecieron las Zonas Libres de Armas Nucleares también condicionadas del mismo modo (excepto China) que se encuentran condicionadas en el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). El uso de armas nucleares contra no signatarios o entre potencias nucleares no está declaradamente prohibido.

La Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN)

La idea surgió en 1950 y llevó a la firma de varios tratados: Tratado Antártico (1959, Zona Libre de la Antártida), Tratado de Tlatelolco (1967, Zona Libre de América Latina) y Tratado de Rarotonga (1984, Zona Libre en el Pacífico Sur). Desde entonces, se han incorporado garantías negativas a los siguientes instrumentos internacionales: el Protocolo I del Tratado de Bangkok de 1995 y el Protocolo I del Tratado de Penlindaba de 1996. En estos casos, las garantías benefician a los Estados no poseedores de armas nucleares de las regiones respectivas.

Si bien el Protocolo II al Tratado de Tlatelolco de 1967 ha sido ratificado por todos los Estados reconocidos poseedores de armas nucleares (P5), no ha sido el caso en las demás Zonas Desnuclearizadas. Estados Unidos firmó el Protocolo II del Pacífico Sur (Rarotonga) pero aún en 2002 no lo ratificó, mientras que otros P5 lo ratificaron con reservas (Francia y el Reino Unido).

Además, los Estados poseedores de armas nucleares han formulado declaraciones individuales, de carácter interpretativo, respecto de los citados Protocolos. Estas declaraciones unilaterales, que no revisten suficiente garantía de efectivo cumplimiento de acuerdos de desarme y no proliferación, son virtuales reservas al cumplimiento, a saber:

La República Popular China emitió una declaración amplia e incondicional. Se comprometió a no ser el primer Estado en usar armas nucleares en un eventual conflicto, ni amenazar, ni utilizar esas armas contra Estados no po-

seedores o contra Zonas Libres de Armas Nucleares (Declaración formulada en 1964 y complementada en junio de 1978 y abril de 1982).

Francia, por su parte, condicionó su compromiso a que no mediara un acto de agresión en su contra por parte de Estados aliados a una potencia nuclear (junio de 1978 y junio de 1982).

Los Estados Unidos y el Reino Unido, además de coincidir con Francia, vincularon su compromiso a la membresía de los Estados beneficiarios del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) o Acuerdos de alcance similar (Declaraciones de noviembre y junio de 1978 respectivamente).

Durante la 47ª AGNU, el Presidente George Bush propuso que el Consejo de Seguridad debería dar garantías inmediatas de proporcionar asistencia a cualquier Estado que, no poseyendo armas nucleares, sea víctima de un acto de agresión con ese tipo de armas.

Rusia manifestó similares condicionamientos de su compromiso en el sentido que no mediara un acto de agresión en su contra por parte de Estados aliados a una potencia nuclear y, en el marco del tratado de Pelindaba, declaró que no se consideraba obligado a las obligaciones del Protocolo I respecto de las Islas del Archipiélago de Diego García. Finalmente, Rusia extendió una garantía amplia con la significativa excepción de los Estados que no hubieran renunciado a la producción o adquisición de armas nucleares o tuvieran ese tipo de armas emplazadas en sus territorios, en clara alusión a Europa Occidental y Corea del Sur (mayo de 1978).

Sobre las Declaraciones en cuestión merece hacer ciertos señalamientos al retraernos al Conflicto Atlántico Sur entre la Argentina y el Reino Unido (Malvinas, 1982) sobre la presencia no desmentida de armas nucleares durante el conflicto ha llevado a reflexionar sobre la efectividad de las Declaraciones de las potencias nucleares, la vigencia y la fuerza vinculante de la Zona en cuestión entre los Estados signatarios y las potencias nucleares. La existencia de armas nucleares en la flota británica jamás fue desmentida solo fue refutado por los británicos la eventualidad de su uso.

En tal sentido, cabe reafirmar la conclusión expresada en dichas circunstancias por el Embajador Julio Cesar Carasales, en la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas, el 8 de marzo de 1983, a saber: "...si una potencia poseedora de armas nucleares, invocando razones de seguridad nacional, oculta sus desplazamientos de armas nucleares a zonas supuestamente libre de armas nucleares, aún en fuerzas empeñadas en combate activo, que sentido pueden tener los compromisos que dicha potencia adquiera en cuanto al

respeto de las zonas libres de armas nucleares?”⁴.

¿De qué sirven las ZLAN, si aquellos países poseedores de armas nucleares son ajenos a la verificación y gozan de capacidades para introducirlas y están libres de ocultarlas por razones de su seguridad mientras debilitan la seguridad de todos los países miembros que asumen obligaciones de su propia verificación conforme al logro de los objetivos del ZLAN?

Respecto al derecho de un Estado no poseedor miembro del ZLAN de no verse amenazado por un Estado poseedor, cabe recordar que, en el conflicto del Atlántico Sur, esa amenaza estuvo latente e implícita ante la falta de la desmentida categórica de este último de que no las desplegaría y la imposibilidad de una eventual verificación. En tal sentido, las llamadas Garantías Negativas de Seguridad de un poseedor del arma nuclear, de interpretación unilateral y absolutamente inverificable, carecen de valor en tales circunstancias. En consecuencia y en dicha situación, la mera existencia de armas nucleares en uno de los contendientes constituye *per se* una amenaza nuclear para el país que tenga un conflicto con esa potencia.

Queda aún por considerar la incertidumbre que, por resultado de operaciones militares, haya en el fondo del mar artefactos nucleares que no pudieron ser regresados con las consecuencias para el ecosistema aguas y fondo marino. Tampoco podemos garantizar la inexistencia de desechos radioactivos o materiales radioactivos contaminantes en aguas del Atlántico Sur por esa misma falta de verificación mediante inspección del organismo internacional competente (OIEA, OPANAL, ABACC). Se recordará que, en el navío en que fueron transferidas y trasbordadas cargas nucleares en plena mar, hubo seis contenedores dañados y un séptimo con una rotura mayor en la puerta de ingreso de material radioactivo (09.12.04 Vocero Defensa de RU).

A su vez, tomando en cuenta las declaraciones unilaterales del Reino Unido durante y posconflicto en el Atlántico Sur (1982), cabría ser cautos sobre la inexistencia de armas nucleares. Ello no se puede garantizar en Malvinas y el área marítima circundante dada la falta de información verificada mediante inspecciones in situ del OIEA, ABACC y OPANAL. Además de la cuestión de la amenaza ya expuesta en párrafos precedentes, tampoco se ha podido verificar el acatamiento a las prohibiciones del Tlatelolco (por ejemplo, emplatizar y transportar AN) y si fueron desmanteladas antes de arribar la fuerza

4 Intervención del Jefe de la Delegación Argentina, Embajador Julio Cesar Carasales, en la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas, el 8 de marzo de 1983, Ginebra.

de tareas del Reino Unido a la zona de conflicto.

Cabe consignar que el desplazamiento de armas nucleares en las aguas, el espacio y las costas de Estados no nucleares es un fenómeno cotidiano. El Mediterráneo, el Caribe y el Océano Índico constituyen una verdadera proliferación vertical geográfica que pueden volverse una amenaza nuclear siempre presente, sin el menor control ni la más mínima limitación.

Argentina y sus desarrollos nucleares

La Argentina optó por la opción nuclear en 1950 y la adoptó como fuente energética para cubrir las necesidades de provisión de electricidad. Creó la Comisión Nacional de Energía Atómica CNEA y la Autoridad Regulatoria Nuclear, y desarrolló un potencial científico tecnológico alrededor del átomo. La actividad nuclear desarrollada durante casi cincuenta años hizo posible que la Argentina alcanzara el dominio del llamado “ciclo de combustible nuclear”.

Cabe hacer mención a las palabras del Secretario de Estado de EE. UU., Alexander Haigh, en mayo de 1982: “Se suponía que (Argentina) desarrollaría en breve plazo un arma atómica”, es de público conocimiento. Poner tales medios en manos de un país decidido a recurrir a la agresión sería alterar las concepciones estratégicas de Latinoamérica de manera muy seria”⁵.

Sobre el particular, se recuerda que un grupo de ingenieros y físicos, bajo órdenes del general Leopoldo Galtieri, diseñó a principios de la década de 1980 –y en secreto– un laboratorio para fabricar plutonio metálico y un reflector neutrónico, que solo pueden emplearse para hacer una bomba atómica⁶. Se trató de “un plan nuclear del Ejército” secreto y paralelo al programa pacífico que el titular de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), vicealmirante Carlos Castro Madero, lanzó en 1977 a través del Decreto 3183.

El plan nuclear del Ejército fue desarrollado en el contexto de la Guerra Fría, de la carrera nuclear con Brasil y cuando la Argentina no había firmado aún el Tratado de No Proliferación (TNP) que prohíbe construir bombas ató-

5 Memorias de Alexander Haigh, Secretario de Estado de EE.UU. editorial Atlántida, 1984, Buenos Aires.

6 *El Plan de Galtieri para hacer la bomba atómica*, por Daniel Santoro, publicado el 8/01/2006 en el diario Clarín.

micas, y al que luego la Argentina y Brasil adhirieron.

Por su parte, el ex presidente brasileño José Sarney admitió, en una declaración pública efectuada el 8 de agosto de 2005, que fue su gobierno el que desactivó un proyecto de construcción de la bomba atómica. La revelación sobre este proyecto, que se mantuvo en secreto por dos décadas, sugiere dos cosas: primero, que la rivalidad argentino-brasileña exacerbada bajo la dictadura argentina pudo haber llevado a los dos países a una escalada armamentista atómica. Y si esta no ocurrió, fue gracias a la caída de los respectivos regímenes militares y al retorno de los gobiernos democráticos. Solo las democracias pueden eliminar la posibilidad de una guerra nuclear. Y lo segundo, que los militares argentinos estaban percibiendo acertadamente los objetivos militares brasileños. Lo más notable entre las admisiones del ex presidente Sarney es que la Argentina demostró estar 10 años más adelantada que Brasil en investigaciones nucleares y en el desarrollo de la bomba atómica⁷.

La Argentina, a su regreso a la Democracia y ante el aislamiento internacional, tomó una rápida y clara política de transparencia que adquirió impulso decisivo en 1990 con la “Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña de Foz de Iguazú” cuando los Gobiernos de Brasil y Argentina asumieron el compromiso de contribuir firmemente con la no proliferación ADM, e iniciaron el proceso que hizo operativo al Tlatelolco como una Zona Libre de Armas Nucleares.

A su vez, nuestro país ingresó entre 1990 y 1998 a 13 regímenes de no proliferación, desarme y control de transferencias de ADM: el Acuerdo Bilateral con Brasil (1990), el Cuatripartito entre Brasil, Argentina ABACC y OIEA (1991), la Declaración de Mendoza sobre Armas Químicas y Biológicas (1991), el Grupo Australia sobre control de transferencias de precursores químicos y biológicos (1992), el Régimen de control de tecnología misilística “MTCR” (1992), el Grupo de Proveedores Nucleares “NSG” (1993), el de Tlatelolco (1994), la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas (CAQ) (1995), el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares “TNP” (1995), los regímenes de control del Comité Zangger (1995) y Acuerdos Wassenaar (1996), el KEDO (1996), el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares “CTBT” (1998). Cabría consignar también la participación argentina en el Grupo de Tareas sobre India

⁷ *Admiten que la dictadura de Brasil planeó construir la bomba atómica*, publicado en la sección Mundo, del 9 de agosto de 2005, en el diario Clarín.

y Pakistán “South Asia Task Force” (1998), el ingreso al Grupo Occidental de la Conferencia de Desarme (1995) y, los regímenes sobre Minas Antipersonal (Ottawa), y Armas Convencionales que causan daño indiscriminado.

Un acuerdo de salvaguardas totales con la OIEA fue ratificado por los parlamentos de ambos países y una agencia bilateral para el control de materiales nucleares, llamada ABACC, inició su trabajo desde una oficina central en Río de Janeiro. La continuada labor de la ABACC simboliza el proceso de acercamiento nuclear entre los dos países de la región con desarrollos nucleares autónomos y es una parte fundamental del compromiso más amplio de la política de no proliferación y de promoción de los usos pacíficos de la energía nuclear.

Para el año 1995, Argentina y Brasil tuvieron todas sus instalaciones nucleares bajo salvaguardas bilaterales y de la OIEA. De supuestos proliferantes, pasaron a liderar la verificación nuclear con la implementación de un mecanismo integrado por cuatro controles realizados por los gobiernos de Brasil y la Argentina respectivamente, un tercero y principal realizado por la Agencia Brasileño-Argentina de control y contabilidad del material Nuclear (ABACC) y un cuarto ejecutado por la OIEA. A su vez, ambos países han resultado precursores, dado que la ABACC, al llevar un inventario de materiales, centros de fabricación y almacenamiento de materiales nucleares, funciona como mecanismo que evita el contrabando y el tráfico ilegal de elementos y materiales nucleares. Con ese mismo objetivo, EE. UU. y Rusia firmaron un acuerdo específico para el control de dicho material recién el 1 de octubre de 1999.

El régimen de contabilidad y control del uso pacífico del material e instalaciones nucleares acordado entre Brasil y la Argentina permitió lograr, en su oportunidad, entendimientos que facilitaron el proceso de integración del MERCOSUR y proyectaron un marco de estabilidad a toda la región.

La autolimitación nuclear argentina ha sido moralmente reconocida en la invitación de los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los 8 a la Argentina para que se uniera al Grupo de Tareas (*Task Force*), que se constituyó ante la preocupación por los efectos adversos de los ensayos nucleares y misilísticos de la India y Pakistán.

Hoy, la ABACC lleva cumplido un ciclo técnico luego de un cuarto de siglo de existencia. Para evaluar el fortalecimiento de sus capacidades técnicas a la luz de los nuevos desarrollos nucleares alcanzados en ambos países cabrían, por ejemplo: el proyecto del submarino nuclear brasileño (requiere

de uranio altamente enriquecido en el umbral de la creación de la bomba), el proyecto de las plantas de enriquecimiento (Pilcaniyeu), el proyecto de una quinta planta nuclear a base de uranio enriquecido y el desarrollo del reactor CAREM.

En los foros internacionales, la Argentina sostiene una política orientada al desarme nuclear general y completo. En tal sentido, si bien resulta utópico alcanzar en breve plazo el desarme nuclear general y completo, apoya como paso previo la prohibición de su empleo, consistente en una Declaración de los P5 estipulando que no emplearían dichas armas en primer término (*not first use*). Este tratado debería entrar en vigor una vez que sea ratificado por las potencias nucleares y conocidos poseedores de Armas nucleares. Una violación a este instrumento debería ser considerado un crimen de acuerdo al derecho internacional. En tal sentido, el Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998 –que contempla el listado de crímenes de guerra– debería ampliarse para incluir este postulado. Si fuera acusado de la violación, un miembro del Consejo de Seguridad tendría la obligación de suspender su derecho de veto cuando se adopten las resoluciones referidas a dicha violación. Y debería resultar abolida la Doctrina militar que permite el uso de AN en respuesta a un ataque convencional.

Y dado que no es posible sumarse a la cultura del “todo o nada” en las negociaciones de desarme, cuando resultan imposibles soluciones totales se debe apoyar la adopción de medidas parciales que abran el camino hacia enfoques más abarcativos. Por ello, se debe apoyar en las Conferencias de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y en la Conferencia de Desarme una efectiva puesta en práctica de los pasos acordados por los Estados Parte del TNP, para avanzar en la implementación del artículo VI del TNP a través de la ratificación del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y el inicio inmediato de las negociaciones en la Conferencia de Desarme para la conclusión de una Convención sobre la Prohibición de la Producción de Material Fisionable para Armas Nucleares y Otros Dispositivos Nucleares Explosivos (*cut-off*).

Por último, se consigna que la agenda de desarme debe ser del dominio no solo de políticos y diplomáticos, sino que debe estar abierta a la *sociedad civil*. Las Organizaciones No Gubernamentales han cumplido un importante papel en la generación de consensos populares para la reducción y eliminación de determinadas armas (por ejemplo, minas antipersonales, proyectiles dum-dum) y se han involucrado en el control del acatamiento de los Esta-

dos a los compromisos internacionales. Está emergiendo un nuevo tipo de diplomacia multilateral, basada en la asociación entre las autoridades y la sociedad civil. Asimismo, las cuestiones vinculadas al transporte de material radioactivo, la prevención de la contaminación radioactiva al medio ambiente marino, la seguridad de las instalaciones nucleares, entre otras, son objeto de una legítima preocupación por parte de los miembros de nuestra sociedad. No obstante, estos temas son objeto de tratamiento y, en varios casos, de normativas específicas adoptadas en el ámbito de los foros internacionales con competencia técnica en dichas temáticas, concretamente OIEA y OMI. Por ello, se deben respaldar las intervenciones de la sociedad civil y las contribuciones de los ciudadanos que dan impulso al proceso de desarme y control de armamentos, con vistas a consolidar la democracia y el desarrollo económico y social.

A manera de reflexión final, resulta oportuno recordar lo señalado por el Secretario General de las Naciones Unidas, en un “Programa de Desarrollo”, que de alguna manera estaría indicando un camino hacia la solidaridad y el desarrollo: “El control de los armamentos y el desarme reducen las amenazas de destrucción, de declinación económica y de tensiones que pueden desembocar en una Guerra. Un mundo menos militarizado y donde las actividades militares no causen tanta destrucción ambiental, no solo es conveniente en sí misma, sino que además es propicia para el desarrollo”.

Bibliografía

Carasales, J.C. (1987). *El desarme de los desarmados: Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*. Ed. Pleamar, Buenos Aires.

Carasales, J.C. (1997). "De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil". Ed. Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

Carasales, J.C. (1988). *La Cooperación Internacional de la Argentina en el Campo Nuclear, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Argentina.

Carasales, J.C. (1983). "Intervención del Jefe de la Delegación Argentina Embajador del 8 de marzo de 1983 en la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas en Ginebra" (documento CD/PV201, 8/03/1983).

Escudé, C. (1995). *El Realismo de los Estados Débiles. La Política Exterior del Primer Gobierno de Menem frente a las teorías de las Relaciones Internacionales*. Ed. GEL, Buenos Aires.

García Moritán, R. (2019). "Armas Nucleares, una cuestión de máxima urgencia", artículo del 17 de agosto de 2019, diario Infobae.

Golblat, J. (2004). *Prohibición del uso: condición sine qua non del desarme nuclear*" ponencia preparada para el seminario de Zaragoza de Investigación para la Paz del Dr. miembro del Instituto Internacional de Ginebra de Investigación para la Paz, Ginebra.

Haig, A.M. (1984). *Memorias*, Colección Libro Elegido, editorial Atlántida, Buenos Aires, Argentina.

Malheiros, T. (1993). *Brasil, A bomba Oculta, O Programa Nuclear Brasileiro*, Gryphus, Rio de Janeiro.

OPANAL, Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe 1987 (1987). "Vigésimo Aniversario del tratado de Tlatelolco", 1967 -Talleres Gráficos de la Nación. México.

Rojas Aravena (ed.) (2000). "Multilateralismo, Perspectivas Latinoamericanas" Flacso, Nueva Sociedad, Chile.

Rusell, R. (1988). *Argentina en el Mundo (1973-1987)*. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina.

Sábato, J.A. (1978). "El Plan Nuclear Brasileiro y la Bomba Atómica", Estudios Internacionales N.º 41, enero/marzo.

Sevilla, G.A., (2006). "El desarme y la no proliferación en el escenario argentino". 1ª ed., Buenos Aires, Argentina.

Valle Fonrouge, M. (2003). *“Desarme Nuclear. Regímenes Internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación”*, publicación del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre Desarme (UNIDIR/2003/24).

Valle Fonrouge, M. (2018). *“Articulación de Mecanismos de Integración de América Latina y el Caribe”*, publicación del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Wrobel, P. (1993). S. *A Diplomacia Nuclear Brasileira: A Não-Proliferação Nuclear e o Tratado de Tlatelolco*. Revista: Instituto de Relações Internacionais, Pontificia Universidad Católica do Rio de Janeiro, Vol. 5, nº 1, Brasil.