

El Tratado de Rarotonga: enfoque regional de la no proliferación en el Pacífico Sur

La zona libre de armas nucleares del Pacífico Sur prevé una función para las salvaguardias del OIEA

por T. Papadimitropoulos

El primer enfoque regional de la no proliferación fue un hecho mucho antes de que se realizaran otros esfuerzos por establecer un régimen de no proliferación mundial. Ello se logró con la adopción del Tratado Antártico, concertado en junio de 1961, en virtud del cual se desmilitarizó esa extensa pero despoblada zona. Este Tratado abarca una región de escaso relieve, de ahí que pudiera lograrse fácilmente dicho acuerdo. A tenor de éste se prohíben todas las actividades militares, incluida la explosión de cualquier arma nuclear.

Pero el ejemplo más destacado de un enfoque regional de la no proliferación es el Tratado de Tlatelolco, concertado en 1967 para la América Latina. Este Tratado prohíbe el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, y el recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento y cualquier forma de posesión de toda arma nuclear. Si otros tres países convinieran en adherirse al Tratado, América Latina se convertiría en una de las regiones más importantes del mundo donde toda utilización de la energía nuclear con fines militares estaría prohibida en virtud de un tratado. En relación con el Tratado de Tlatelolco, todos los Estados poseedores de armas nucleares se han comprometido a respetar la condición jurídica de la zona y a abstenerse de emplear o amenazar con emplear armas nucleares contra los Estados de la zona (las llamadas garantías negativas de seguridad).

El Tratado de Tlatelolco ha servido de estímulo para otras propuestas presentadas en diferentes ocasiones con miras a crear zonas libres de armas nucleares en muchas regiones importantes, en particular en Africa, los Balcanes, Europa central, el Mediterráneo, el Oriente Medio, los países nórdicos, Asia meridional y el Pacífico Sur.

En 1975, un grupo *ad hoc* de expertos gubernamentales realizó un estudio amplio de la cuestión de las zonas libres de armas nucleares y lo remitió a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su trigésimo período de sesiones. Posteriormente se ha intentado actualizar el estudio inicial, pero no se ha concluido esa labor.

Al redactar los tratados se han tenido en cuenta los requisitos de verificación, y se ha considerado que la inspección *in situ* es uno de los medios principales para promover los objetivos de esos instrumentos y observar su aplicación.

Durante los últimos años la Asamblea General de las Naciones Unidas ha venido examinando temas de su programa relacionados con cuatro zonas particulares, a saber, la plena efectividad de la zona libre de armas nucleares en la América Latina, y el establecimiento de tales zonas en Africa, el Oriente Medio y el Asia meridional.

El objetivo amplio que se persigue con un enfoque regional de la no proliferación es promover la distensión en una región determinada y aplicar en ella medidas de instauración de la confianza. Estas medidas consisten fundamentalmente en no emplazar armas nucleares, y en el compromiso, por parte de los Estados poseedores de armas nucleares, de no emplear esas armas contra ningún país de la región. A la par de estos compromisos se reconoce el derecho soberano de los países de la región a desarrollar y utilizar la energía y la tecnología nucleares con fines pacíficos.

Este tipo de enfoque regional de la no proliferación suele revestir un significado especial para una región sometida a tensiones políticas. Pero puede lograrse más fácilmente en las regiones en que existen vínculos políticos y económicos sólidos.

El Tratado de Rarotonga

Ninguna de las zonas mencionadas, examinadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha pasado de la aprobación de las resoluciones pertinentes. En cambio, la zona del Pacífico Sur se ha convertido ya en realidad. En un comunicado emitido el 3 de julio de 1975, los Jefes de Gobierno de los Estados independientes y autónomos, que a la sazón eran miembros del Foro del Pacífico Sur (Australia, Fiji, Islas Cook, Nauru, Niue, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, Samoa Occidental y Tonga), subrayaron la importancia de mantener la región del Pacífico Sur libre del peligro de la contaminación nuclear y de intervención en un conflicto nuclear, y encomiaron la idea de establecer una zona

El Sr. Papadimitropoulos es Jefe de Sección de la División de Relaciones Exteriores del OIEA.

libre de armas nucleares en el Pacífico Sur como medio de lograr ese objetivo.

En agosto de 1975, Fiji y Nueva Zelandia dirigieron una carta al Secretario General de las Naciones Unidas en la que pedían que en el programa del trigésimo período de sesiones de la Asamblea General se incluyera un tema titulado "Creación de una zona libre de armas nucleares en el Pacífico meridional". Por ende, los países del Pacífico Sur consideraban en conjunto que la zona libre de armas nucleares propuesta contribuiría a su seguridad y a reducir al mínimo los riesgos para la salud y el ambiente.

Fundándose en la iniciativa de Fiji y Nueva Zelandia, el 11 de diciembre de 1975 la Asamblea General aprobó la resolución 3477 (XXX) relativa a la creación de una zona libre de armas nucleares en el Pacífico meridional; invitó a los países interesados a proseguir las consultas acerca de los medios para lograr ese objetivo, y expresó la esperanza de que todos los Estados, especialmente los Estados poseedores de armas nucleares, cooperaran plenamente para lograr los objetivos de esa resolución.

Hubo prolongados debates y negociaciones entre los miembros del Foro del Pacífico Sur y otros países. Algunas delegaciones expresaron y mantienen su oposición a los ensayos de dispositivos nucleares en el Pacífico y a las propuestas relativas al almacenamiento o al vertimiento de desechos nucleares en ese océano.

En la reunión del Foro celebrada en agosto de 1983, el Gobierno de Australia propuso por primera vez el concepto de una zona libre de armas nucleares en el Pacífico Sur. En el comunicado emitido al finalizar la reunión se encomió la iniciativa australiana, se señaló que había habido un amplio acuerdo sobre los principios generales del concepto, y se decidió seguir examinando la propuesta en la reunión del Foro en 1984. En esa reunión los Jefes de Gobierno "coincidieron en la conveniencia de crear a la mayor brevedad posible una zona libre de armas nucleares en la región" y establecieron un conjunto de principios que recibió el apoyo de la reunión. Además, el Foro designó un grupo de trabajo compuesto por funcionarios encargados de realizar un examen de las cuestiones sustantivas, jurídicas y de otra índole, relacionadas con el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en la región, con miras a elaborar un proyecto de tratado para someterlo a la consideración del Foro en su reunión siguiente, en agosto de 1985.

En agosto de 1985, en la reunión del Foro celebrada en Rarotonga, Islas Cook, los jefes de Estado de los trece países independientes y autónomos de la región del Pacífico sudoccidental aprobaron finalmente el Tratado tal como lo había redactado el grupo de trabajo, y lo declararon abierto a la firma.

En agosto de 1986 el Foro reiteró su opinión de que el Tratado era un significativo aporte al régimen existente de control de armamentos y desarme, y contribuiría sustancialmente a proteger las condiciones favorables de seguridad, medio ambiente y estabilidad de la región. En esa reunión el Foro también concluyó los protocolos del Tratado, que quedaron abiertos a la firma de los cinco Estados poseedores de armas nucleares como testimonio de que aceptaban la obligación de no emplear o amenazar con emplear armas nucleares contra las Partes en el Tratado, y de no realizar ensayos nucleares en el Pacífico Sur.

El Tratado, tras ser ratificado por nueve Estados, entró en vigor el 11 de diciembre de 1986. En febrero de 1988 había sido firmado y ratificado por Australia, Fiji, Islas Cook, Kiribati, Nauru, Niue, Nueva Zelandia, Samoa Occidental y Tuvalu; ha sido firmado, pero no ratificado, por las Islas Salomón y Papua Nueva Guinea.

De los nueve Estados Partes en el Tratado, dos (Australia y Nueva Zelandia) son Estados Miembros del Organismo. Siete de ellos (Australia, Fiji, Kiribati, Nauru, Nueva Zelandia, Samoa Occidental y Tuvalu) son Partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP); con la excepción de uno (Kiribati), todos han concertado con el Organismo sendos acuerdos de salvaguardias en relación con el TNP. Los dos Estados signatarios que aún no han ratificado el Tratado (las Islas Salomón y Papua Nueva Guinea) no son Estados Miembros del Organismo, pero son Partes en el TNP y han concertado con el Organismo acuerdos de salvaguardias relacionados con dicho Tratado.

Objetivos del Tratado

El Tratado de Rarotonga establece una zona de vastas dimensiones. Es la segunda zona de esa índole establecida en una región poblada del mundo; la primera es la abarcada por el Tratado de Tlatelolco en la América Latina. El Tratado de Rarotonga se extiende en dirección oeste desde la costa occidental de Australia hasta el límite del Tratado de Tlatelolco en el este, desde el Ecuador en el norte hasta los 60° de latitud sur, donde el Tratado Antártico ya tiene establecida una zona completamente desmilitarizada que comprende todo el deshabitado continente. En virtud del Tratado de Rarotonga las Partes se comprometen a:

- no adquirir armas nucleares ni ayudar a ningún otro país a adquirirlas
- no permitir el estacionamiento de armas nucleares en su territorio
- no permitir que se ensayen en su territorio dispositivos nucleares explosivos ni ayudar a ningún otro país a hacerlo
- aplicar medidas estrictas de no proliferación a todas las exportaciones de materiales nucleares para garantizar que se empleen exclusivamente con fines pacíficos y no explosivos
- no proceder al vertimiento de desechos radiactivos en el mar de la zona
- no prestar asistencia al vertimiento por quienquiera que sea de ese tipo de desechos en el mar, y apoyar la concertación de una convención regional a fin de impedir vertimientos en el mar de la región por quienquiera que sea.

Estos dos últimos compromisos del Tratado de Rarotonga son únicos en su género y distinguen a sus disposiciones de las de otros tratados regionales, multinacionales o internacionales. También se establece en este instrumento que:

- se ha de respetar plenamente el derecho internacional en lo que respecta a la libertad de los mares,
- las partes mantendrán su derecho a tomar decisiones sobre cuestiones como el acceso a sus puertos y aeropuertos de buques o aeronaves de otros países,

● el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las Partes se ha de verificar mediante salvaguardias internacionales.

Protocolos adicionales al Tratado

El Tratado tiene tres protocolos adicionales:

El *Protocolo 1* prevé que los Estados que no pertenecen a la zona, pero que tienen jurisdicción sobre territorios situados en ella (los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido), aplicarán las disposiciones del Tratado a esos territorios.

El *Protocolo 2* establece que los cinco Estados poseedores de armas nucleares (China, los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y la URSS) se comprometen a no usar ni amenazar con usar armas nucleares contra las Partes en el Tratado.

El *Protocolo 3* estipula que los cinco Estados poseedores de armas nucleares antes mencionados se abstendrán de realizar ensayos nucleares dentro de la zona.

Dos Estados poseedores de armas nucleares, China y la URSS, han firmado los Protocolos 1 y 2. La Unión Soviética, por decreto de 29 de enero de 1988, ha ratificado ambos Protocolos. Los otros tres Estados poseedores de armas nucleares (los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido) no se han mostrado hasta el momento dispuestos a firmar ninguno de los protocolos.

Francia ha señalado que la cuestión de los ensayos nucleares impone un régimen que menoscaba sus derechos sobre territorios que se consideran parte integrante de la República de Francia. Sin embargo, ha subrayado su deseo de proseguir las consultas sobre cuestiones de seguridad mediante intercambios regulares.

El Reino Unido ha manifestado que, luego de tener plenamente en cuenta sus intereses de seguridad en la región, llegó a la conclusión de que pasar a ser Parte en los Protocolos no serviría a sus intereses nacionales. Sin embargo, ha señalado que no actúa de forma incompatible con ellos.

Los Estados Unidos, tras señalar también que sus actividades en la región no son incompatibles con los Protocolos, han declarado que, en vista de sus intereses y responsabilidades globales en materia de seguridad, en las circunstancias actuales no están en condiciones de firmarlos. Las propuestas para la creación de tales zonas

podrían socavar la política de disuasión, y la proliferación de zonas podría limitar la capacidad futura de los Estados Unidos para cumplir los compromisos de seguridad que han contraído en todo el mundo.

Verificación y salvaguardias

Generalmente se reconoce que un sistema de verificación y control constituye un elemento esencial del régimen de no proliferación a nivel internacional o regional. El OIEA ha acumulado una experiencia considerable en la aplicación de sus salvaguardias a las actividades nucleares pacíficas.

El Organismo inició sus actividades de salvaguardias en 1962. Desde entonces ha adquirido gran experiencia en esta esfera como resultado de sus atribuciones estatutarias en esa materia y de los acuerdos concertados conforme al Tratado de Tlatelolco y al TNP. La experiencia del Organismo en la aplicación de estos acuerdos puede aprovecharse directamente en el caso general de los tratados regionales.

Como resultado de esta singular experiencia del Organismo, en dos artículos del Tratado de Rarotonga (los artículos 4 y 8) y en el Anexo 2, los autores del Tratado previeron la posibilidad de pedir al Organismo que desempeñara funciones de salvaguardias. Las Partes en el Tratado convinieron en que el acuerdo de salvaguardias que se concertara con el Organismo fuera equivalente por su alcance y efecto a un acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP, basado en el documento INFCIRC/153. En el Tratado de Rarotonga se comprendió el valor del TNP y de los principios de salvaguardias establecidos en el documento para la aplicación de las mismas en relación con el TNP. En consecuencia, todo proyecto de acuerdo de salvaguardias que se solicite en virtud del Tratado de Rarotonga ha de negociarse con arreglo a los términos del INFCIRC/153 y someterse a la aprobación de la Junta de Gobernadores del OIEA, como es práctica normal. No obstante, es preciso señalar que las actividades nucleares que se realizan actualmente en los países de la región que son Partes en el Tratado, ya son objeto, en realidad, de acuerdos de salvaguardias concertados de conformidad con el TNP. En septiembre de 1987 la Junta de Gobernadores del OIEA debatió y reconoció oficialmente las funciones del Organismo en virtud del Tratado de Rarotonga.