



# LA SEGURIDAD COLECTIVA EN AMERICA LATINA Y EL TRATADO DE TLAHELLOCO

Héctor GROS ESPIELL

## I

1. En los últimos años se ha afirmado la convicción de la trascendencia histórica que posee el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, conocido como Tratado de Tlatelolco, por su aporte al desarme y a la paz y a la seguridad internacionales.

La extensión progresiva de esta convicción deriva no sólo de la atención particular que le ha prestado la doctrina<sup>1</sup>, sino además de lo que resulta de las reiteradas resoluciones de la Asamblea General

1. Se citan como ejemplo las publicaciones siguientes, en las que además se encuentra la bibliografía completa sobre el Tratado de Tlatelolco. Alfonso García Robles: *La desnuclearización de América Latina*, México, 1965; *La desnuclearización de América Latina*, México 1966; *La desnuclearización de América Latina, Foro Internacional*, Vol. VI, N° 2 y 3 (22-23), México 1966; Las Naciones Unidas y el desarme, *Foro Internacional*, Vol. XV, N° 2 (42), México; *El Tratado de Tlatelolco*, México 1967; *The denuclearization of Latin America*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1967; *The Treaty of Tlatelolco, origin, purposes and scope of the prohibition of nuclear weapons in Latin America, Disarmament in the Western World*, Latin American Institute, Rutgers University, Occasional Publications, N° 1, New Jersey, June 1969; *México en las Naciones Unidas*, 2 tomos, México 1970; *La Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina*, El Colegio Nacional, México MCMLXXV; «Mesures de désarmement dans les zones particulières: Le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique Latine», *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, Vol. I, 1971.

Héctor Gros Espiell: *En torno al Tratado de Tlatelolco y la proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, México 1973; *Le Traité de Tlatelolco, Un texte novateur*, *Le Monde Diplomatique*, Paris, juillet 1973; *El Derecho de los Tratados y el Tratado de Tlatelolco*, México 1974; El desarme y las zonas desnuclearizadas, *Revista de Occidente*, Madrid, Tercera Epoca, N° 5-6, marzo-abril, 1976; Gli Stati Uniti e il Trattato di Tlatelolco, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Firenze, 1977; La signature du Traité de Tlatelolco par la Chine et la France, *Annuaire Français de Droit International*, 1973; *El Tratado de Tlatelolco: Algunas consideraciones sobre aspectos específicos*, OPANAL, México 1976; La desnuclearización militar de la América Latina y la sucesión de Estados en materia de tratados, *Humanitas*, Universidad de Nuevo León, 1977, pp. 595-603.

de las Naciones Unidas, que han elogiado y promovido este ejemplo latinoamericano<sup>2</sup> y por la creciente atención que el Tratado de Tlatelolco ha merecido de los Gobiernos, en especial, latinoamericanos<sup>3</sup>.

Esta significación de este Tratado para el desarme regional y consiguientemente para el desarrollo económico y social de los pueblos latinoamericanos, como consecuencia de que impide la «desviación»<sup>4</sup> de recursos económicos que resultaría de la carrera armamentista nuclear, recursos que pueden así dedicarse al crecimiento económico y al progreso social y cultural, es evidente y no es del caso entrar ahora a su análisis<sup>5</sup>.

La trascendencia de este Tratado, abierto a la firma el 14 de febrero de 1967, para el desarme general y la paz universal es también sobradamente conocida.

Al crear la primera y hasta hoy única zona libre de armas nucleares en el mundo<sup>6</sup> que cubre una zona habitada del Planeta<sup>7</sup>, el Tratado

2. Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: 1911 (XVIII), 2826 (XXII), 2456D (XXIII), 2666 (XXV), 2830 (XXVI), 2935 (XXVII), 3079 (XXVIII), 3258 (XXIX) 3467 (XXX) y 31/67 y el estudio de Naciones Unidas «Comprehensive study of the question of nuclear-weapon-free zones in all its aspects» (United Nations Publications N° E.76.1.7).

3. Comunicados conjuntos: México-Canadá, abril de 1973; México-Ecuador, enero de 1974; México-Jamaica, julio de 1975; México-Estados Unidos, febrero de 1977; México-Brasil, enero de 1978; México-Cuba, enero de 1978.

4. Expresión utilizada por el Artículo 26 de la Carta de las Naciones Unidas. Véase Resolución 2602E (XXIV) del 16 de diciembre de 1969 de la Asamblea General y sobre la relación entre desarme y desarrollo las Resoluciones 2626 (XXV), 2685 (XXV), 2831 (XXVI) y 3261 (XXIX).

5. Héctor Gros Espiell, *El desarme y la desnuclearización militar por zonas. Sus efectos sociales*. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, septiembre de 1975.

6. Iniciativas sobre la creación de zonas desnuclearizadas:

— Plan Rapacki, expuesto por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia, señor Rapacki, el 2 de octubre de 1957, para crear una zona libre de armas nucleares en Europa Central.

— Plan Kekkonen, resultado de diversas iniciativas presentadas por el Presidente de Finlandia, a partir de 1963, para crear una zona libre de armas nucleares en Europa del Norte.

— La creación de una zona desnuclearizada en África, que fue objeto de atención y de apoyo reiterado por la Asamblea General de las Naciones Unidas [Resoluciones 1652 (XVI), 2033 (XX) y 32/81].

— La Declaración del Océano Índico «para siempre Zona de Paz» hecha por la Asamblea General de las Naciones Unidas por sus Resoluciones 2832 (XXVI) y 32/86.

— Las Naciones Unidas han patrocinado además la creación de zonas libres de armas nucleares en el Medio Oriente (32/82), Asia del Sur (32/83) y Pacífico Sur.

— En la reunión del Comité de Desarme de Ginebra de 1972, el 16 de marzo, el 25 de abril y el 3 de agosto, el Representante de Rumania lanzó la iniciativa de crear una zona militarmente desnuclearizada en los Balcanes.

7. Existen varios textos que desnuclearizan zonas no habitadas: Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo. Tratado Antártico. Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua.

de Tlatelolco ha hecho una contribución esencial al desarme y a la paz, tanto en los aspectos universales como regionales.

2. Esta contribución está, sin embargo, limitada todavía hoy en sus proyecciones, por dos circunstancias:

Primera, por el hecho de que todos los países de América Latina no son aún Partes en el Tratado de Tlatelolco. Aunqu<sup>8</sup> ya son Partes veintidós Estados<sup>9</sup>, ha sido ratificado por veinticuatro<sup>9</sup> y firmado por veinticinco<sup>10</sup>, pudiendo estimarse que Argentina se incluirá pronto entre los Estados que lo han ratificado<sup>11</sup> —y aceptado que los Estados que no son Partes aún, pero que lo han ratificado o firmado no puedan realizar ningún acto que frustre el objetivo y el fin del Tratado, lo que supone necesariamente la no construcción o utilización de armas nucleares<sup>12</sup>— hay dos Estados que aún no se integran en forma alguna en el Sistema de Tlatelolco. Se trata de Cuba y Guayana. Hasta que estos Estados no lo firmen o ratifiquen, y tenemos esperanzas que la cuestión que ha impedido la firma de Guayana pueda resolverse en un breve plazo, el Tratado no cubrirá efectiva y realmente a toda América Latina.

Dentro de esta primera limitación se incluye también el problema resultante de que Estados Unidos<sup>13</sup> no han ratificado aún el Protocolo Adicional I y Francia no lo ha firmado todavía. Pero Francia lo hará a breve plazo, ya que el Presidente Valery Giscard D'Estaing anunció la correspondiente decisión en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 1978. Cuando lo firme y ratifique, la Guayana francesa, Martinica y Guadalupe quedarán militarmente desnuclearizadas<sup>14</sup>. Cuando ratifique Estados Unidos —y esperamos que será a breve plazo, ya que habiéndolo firmado previamente el Presidente Carter en mayo de 1977, lo remitió al Senado el 24 de mayo de 1978— la Zona del Canal de Panamá, Guantánamo,

8. Bahamas, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

9. Los veintidós Estados citados en la nota anterior más Brasil y Chile. Ver la Declaración del Secretario General del OPANAL, Dr. Héctor Gros Espiell, Doc. S/Inf. 123, del 19 de abril de 1977, párrafo 19.

10. Los veinticuatro Estados citados en la nota anterior más Argentina.

11. *Comunicado conjunto Montes-Vance*, del 21 de noviembre de 1977 y anuncio del Canciller Montes el 19 de mayo de 1978. Ver Héctor Gros Espiell, «Argentina y el Tratado de Tlatelolco», *Revista Internacional y Diplomática* N° 325, del 10 de diciembre de 1977.

12. *Informes y Declaraciones de los Secretarios Generales*, I, II, III y IV Períodos de Sesiones, 1969-1975. *El Programa Nuclear Brasileño*, párrafo 26, Brasilia 1977. *Comunicado conjunto López Portillo-Geisel*, del 18 de enero de 1978.

13. Héctor Gros Espiell, *Francia y los Estados Unidos y el Protocolo Adicional I del Tratado de Tlatelolco*, *El Tratado de Tlatelolco: Algunas consideraciones sobre aspectos específicos*, OPANAL 1976, p. 7; Héctor Gros Espiell, «U.S.A. e denuclearizzazione nell'America Latina», *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1977.

14. Héctor Gros Espiell, *Francia y los Estados Unidos*, *cit.*

las Islas Vírgenes y Puerto Rico estarán necesariamente libres de armas nucleares. Hay que señalar, por lo demás, que la Zona del Canal de Panamá estará militarmente desnuclearizada como consecuencia de la entrada en vigencia del Tratado del Canal de Panamá (artículo II, párrafo 1), ya ratificado por Panamá y por los Estados Unidos, según lo expresamente convenido en el «Acuerdo para la ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá», que constituye un anexo al Tratado y cuyo artículo IV, párrafo 6, dispone: «En virtud de que la República de Panamá es Parte del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tlatelolco), los Estados Unidos no instalarán ningún tipo de armamento nuclear en territorio panameño».

Entonces, como consecuencia de que Gran Bretaña y los Países Bajos ya son Partes, en este Protocolo, lo que significa que todos los territorios poseídos por estos países, a cualquier título, en la zona latinoamericana, están obligatoriamente libres de armas nucleares, toda América Latina estará necesariamente libre de armas nucleares.

En cuanto al Protocolo Adicional II, por el que los países poseedores de armas nucleares se comprometen a respetar el estatuto de desnuclearización para fines bélicos de la América Latina, ya ha sido firmado y ratificado por China, los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. Sólo falta la ratificación de la Unión Soviética<sup>15</sup>. El 16 de abril de 1978 el Presidente L. Brejnev anunció la decisión soviética de proceder a la firma de este Protocolo, lo que se efectuó en Moscú, por el Canciller Gromyko, el 18 de mayo de 1978. Cuando la ratificación se produzca, habrán culminado largos años de arduas negociaciones —que esperamos describir próximamente en todos sus detalles— y América Latina contará con la garantía de todas las potencias poseedoras de armas nucleares para asegurar la efectividad de la zona libre de armas nucleares creada por el Tratado de Tlatelolco.

Cuando todas estas circunstancias relativas al status del Tratado y de sus dos Protocolos Adicionales se solucionen, la América Latina en su totalidad, tal como resulta espacialmente del Artículo 1 del Tratado de Tlatelolco, será realmente, de una manera integral, una zona libre de armas nucleares, garantizada como tal por las Naciones Unidas y las potencias poseedoras de armas nucleares.

En segundo término, existe otra limitación a la eficacia y efectividad del Tratado de Tlatelolco que no puede desconocerse ni ocultarse.

La tecnología y la base industrial necesarias para fabricar armas nucleares son hasta hoy las mismas que las requeridas para la utilización pacífica de la energía nuclear. Debe señalarse, sin embargo, que en las últimas semanas se ha anunciado el descubrimiento de un pro-

15. Sobre la negativa de la URSS a firmar hasta 1978, véase Héctor Gross Espiell, Comentario sobre los criterios expuestos por la Unión Soviética como fundamento de su negativa a firmar el Protocolo II, *En torno al Tratado de Tlatelolco: Algunas consideraciones sobre aspectos específicos*, OPANAL, México 1976.



cedimiento que permitiría distinguir y separar estas dos formas de utilización de la energía nuclear. Tal descubrimiento, al parecer resultado de estudios científicos ingleses y americanos a los que no sería ajeno el propio técnico nuclear que es el Presidente Carter, abre perspectivas nuevas y promisorias en el tratamiento de la cuestión.

El uso pacífico de la energía nuclear es un derecho de los Estados Partes en el Tratado de Tlatelolco (Arts. 18 y 19) y un elemento indispensable para el desarrollo económico y social futuro de sus pueblos, al que la Conferencia General del OPANAL ha prestado particular atención, señalando su importancia y significación eminentes<sup>16</sup>.

Pero los peligros derivados de la falta del límite preciso desde el punto de vista técnico e industrial, entre utilización pacífica y posibilidad de utilización bélica, obligan a una constante vigilancia. La aplicación del Sistema de Control establecido por el Tratado de Tlatelolco, más perfecto y completo que el de ningún otro instrumento internacional vigente, y la voluntad política de no construir ni utilizar armas nucleares que implica la adhesión de este Tratado, son las garantías de que no habrá desviación hacia la utilización bélica.

Pero, al mismo tiempo, el Tratado de Tlatelolco asegura contra el peligro de que se traten de imponer pseudocontroles, muchas veces derivados de intereses económicos, comerciales o industriales inconfesables, para limitar el derecho soberano a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos. Sólo son admisibles los controles internacionales basados en tratados entre Estados o entre Estados y organismos internacionales intergubernamentales, únicos que garantizan la objetividad requerida y cuya finalidad es el desarme, la paz y la seguridad y no la obtención de ventajas comerciales o económicas por quienes están interesados en la provisión o en el tratamiento de minerales radiactivos o en el suministro de equipo técnico o industrial<sup>17</sup>.

## II

3. El análisis de lo que el Tratado de Tlatelolco significa con respecto a la seguridad colectiva de la América Latina, obliga previamente a determinar el concepto de «seguridad colectiva» y a su comparación con el de «seguridad internacional», a efectos de situarlo

16. Resolución 5 (II-E) de la Conferencia General, del Segundo Período Extraordinario de Sesiones, párrafo 3; Declaración del Secretario General de OPANAL, Dr. Héctor Gros Espiell, Doc. S/Inf. 123 del 19 de abril de 1977, párrafos 30-31. Estas mismas ideas y criterios han sido afirmados universalmente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 32/50 del 8 de diciembre de 1977 (Utilización de la energía nuclear para el desarrollo económico y social), que sistematiza, completa, ordena y codifica conceptos que se encontraban ya en el Tlatelolco, en el Estatuto del OIEA, en diversos instrumentos de diferente naturaleza y en especial en los textos del OPANAL antes citados.

17. Ver Declaración del Secretario General, Dr. Héctor Gros Espiell, Doc. S/Inf. 123, del 19 de abril de 1977.

dentro de la Carta de las Naciones Unidas y del sistema regional americano.

4. El *Pacto de la Sociedad de Naciones* se refería ya a «la paz y la seguridad» en el primer párrafo de su preámbulo. La seguridad o la seguridad colectiva, como se le denominó entonces, era el sistema en virtud del cual, por la aplicación en especial de sus artículos 8, 10, 12, 13, 15, 16 y 17 se pretendía fundar la subsistencia de la paz internacional. La *seguridad colectiva* quería ser así el fundamento de la paz entre las naciones y se basaba en la existencia de un régimen en el que un Estado, para defenderse ante la agresión, no debería de contar solamente con sus propias fuerzas y las de sus aliados, sino que habría de tener, necesariamente, la cooperación de todos los otros Estados Miembros de la Sociedad de Naciones<sup>18</sup>. Este concepto se concretó en una serie de iniciativas y en un conjunto de tratados elaborados dentro de la órbita de la Sociedad de Naciones.

La quiebra de este sistema de seguridad colectiva, preludio de la guerra de 1939-1945, si bien fue la consecuencia de una serie de complejas causas políticas, que se sumaron a los posibles defectos —que constituyó sin embargo, desde el punto de vista jurídico y teórico, un adelanto sensible sobre la situación anteriormente existente— propios del sistema estructurado por la Sociedad de Naciones, no habría de significar, pese a ello, el rechazo de la idea misma de la seguridad colectiva, como base necesaria de la paz.

Esta idea, más allá de la forma concreta en que la reglamentó el Pacto de la Sociedad de Naciones, se funda, o mejor dicho, resulta de la existencia de un régimen jurídico cuya aplicación importa la reacción de la comunidad internacional, por medios y procedimientos que pueden variar según el sistema por el que se opte, frente a la agresión sufrida por un Estado parte en el sistema de seguridad colectiva.

La Carta de las Naciones Unidas, en el párrafo 1 de su artículo 1, estableció como su propósito esencial «el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». La referencia a estos dos conceptos se encuentra también en los artículos 2, párrafo 6; 1, párrafos 1 y 2; 43, párrafo 1; 47, párrafo 1; 48, párrafo 1; 51, 52, párrafo 1; 73, párrafo c; 84, 99 y 106. Aunque Kelsen estimó en uno de sus primeros análisis de la Carta que la referencia a la seguridad era superflua<sup>19</sup> —idea que no reiteró en sus estudios posteriores sobre el tema, especialmente en el aparecido en el *American Journal of International Law* y que citamos a continuación— creemos, y el desarrollo político de la Carta así lo ha demostrado, que el concepto era y es útil y necesario. En la Carta

18. Pierre F. Brugière, *La sécurité collective, 1919-1945*, Pedone, Paris 1946, p. 9; E. Benes, *Dictionnaire Diplomatique*, tomo II; J. Basdevant, *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*, Sirey, Paris, 1960, p. 558.

19. Hans Kelsen: *The Law of the United Nations*, London, Steven & Sons Limited, 1957, p. 13 «(International security is guaranteed if international peace is maintained. It seems that the addition of the words 'and security' is rather superfluous)».

de las Naciones Unidas la seguridad internacional, nueva formulación con distinto contenido jurídico y político de la idea ginebrina de la seguridad colectiva, es un fundamento necesario de la paz, ya que sin seguridad no es posible que ella esté garantizada. En una primera acepción que resulta de la Carta y en especial la que surge de la interpretación de su artículo 1, la seguridad internacional *strictu sensu* implica necesariamente la posibilidad por las Naciones Unidas «de tomar medidas colectivas eficaces para prever y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos a la paz; y lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz», idea que la propia Carta desarrolla normativamente en sus capítulos VI, VII y VIII. El concepto, aunque su raíz es la misma de la idea de la seguridad colectiva de la Sociedad de Naciones, va mucho más allá de la idea del Pacto de la Sociedad de Naciones y le da a la seguridad internacional un contenido nuevo, concorde con el criterio de que las Naciones Unidas poseen en principio el monopolio del uso de la fuerza, salvo los casos de legítima defensa individual o colectiva.

En efecto, mientras en el Pacto de la Sociedad de Naciones la seguridad colectiva se basa esencialmente en la necesaria y automática reacción de todos los Estados Miembros ante la agresión de que puede ser víctima uno de ellos, sin excluir la posibilidad de sanciones, especialmente económicas, que podrían ser adoptadas por la Sociedad; en la Carta de las Naciones Unidas la seguridad internacional reposa fundamentalmente en la posibilidad de la adopción de medidas, incluso aquéllas que significan el uso de la fuerza armada por el Consejo de Seguridad<sup>20</sup>.

*Este concepto de seguridad internacional se confunde con la idea de seguridad colectiva.* De tal modo, seguridad internacional en sentido estricto<sup>21</sup> y seguridad colectiva son términos sinónimos. Tal concepto de seguridad internacional resulta directamente de la letra de la Carta y, en esencia, significa el reconocimiento de que el sistema de seguridad de las Naciones Unidas es la consecuencia de las competencias atribuidas a los órganos de la Organización para resolver por medios pacíficos las controversias o para tomar medidas colectivas para prever y eliminar amenazas de agresión y suprimir actos de agresión y otros quebrantamientos de la paz.

Pero esta acepción es sólo uno de los sentidos posibles de la expresión «seguridad internacional» en el ámbito de las Naciones Unidas. En efecto, *la seguridad internacional puede ser también entendida,*

20. Kelsen ha resumido magistralmente el régimen de la seguridad colectiva en el Pacto de la Sociedad de Naciones en su estudio «The future of collective security», *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, vol. XXI, 1951, N.º 2, pp. 83-84.

21. Así la ha calificado acertadamente Kelsen, en el artículo citado en la nota 19 bis, p. 84.

en un sentido más amplio<sup>22</sup> y general, como «la situación de la comunidad internacional cuando la paz y la tranquilidad están aseguradas»<sup>23</sup>, o como el «estado que corresponde a la ausencia de peligro o a la imposibilidad de que dicho peligro exista» y resulta de una «amplia constelación de circunstancias»<sup>24</sup>.

Este concepto, que incluye y engloba al anterior, es el que resulta de la Resolución 2734 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada «Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional», adoptada en ocasión del XXV aniversario de las Naciones Unidas sin ningún voto en contra y de la Resolución 32/154 del 19 de diciembre de 1977 «Aplicación de la resolución sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional».

De esta Declaración, así como de la Resolución 32/154, resulta una acepción del concepto de seguridad internacional amplia y general, que es la consecuencia del respeto por los Estados de todos los principios de la Carta, tal como han sido enunciados y desarrollados en la Declaración relativa a los principios de amistad y de cooperación entre los Estados [Resolución 2625 (XXV)].

La seguridad colectiva, incluida dentro del concepto genérico de seguridad internacional, está referida en el párrafo 11 de la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional como uno de los elementos integrantes de esta seguridad internacional, demostrándose así que el concepto de seguridad internacional es amplio y genérico y comprende e incluye al de seguridad colectiva o seguridad internacional *strictu sensu*<sup>25</sup>.

En consecuencia, puede concluirse que para tener una idea clara de la cuestión es preciso retener estas dos acepciones del concepto de seguridad internacional, en sentido estricto como sinónimo de seguridad colectiva (en su formulación actual) y en sentido amplio tal como resulta de las Resoluciones 2734 (XXV) y 32/154 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

5. La seguridad internacional en *sentido lato* requiere, como lo reconocen las Resoluciones 2734 (XXV) y 32/154 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, una política eficaz, realista y efectiva en materia de *desarme*, especialmente en lo que se refiere al desarme nuclear<sup>26</sup>.

Por eso las negociaciones SALT, los acuerdos bilaterales URSS-USA, el Tratado de 1963 relativo a la prohibición de ciertas explosiones nu-

22. Redslob, *Dictionnaire Diplomatique*, t. III.

23. J. Basdevant, *Dictionnaire*, cit., p. 558.

24. Pierre F. Brugiere, *op. cit.*, p. 8; Redslob, *Dictionnaire Diplomatique*, t. III.

25. Ver Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional, Resolución 2734 (XXV), párrafo 11, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1970.

26. Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional, Resolución 2734 (XXV), párrafos 19-20, y Resolución 32/154 de 19 de diciembre de 1977, párrafo 6.



cleares, el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, el Tratado que prohíbe colocar armas nucleares en los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional, constituyen elementos que, sin perjuicio de las reservas que algunos de ellos pueden mereceros<sup>27</sup>, deben considerarse como instrumentos que contribuyen a asegurar la existencia de la seguridad internacional. Esta afirmación no significa, sin embargo, compartir una visión optimista respecto del resultado de los esfuerzos realizados hasta hoy en materia de desarme, especialmente en el campo nuclear. Por el contrario, creemos que cuando se repasa la historia de las interminables conferencias dedicadas al tema, de los tratados celebrados y de los acuerdos bilaterales concluidos y se les enfrenta a la realidad, no es posible escapar a un sentimiento de tristeza y de frustración. En la realidad de los hechos, poco o nada se ha logrado. El enorme esfuerzo jurídico y diplomático hecho en materia de desarme y la imponente contribución formal y normativa elaborada al respecto, no han servido prácticamente para nada. Y así hoy asistimos a la mayor y más sofisticada concentración de armamentos que imaginar se pueda, tanto por los supergrandes, como por las potencias medianas y por los países en desarrollo.

En medio de este panorama desalentador, sólo el Tratado de Tlatelolco muestra un ejemplo eficaz, realista, positivo y efectivo de desarme nuclear, que se han traducido en la verdad de que todo el Continente ha sido sustraído a la carrera armamentista nuclear. Por eso el Tratado de Tlatelolco es un instrumento esencial para conceptualizar la seguridad internacional.

### III

6. En el ámbito americano<sup>28</sup> la Conferencia de Chapultepec en la Declaración final, preconizó meses antes de la adopción de la Carta de San Francisco, un «sistema general de seguridad mundial en el marco del cual debería existir un sistema regional americano de seguridad colectiva».

En 1948 la *Carta de Bogotá* se refirió en varias de sus disposiciones a la seguridad y en especial, el artículo 4, letra a, fijó como uno de los propósitos de la OEA el de «afianzar la paz y la seguridad del Continente», disposición que se mantuvo luego de las reformas introducidas por el Protocolo de Buenos Aires de 1967 y en el proyecto actualmente a estudio de reforma.

El *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, de 1947, tuvo como finalidad «asegurar la paz por todos los medios posibles, proveer

27. Héctor Gros Espiell, «El desarme y las zonas desnuclearizadas», *Revista de Occidente*, marzo-abril 1976, 3.ª Epoca, 5/6, Madrid.

28. Para las características del concepto de seguridad colectiva en América, con interesantes reflexiones sobre el problema general de seguridad, véase Josef L. Kunz, *The idea of collective security in Pan American developments*, *The changing law of nations*, Ohio State University Press, 1968, pp. 707-736.

ayuda recíproca efectiva para hacer frente a los ataques armados contra cualquier Estado americano y... las amenazas de agresión contra cualquiera de ellos» (párrafo final del preámbulo). El párrafo segundo del preámbulo se refiere a «los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que sean susceptibles de acción regional».

El *Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (San José, Costa Rica, julio de 1975), que aún no está en vigor, dice en el segundo párrafo de su preámbulo: «Que es indispensable que la seguridad y la paz entre las Naciones Americanas sean garantizadas por un instrumento acorde con la realidad histórica y los principios del Sistema Interamericano».

La Carta de la OEA, el Protocolo de Buenos Aires, el Tratado de Río de 1947 y su Protocolo de Reformas de 1975, son instrumentos internacionales regionales destinados, dentro del sistema regulado por los artículos 52 y 53 de la Carta de las Naciones Unidas, a establecer la seguridad internacional, en el sentido más amplio de la expresión, en el Continente Americano. No constituyen, a nuestro juicio, instrumentos que establezcan un régimen de seguridad colectiva o de seguridad internacional en sentido estricto y autónomo, ya que sólo puede funcionar el régimen de medidas coercitivas colectivas del Sistema Interamericano, de acuerdo con las previsiones de la Carta de las Naciones Unidas que suponen la autorización del Consejo de Seguridad.

Por eso la distinción entre seguridad colectiva y legítima defensa colectiva es necesaria y evita peligros equívocos.

La seguridad colectiva *strictu sensu*, a que nos hemos referido en el párrafo 4, existe «cuando la protección de los derechos de los Estados y la reacción contra la violación de la ley asume el carácter de una acción colectiva coercitiva»<sup>29</sup>. El ejercicio de esta acción es una competencia del Consejo de Seguridad.

En cambio, la legítima defensa colectiva, prevista en el artículo 52 de la Carta, que cumple una función protectora, es una reacción descentralizada frente a un ataque armado<sup>30</sup>.

La relación entre ambos institutos supone que la legítima defensa debe ceder ante el ejercicio de la seguridad colectiva.

En principio el Tratado de Río organiza la legítima defensa colec-

29. Hans Kelsen, «Collective security and collective self defense under the Charter of the United Nations», *American Journal of International Law*, 1948, pp. 783-795. Véase también el estudio de Kelsen citado en la nota 20 y la traducción al español de la monografía publicada en el *American Journal*, que apareció en la *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año IV, N° 15, julio 1949, Buenos Aires, pp. 767-786.

30. Sobre esta cuestión y en el mismo sentido que preconizamos, Antonio Gómez Robledo, *Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano*, El Colegio de México, 1974, pp. 51-55; César Sepúlveda, *El Sistema Interamericano, Mudanza y Transición*, Universidad de Valladolid, 1963, p. 33; Ismael Moreno Pino, *Orígenes y evolución del Sistema Interamericano*, México, 1977, pp. 172-173; César Sepúlveda, «Meditaciones sobre el Tratado de Río de Janeiro», *Anuario del Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional*, Vol. IV.



tiva de los Estados americanos. Su función respecto de la seguridad colectiva *strictu sensu*, es la de constituir un instrumento que funciona dentro y de manera subordinada a las competencias específicas que en la materia posee, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad<sup>31</sup>.

#### IV

7. Partiendo de las afirmaciones hechas en los párrafos anteriores, puede concluirse que el *Tratado de Tlatelolco no integra, strictu sensu*, el sistema de seguridad colectiva de América Latina. Este sistema, reiteramos, se basa exclusivamente en las competencias que al respecto posee el Consejo de Seguridad y en el funcionamiento del Tratado de Río de Janeiro de manera coordinada y subordinada a las previsiones de la Carta de las Naciones Unidas.

En cambio, el Tratado de Tlatelolco es un elemento esencial para la existencia de la seguridad internacional, *latu sensu*, en la región latinoamericana, y clave indispensable para asegurar su seguridad y por ende la paz regional. El proceso de reforma de la Carta de la OEA, actualmente en trámite, así lo ha reconocido al proyectarse incluir en el párrafo g) del artículo 2 de la futura Carta, una disposición que establece, entre los propósitos de la *Organización de los Estados Americanos*, el de: «Coadyuvar a la proscripción de las armas nucleares en la América Latina como contribución al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales»<sup>32</sup>.

Esta es, como ya hemos señalado, la conclusión que surge de la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional [Resolución 2734 (XXV)], ya que en ella se establece en los párrafos 19 y 20 la necesaria relación entre el fortalecimiento de la seguridad internacional y el desarme, especialmente referido a las armas nucleares. Tal criterio fue confirmado en la Resolución 32/154 del 19 de diciembre de 1977 (Aplicación de la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional), al incluir la adopción de medidas eficaces de desarme, en especial el desarme nuclear, como uno de los aspectos necesarios para la seguridad internacional.

8. La Asamblea General, en su *Resolución 3472 (XXX) del 11 de diciembre de 1975*, sobre el «Estudio de la cuestión de las zonas libres de armas nucleares en todos sus aspectos», reconoció la relación entre la seguridad internacional y la existencia de zonas libres de armas

31. No entramos, por ser ajeno estrictamente al punto que es objeto de nuestro análisis, a la cuestión del concepto de «medidas colectivas» en la Carta de San Francisco y su incidencia sobre las atribuciones que en lo pertinente pueden poseer los órganos del Sistema Interamericano.

32. OEA/Ser.G/CP/CG-557/75 rev. 20, 6 de noviembre de 1975.

nucleares, expresando «que el establecimiento de zonas libres de armas nucleares puede contribuir a la *seguridad* de los Miembros de tales zonas...».

Al respecto, confirmando este juicio y refutando ciertos puntos de vista erróneos expuestos sobre el tema, he dicho en palabras que resumen adecuadamente mi pensamiento:

«La posesión de estas armas crea, para los Estados que disponen de ellas, el riesgo constante de ser víctimas de un ataque nuclear destinado a destruir su arsenal nuclear. Por tanto, el establecimiento de zonas militarmente desnuclearizadas aumenta la seguridad de los Estados no nucleares y contribuye a reducir las posibilidades de enfrentamientos bélicos nucleares.

«La posesión de estas armas crea, para los Estados que disponen de ellas, el riesgo constante de ser víctimas de un ataque nuclear destinado a destruir su arsenal nuclear. Por tanto, el establecimiento de zonas militarmente desnuclearizadas aumenta la seguridad de los Estados no nucleares y contribuye a reducir las posibilidades de enfrentamientos bélicos nucleares»<sup>33</sup>.

Al respecto creo que cabe recordar lo que dije en el discurso inaugural del Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Conferencia General del OPANAL, en 1975, ya que expuse concreta y claramente mi opinión en la materia:

«Se acepta que es una evidente verdad que la creación de zonas militarmente desnuclearizadas significa un aporte necesario y urgente a la paz universal por parte de los Estados que, sin renunciar en forma alguna al progreso científico y tecnológico derivado de la utilización pacífica del átomo, reconocen que la posesión de armas nucleares no defendería su propia seguridad ya que, por el contrario, los convertiría en blanco inevitable de los ataques con estas armas. La tenencia de armas atómicas no constituye ninguna forma de seguro de defensa frente a posibles ataques de otros Estados nucleares, ni atribuye, como algunos ingenua y erróneamente creen, un prestigio político internacional. Por el contrario, significa una pérdida irreparable para ese prestigio que se busca, ya que demuestra el absurdo infantilismo de que en vez de utilizarse los recursos de la ciencia y la tecnología para el progreso, se destinan a una aventura carente de sentido, de eficacia y de razón de ser. El intento de poseer armas nucleares aparejará tan sólo la iniciación de una loca carrera armamentista, capaz de comprometer para siempre toda posibilidad de progreso económico y de desarrollo social, sin ninguna ventaja para la seguridad, la defensa de la soberanía y la integridad territorial de los Estados que las llegaron a poseer.

'Las zonas militarmente desnuclearizadas, al circunscribir las re-

33. Las zonas desnuclearizadas, *Nueva Política*, Vol. II, N° 5-6, abril-septiembre, 1977, México, p. 192.



giones en las que pueden teóricamente existir conflictos bélicos nucleares a los territorios de las potencias poseedoras de armas atómicas, reducen las posibilidades de estos conflictos y hacen recaer exclusivamente sobre los Estados que poseen la responsabilidad de esta forma de guerra apocalíptica, creando así una especie de cuarentena en torno a los territorios desde los que puede desatarse un conflicto de este tipo y sobre los que puede recaer el terror de la devastación masiva, consecuencia del uso de armas nucleares'.»

Y la Conferencia General del OPANAL, *en la Declaración aprobada en ocasión del décimo aniversario del Tratado, el 14 de febrero de 1977*, expresó que: «América Latina con este ejemplo, ha aportado a la humanidad una fórmula eficaz, práctica y realista para disminuir y circunscribir los peligros de una conflagración nuclear, haciendo con ello una contribución capital para el desarme y, en consecuencia, para la paz y la seguridad internacionales».

