



EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Las armas nucleares y la seguridad internacional

Una evaluación de la cooperación
internacional para el control de la
proliferación nuclear

Steven Milon Esparza

Tesis para optar al título de
Licenciado en Relaciones Internacionales

Índice

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. EL RÉGIMEN DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR	5
EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR (TNP)	9
DEFICIENCIAS DEL TNP	11
Membresía	11
Incumplimiento	12
La problemática del desarme.....	14
“ <i>Haves y have nots</i> ”	15
EL SISTEMA DE SALVAGUARDIAS DE LA OIEA	16
LAS ZONAS LIBRES DE ARMAS NUCLEARES	19
EL CONTROL DE LAS EXPORTACIONES	19
PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS DE LOS PROVEEDORES NUCLEARES.....	21
Membresía	21
Los que tienen contra los que no tienen	21
Evasión	23
Producción nacional	24
Equipo de uso dual	24
CONCLUSIÓN.....	25
CAPÍTULO II. MOTIVACIONES PARA PERSEGUIR Y ABANDONAR LA OPCIÓN NUCLEAR.....	27
LA BÚSQUEDA DE SEGURIDAD	28
El debate entre optimistas y pesimistas	31
Fallas de la disuasión	38
PRESTIGIO	47
INSTRUMENTO DE NEGOCIACIÓN POLÍTICA	50
TABÚ NUCLEAR	54
RAZONES PARA DAR MARCHA ATRÁS.....	62
CONCLUSIÓN.....	67
CAPÍTULO III. LAS ARMAS NUCLEARES DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA	69
EL CONFLICTO INDIA-PAKISTÁN	72
EL CONFLICTO EN KARGIL.....	78
EL DESARME NUCLEAR	86

CONCLUSIÓN	98
ANEXO	111
BIBLIOGRAFÍA	123

La aparición de las armas nucleares al final de la Segunda Guerra Mundial cambió la forma en que se concibe el poder militar hasta nuestros días. Unos cuantos segundos eran tiempo suficiente para causar la muerte de miles de personas y destruir ciudades completamente. Desde las explosiones en Nagasaki e Hiroshima en agosto de 1945, ningún país ha vuelto a utilizar este tipo de armas con propósitos bélicos y no se han generado tampoco conflictos armados de gran envergadura entre las naciones que las poseen. Sin embargo, se han presentado momentos de crisis en los que se ha considerado el uso de armamento nuclear, lo cual podría haber desatado consecuencias catastróficas.

Henry Kissinger afirma que en la mitología griega, los dioses castigaban algunas veces a los hombres al cumplir sus deseos excesivamente, y ahora parece que la era nuclear ha presenciado la ironía de este castigo. “A lo largo de la historia, la humanidad ha sufrido de escasez de poder y ha concentrado enormes esfuerzos para desarrollar armas cada vez más poderosas, por lo que parece increíble que exista ahora un exceso de poder militar y que la clave en el mundo actual sea la habilidad para usarla sutilmente y con discriminación.”¹

Esta habilidad a la que hace alusión el antiguo Secretario de Estado estadounidense es el punto de partida para la presente tesis. En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial -y particularmente durante la Guerra Fría- se presentaron momentos en los que se consideró el uso de armamento nuclear. La crisis de los misiles en Cuba en 1962 constituye sin duda el caso más claro hasta nuestros días, el

¹ Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, W.W. Norton, Nueva York, 1969, p. 1.

cual pudo derivar en un enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Las armas nucleares fueron un componente que estuvo presente dentro de los cálculos estratégicos de las superpotencias en momentos de conflicto desde su aparición en el escenario internacional. Además, la decisión de emprender un programa para la producción de armas nucleares sigue provocando hasta nuestros días tensiones diplomáticas entre países como la República Popular Democrática de Corea, Pakistán e Irán por un lado, y sus vecinos y la comunidad internacional por el otro.

El fin del conflicto Este-Oeste podría haber traído consigo una marginalización del tema de la proliferación, al extinguirse la amenaza mutua entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, pero no fue así. En tiempos de la Guerra Fría, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas eran los únicos países que contaban oficialmente con arsenales nucleares.² Al concluir la tensión entre las superpotencias aparecieron más países con este poderío en la escena internacional, como Pakistán en 1998 y más recientemente Corea del Norte en 2005. A partir de estos hechos se desprende la importancia de combatir la proliferación nuclear horizontal, es decir el hecho de que un mayor número de países cuenten con armas nucleares.³

A pesar de que el tema de la proliferación nuclear se ha mantenido vigente, relativamente pocos países dominan la tecnología para producir explosivos o muestran disposición por adquirirlos en la actualidad. ¿Cómo explicar esta situación? ¿Cómo es posible entender que no haya un mayor interés por parte de los estados para obtener

² De acuerdo con el Tratado de No Proliferación Nuclear, son reconocidos como países nucleares aquellos que realizaron pruebas nucleares antes de 1967. Al momento del fin de la Guerra Fría, India ya había realizado un ensayo y se sospechaba fuertemente de la capacidad nuclear de Israel y Pakistán.

³ Véase el estatus de la proliferación de las Armas de Destrucción Masiva en 2009 en la Gráfica 5 del anexo.

dichas armas en vista del poder militar que otorgan? ¿A qué se debe la vigencia del tema en la agenda internacional? ¿La existencia de una norma en contra de la proliferación podría ser parte de la respuesta o hay otros factores a considerar? Para proponer una explicación, es necesario estudiar las motivaciones de los estados y la utilidad que éstos atribuyen a las armas nucleares para adquirirlas, así como examinar la forma en que la comunidad internacional ha abordado el tema de la no proliferación nuclear.

Para dicha tarea el trabajo se divide en tres capítulos. En el primero examino los mecanismos principales que se han implementado para impedir la proliferación nuclear. Esta sección pretende evaluar estos mecanismos e identificar las limitaciones técnicas que los estados aprovechan para diseñar sus programas nucleares, con fines pacíficos o militares. Se examinan así los alcances y los límites del régimen internacional de no proliferación. En el segundo capítulo me refiero al problema de la proliferación, desde el punto de vista de las motivaciones que tienen los estados para buscar la producción de armamento nuclear, desde la cuestión de la seguridad hasta la búsqueda de prestigio. En esta parte busco encontrar indicios que me permitan sostener que la no proliferación nuclear no es todavía una norma en el sistema internacional y entender el ritmo de crecimiento de la proliferación hasta nuestros días. Posteriormente, en un tercer capítulo me propongo estudiar la forma en que ha influido la presencia de armas nucleares en el conflicto entre India y Pakistán, caso paradigmático para ilustrar diferentes facetas de la proliferación. En la misma sección hago una reflexión sobre el papel que desempeñarán las armas nucleares en el futuro, particularmente con una discusión sobre el tema del desarme. Finalmente, presento una evaluación del régimen de no proliferación, una visión sobre la situación actual y,

utilizando las conclusiones de los capítulos anteriores, propongo una perspectiva para estudiar posibles estrategias en el futuro.

CAPÍTULO I. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR

El 13 de octubre de 1960, John F. Kennedy hizo una declaración durante el tercer debate presidencial con el entonces vice-presidente estadounidense Richard Nixon, que sería recordada muchos años después. “Debido a las nuevas invenciones, existen indicios de que diez, quince o veinte naciones tendrán capacidad nuclear - incluyendo a la China roja- para el fin del periodo presidencial en 1964. Esto es extremadamente serio. Creo que el destino no solamente de nuestra civilización, sino del mundo y el futuro de la raza humana está relacionado con la prevención de una guerra nuclear”.¹

La historia demostró que el presagio de Kennedy era equivocado. La proliferación nuclear no avanzó a un ritmo desenfrenado y en la actualidad solamente nueve países cuentan con armamento nuclear.² Para entender la razón por la que los estados nucleares no se multiplicaron al ritmo que se esperaba en los años sesenta, es necesario estudiar en primer lugar el régimen de no proliferación nuclear, es decir, el conjunto de acuerdos, tratados y otros mecanismos de cooperación internacional encaminados a detener su dispersión.

La proliferación nuclear es un fenómeno multidimensional, que comprende distintos elementos como la investigación que se realiza dentro de un país, el comercio global, la venta de armas y las transferencias encubiertas de materiales a actores no

¹ Carnegie Endowment for International Peace, “JFK on Nuclear Weapons and Non-Proliferation”. Disponible en <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=14652&proj=znpp>

² Éstos son, por orden cronológico: Estados Unidos en 1945, Rusia (ex Unión-Soviética) en 1949, Reino Unido en 1952, Francia en 1960, China en 1964, India en 1974, Israel, Pakistán en 1998 y Corea del Norte en 2006. La fecha relativa a Israel se desconoce debido a que su programa nuclear fue desarrollado de forma encubierta. De estos países, únicamente los cinco primeros son reconocidos oficialmente como “estados nucleares” bajo el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968 (TNP). El texto del tratado está disponible en <http://disarmament.un.org/wmd/npt/npttext.html>

estatales. La defensa en contra de una amenaza tan compleja implica una vasta cantidad de métodos legales, institucionales y estratégicos, por lo que el concepto de régimen parece adecuado para describirlos.³

De acuerdo con Michael Brzoska, el concepto de regímenes internacionales es la tercera vía en la teoría de relaciones internacionales. Rompe la dicotomía entre el realismo, que sostiene que los estados tienen escaso margen de maniobra para decidir su destino y el idealismo, que considera que las instituciones son el medio ideal para alcanzar objetivos de política. En cambio, en el marco de los regímenes internacionales, los estados mantienen su soberanía y aun así cooperan. No existe gobierno mundial alguno que los obligue a mantener sus compromisos, y aun así se mantienen reglas y normas que son respetadas por los participantes. Esta noción tiene la ventaja de que el investigador no se encuentra limitado al estudio instituciones específicas y puede considerar todos los arreglos relacionados con un asunto específico.⁴

Existen definiciones estrechas del término que entienden los regímenes internacionales como arreglos interestatales con una serie de reglas definidas, y otras interpretaciones muy amplias, en las que se identifica un régimen siempre que haya un comportamiento regular o estable en torno a algún asunto de interés para los estados. El significado que le otorga Stephen Krasner es ampliamente aceptado y se refiere a

³ La proliferación nuclear es analizada por algunos autores como parte de una problemática más amplia: la proliferación de las Armas de Destrucción Masiva, que incluye armas nucleares, químicas y biológicas. La primera vez que se usó el término de Arma de Destrucción Masiva fue en 1948 cuando la Comisión de las Naciones Unidas para el Armamento Convencional tuvo que decidir qué armas no entraban en su jurisdicción. Este término no fue incluido finalmente en el lenguaje corriente, principalmente porque las armas nucleares adquirieron una importancia tal que eclipsaron a las demás. Se estableció una jerarquía en donde las armas nucleares se pusieron por delante de las armas químicas y biológicas. La presente tesis se limita a las primeras. Véase William Walker, *Weapons of Mass Destruction and International Order*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 2004, p. 22.

⁴ Michael Brzoska, "Is the Nuclear Non-Proliferation System a Regime? A Comment on Trevor McMorris Tate", *Journal of Peace Research*, vol. 29, núm. 2, mayo 1992, pp. 215-216.

una serie de principios implícitos y explícitos, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones.⁵ En general, los regímenes internacionales propician que los estados (y otros actores) cooperen con el fin de obtener ganancias comunes expresadas, en el caso de la proliferación nuclear, en una mayor seguridad. Para propósitos del presente trabajo, retomo la definición de Trevor McMorris Tate en la que un régimen internacional es un arreglo de autoridad entre actores internacionales, que facilita el cumplimiento de metas específicas mediante un proceso que comprende la coordinación de expectativas y modificaciones de ciertos patrones de comportamiento.⁶

El régimen de no proliferación nuclear pretende, por lo tanto, ofrecer confianza y hacer predecible el comportamiento de los estados mediante el establecimiento de: tratados -principalmente el Tratado de No Proliferación Nuclear-, controles a las exportaciones de material especializado -particularmente por medio del Grupo de Proveedores Nucleares-, el establecimiento del sistema de salvaguardias de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA)⁷ y sus ejercicios técnicos, la creación de zonas libres de armas nucleares y de iniciativas bilaterales y multilaterales de los estados.⁸

El inicio del régimen es incierto. John Simpson argumenta que comenzó en 1946 con la redacción del *U.S. Atomic Energy Act* ("MacMahon Act"), que buscó

⁵ Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1983, pp. 355-368.

⁶ Trevor McMorris Tate, "Regime-building in the Non-Proliferation System", *Journal of Peace Research*, vol. 27, núm.4, noviembre 1990, p. 402.

⁷ Me referiré con más detalle a este sistema más adelante. Basta saber que se trata de un mecanismo que tiene como objetivo la detección a tiempo de cantidades significativas de material nuclear que pueda ser utilizado para el desarrollo de armas nucleares.

⁸ Algunos autores incluyen igualmente para propósitos de análisis medidas unilaterales de los estados como los programas de Escudo Anti-Misiles, las cuales no considero por no ser compatibles con la definición utilizada de un régimen internacional. Véase Derek Smith, *Deterring America: Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p.4.

restringir el acceso a la información bajo el supuesto de que existían secretos técnicos en la creación de las armas nucleares que debían ser preservados.⁹ William Walker sostiene que la cooperación en materia nuclear se concibió a partir del anuncio del presidente Dwight Eisenhower del Programa Átomos por la Paz de 1953, que promovía el uso con fines pacíficos de la energía atómica.¹⁰ Por otro lado, George Perkovich mantiene que este orden empezó en 1957 con el establecimiento, por parte de las Naciones Unidas, de la OIEA y su sistema de salvaguardias, que reconocía que la posesión del material y la tecnología nucleares tenía que ser regida por estándares comunes para que la energía atómica pudiera ser compartida de forma segura.¹¹

Sin embargo, prevalece un consenso respecto a que el régimen se consolidó posteriormente con la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear en 1968, es decir después de que Francia, Gran Bretaña, China, Estados Unidos y la Unión Soviética habían adquirido armas nucleares. Fue en aquel momento cuando el objetivo de contener la proliferación se centró más en la búsqueda de arreglos políticos que en la creación de impedimentos técnicos.¹² La primera estrategia utilizada había sido evitar que se dispersara el conocimiento y la tecnología nuclear de los Estados Unidos inmediatamente después de las detonaciones de Hiroshima y Nagasaki en 1945. No obstante, bastaron cuatro años para que la Unión Soviética hiciera estallar su propio artefacto nuclear. La URSS había adquirido esta capacidad a pesar de los esfuerzos norteamericanos por evitarlo, en parte gracias a sus propios esfuerzos y en parte

⁹ John Simpson, “Nuclear Non-Proliferation in the Post-Cold War Era”, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), vol. 70, núm. 1, enero 1994, p. 22.

¹⁰ William Walker, *op.cit.*, p. 25.

¹¹ George Perkovich, “Principles for Reforming the Nuclear Order”, *Proliferation Papers*, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Security Studies Center, núm. 22, otoño 2008, p. 7. Disponible en http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/proliferation_papers_1090224187156

¹² John Simpson, *art. cit.*, p. 22.

gracias al espionaje.¹³ En las siguientes dos décadas, la adquisición de las armas por parte de Gran Bretaña, Francia y China mostró que las naciones con recursos suficientes, voluntad e infraestructura podían obtenerlas. Fue entonces que se creó el primer acuerdo político de envergadura para controlar la dispersión de las armas nucleares, el Tratado de No Proliferación Nuclear.

EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR (TNP)

El TNP es el elemento principal del régimen de no proliferación nuclear en torno al cual se articulan los demás mecanismos existentes, ya que ha proveído el marco para las salvaguardias y el control de las exportaciones. Creado bajo el auspicio de los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética, entró en vigor el 5 de marzo de 1970 y cuenta con 189 estados miembros.¹⁴ Está basado en tres principios: la no proliferación, el desarme y el derecho a emplear tecnología nuclear con fines pacíficos.¹⁵

En primer lugar, los estados nucleares se comprometen a no hacer ninguna transferencia de explosivos nucleares a ningún país y a no ayudar de manera alguna a un estado sin armas nucleares para adquirirlas.¹⁶ Asimismo, estos últimos aceptan no recibir ni buscar transferencias de armas nucleares de parte de ningún estado y para verificar estos compromisos, los estados miembros acceden a participar en el sistema de salvaguardias coordinadas por la OIEA.

¹³ Kathleen C. Bailey, *Strengthening Nuclear Nonproliferation*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 17.

¹⁴ La lista completa actualizada de estados miembros está disponible en el sitio de las Naciones Unidas. [http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf/NPT%20\(in%20alphabetical%20order\)?OpenView](http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf/NPT%20(in%20alphabetical%20order)?OpenView)

¹⁵ Esta división es simplemente para propósitos analíticos y no se incluye como tal en el TNP.

¹⁶ Para propósitos del Tratado, un Estado Nuclear es aquel que ha fabricado y detonado un arma nuclear u otro artefacto nuclear antes del primero de enero de 1967.

En segundo lugar, el Tratado busca no afectar el derecho inalienable de todos los integrantes a investigar, producir y utilizar energía nuclear para propósitos pacíficos. Para ello, todos los miembros se comprometen a participar en el intercambio de equipo, material e información científica y tecnológica.

En tercer lugar, bajo el artículo VI, los estados nucleares se comprometen a “seguir negociaciones de buena voluntad para tomar medidas referentes a la detención de la carrera armamentista en una fecha cercana, al desarme, y a la elaboración de un tratado sobre el desarme completo bajo un efectivo y estricto control internacional.” Cabe recordar que en el momento en que el Tratado fue abierto a la firma, ya existían cinco estados nucleares, que son coincidentemente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El objetivo explícito del TNP era, por lo tanto, detener esta cantidad en cinco o mantener el *status quo* en el corto plazo y comprometer a estos países con el desarme en el largo plazo.¹⁷

Inicialmente, el TNP estaba contemplado para fungir durante un periodo de veinticinco años, después del cual tendría que organizarse una conferencia para decidir su futuro. De esta manera, en la reunión de 1995 en la ciudad de Nueva York, los integrantes decidieron extender indefinidamente la validez del Tratado. Asimismo, desde la entrada en vigor del mismo en 1970, se han realizado reuniones cada cinco años para discutir las cuestiones relativas a las obligaciones de los miembros por medio del Tratado.

Cualquier estado, en ejercicio de su soberanía nacional, tiene el derecho de retirarse en cualquier momento si decide que eventos extraordinarios, relacionados con el contenido del Tratado han puesto en juego sus intereses supremos. El estado en

¹⁷ Kathleen C. Bailey argumenta que la visión de largo plazo de los promotores del TNP era el desarme total, aunque esta posición ha sido motivo de debate. Kathleen C. Bailey, *op.cit.*, p.4.

cuestión debe entonces notificar su retiro a los demás miembros y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con tres meses de anticipación.¹⁸

DEFICIENCIAS DEL TNP

MEMBRESÍA

Desde un principio, la ausencia de países clave en la firma del Tratado constituyó un problema importante. Dos países con armas nucleares -Francia y China- rehusaron adherirse al TNP en el momento en que fue abierto a la firma. China se oponía a participar en un tratado que consideraba como inequitativo. Desde su punto de vista, abría una brecha entre los poseedores de armas nucleares y los países que no tenían acceso a ellas al legitimar solamente a cinco potencias nucleares. Por su lado, Francia no pretendía motivar fricciones con los países del Tercer Mundo y estaba preocupada por el efecto que podría tener el Tratado en su comercio de materiales nucleares y el desarrollo de su propio programa nuclear.¹⁹ De la misma forma, otras naciones que decidieron no firmar el TNP presentaban un reto aún mayor para el naciente régimen, como era el caso de Israel, India, Pakistán, Sudáfrica, Argentina y Brasil, pues ya habían puesto en marcha programas nucleares.

Desde entonces Argentina y Brasil se han esforzado por implementar el Tratado de Tlatelolco (el tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe) y han acordado medidas para aumentar la confianza entre uno y otro, como un sistema de salvaguardias, con lo que han renunciado a la búsqueda de armas nucleares. Francia y China se incorporaron al TNP en 1992 y Sudáfrica lo hizo en 1991,

¹⁸ El único miembro que se ha retirado del TNP ha sido la República Popular Democrática de Corea o Corea del Norte en 2003.

¹⁹ Kathleen C. Bailey, *op.cit.*, p. 5.

por lo que el problema relacionado con la membresía se reduce ahora principalmente a Israel, la India, Pakistán y Corea del Norte.

INCUMPLIMIENTO

Algunas naciones se han unido al TNP, pero no se han adherido al espíritu de su carta. En los años setenta, Taiwán y Corea del Sur llevaron a cabo programas de armas nucleares en la clandestinidad, siendo miembros del Tratado. Ambos fueron presionados fuertemente por los Estados Unidos para abandonar estas actividades y recibieron a cambio el cobijo nuclear de este último. El caso de Irak resulta igualmente ilustrativo. Su programa nuclear fue desarrollado de forma encubierta en su mayor parte y fue descubierto por la intervención de la coalición aliada en la guerra del Golfo. Después de la invasión a Irak en 1991, Robert Gates, antiguo director de la CIA, afirmó que “el país estaba a un año de crear sus propias armas nucleares con su vasto programa nuclear”.²⁰ Las salvaguardias de la OIEA no fueron capaces de descubrir esta situación, por lo que ronda la sospecha de que otros estados pudieran actuar de la misma manera. El caso iraquí demostró que un estado podía adquirir los elementos necesarios para construir armas nucleares sin ser detectado por la comunidad internacional. De la misma forma, Corea del Norte presentó un problema de incumplimiento. A pesar de haber firmado el TNP, no completó las salvaguardias requeridas por el Tratado, lo que derivó en su retiro del Tratado en 2003 y posterior prueba nuclear en 2006. Igualmente se mantienen fuertes sospechas de que después

²⁰ Robert D. Blackwill y Albert Carnesale, “Introduction: Understanding the Problem”, en Robert D. Blackwill y Albert Carnesale, *New Nuclear Nations: Consequences For U.S. Policy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1993, p.3.

de haber dejado de lado su programa nuclear por la revolución islámica en 1979, Irán decidió retomarlo para adquirir armas nucleares, situación que ha sido motivo de tensiones diplomáticas con Teherán en la actualidad, particularmente con los Estados Unidos. Además, el tema del incumplimiento se agravó después del descubrimiento de la red clandestina del doctor pakistaní Abdul Qadeer Khan, dedicada al comercio de materiales nucleares.²¹

En agosto de 2005, la Secretaria Adjunta de Verificación, Cumplimiento y Aplicación del Departamento de Estado estadounidense, Paula A. DeSutter, habló de una crisis de incumplimiento del Tratado de No Proliferación Nuclear.²² Su argumento se sostenía en que al menos cuatro países habían utilizado el TNP para encubrir sus programas de armas nucleares. Irán logró tener acceso a materiales y tecnología que anteriormente no estaban a su alcance. En el pasado, Libia e Irak violaron el Tratado y Corea del Norte se retiró del mismo para anunciar, tiempo después, que tenía posesión de armas nucleares. Por lo tanto, el TNP no puede impedir que una nación adquiera las armas si realmente lo desea.

Además, no hay un consenso internacional dentro o fuera del contexto del Tratado para tomar acciones conjuntas en contra de un nuevo estado que busque poseer armas nucleares, lo que promueve la posibilidad de que los estados realicen ataques preventivos para detener los programas nucleares de otras naciones. De esta manera, Israel decidió atacar la planta nuclear iraquí de Osirak en 1981 e hizo un ataque similar en territorio sirio en septiembre de 2007. La ausencia de castigo para los proliferantes es, por lo tanto, un obstáculo menos para violar el TNP.

²¹ William Walker, *op.cit.*, p.43.

²² American Society of International Law, "U.S. Concerns about Declining Effectiveness of Non-Proliferation Regime", *The American Journal of International Law*, vol. 99, núm. 4, octubre 2005, p. 917.

LA PROBLEMÁTICA DEL DESARME

La asimetría de capacidades que el TNP reconocía fue compensada por una simetría de obligaciones y responsabilidades. La posesión de armas nucleares por parte de cinco estados era una cuestión temporal y quienes no las poseían no estaban aceptando una posición de inferioridad permanente.²³ El Tratado prometía que dicha asimetría sería eliminada con los años por medio del control de armas y el desarme. Sin embargo, los avances al respecto han sido escasos. Al fin de la Guerra Fría, los arsenales nucleares tanto de la Unión Soviética como de los Estados Unidos seguían siendo muy importantes. Sin embargo, el nuevo ambiente permitió la firma del Tratado Estratégico de Reducción de Armas (START I) entre los presidentes Gorbachov y Reagan en 1991 con el que los Estados Unidos y Rusia se comprometieron a recortar sus arsenales considerablemente. Posteriormente, los presidentes Yeltsin y Bush padre firmarían, antes de que éste dejara su cargo, el Tratado START II. Este último nunca entró en vigor y fue finalmente remplazado por el *Strategic Offensive Reductions Treaty* (SORT) en 2002, que no contempla ningún medio para su verificación.²⁴

Debido a los pocos avances en la cuestión relativa al desarme, en el reporte final de la reunión para la revisión del TNP en el año 2000, los estados miembros acordaron una serie de trece puntos para tomar acciones concretas en el tema. Sin

²³ William Walker, *op.cit.*, p. 13.

²⁴ Shannon N. Kile, Vitaly Fechenko y Hans M. Kristensen, "World Nuclear Forces, 2006", en *SIPRI Yearbook: World Armaments and Disarmament*, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, 2006, p. 641. El tratado START I entró en vigor el 5 de diciembre de 1994 y estableció igualmente que Bielorrusia, Kasajstán y Ucrania asumieran las obligaciones de la ex-Unión Soviética bajo el Tratado. El texto del Tratado START está disponible en: <<http://www.state.gov/www/global/arms/starthtm/start/toc.html>>. El tratado SORT entró en vigor el 1 de junio de 2003 y el texto puede leerse en <<http://www.state.gov/t/ac/trt/18016.htm>>. En el momento en que se redactó este trabajo, estaba en negociaciones un nuevo acuerdo entre Estados Unidos y Rusia, que contemplaba la reducción de su armamento nuclear a aproximadamente 1500 ojivas nucleares cada uno en 2020. Este acuerdo reemplazaría el tratado START I, que vence en diciembre de 2009.

embargo, éstos no han alcanzado los resultados esperados, situación que fue reconocida en el informe final de la reunión para la revisión del Tratado en 2005.²⁵ Estas circunstancias han provocado un creciente malestar entre los estados sin armas nucleares miembros del TNP.

“HAVES Y HAVE NOTS”

Una debilidad más del TNP es la creencia entre los estados sin armas nucleares de que el Tratado favorece a los estados más industrializados, particularmente a los cinco estados nucleares. Tienden a considerar el TNP como un mecanismo para perpetrar la separación entre “los que tienen y los que no tienen” armas nucleares, tecnología y poder. Esta creencia se ha agravado con los problemas relativos al desarme mencionados anteriormente. En este sentido, los líderes de la India argumentaron desde un inicio que los países sin armas nucleares no deberían dejar de lado la opción nuclear mientras los cinco estados nucleares mantuvieran sus armas.²⁶ De la misma forma, uno de los ejemplos más citados es el hecho de que los cinco estados con armas nucleares reconocidos por el TNP son igualmente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin embargo, debe subrayarse que cada uno de ellos fue designado miembro permanente del Consejo de Seguridad antes de obtener armas nucleares y no después. Su adquisición fue un reflejo de su poder y no un medio para alcanzarlo.

²⁵ Shannon N. Kyle, “Nuclear Arms Control and Nonproliferation”, en *ibid.*, pp. 609-611.

²⁶ Kathleen Bailey, *op. cit.*, p. 8.

EL SISTEMA DE SALVAGUARDIAS DE LA OIEA

En razón de la importancia de controlar los materiales fisibles al igual que el equipo, las instalaciones y los procesos que llevan a su elaboración fue creado el sistema de salvaguardias de la OIEA.²⁷ Éste consiste en verificar por medio de inspecciones en el lugar que los materiales y actividades relacionadas con la energía nuclear no sean utilizados con propósitos militares. Las revisiones se efectúan mayoritariamente en los estados comprometidos con la no proliferación nuclear, siguiendo los lineamientos del TNP para evitar que la base de un programa civil de energía nuclear pudiera ser utilizada para fabricar armas nucleares. Esta preocupación es la que había llevado precisamente a la creación de la OIEA en 1957. Las ideas expuestas por Eisenhower frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1953 ayudaron a formar el Estatuto del organismo, el cual expone tres pilares sobre los que descansa el trabajo de la organización: la verificación, la seguridad y la transferencia de tecnología nuclear. Desde entonces el énfasis ha sido puesto en el control de los materiales especializados, principalmente el uranio altamente enriquecido y el plutonio, por ser los más caros de adquirir y decisivos para la producción de las armas nucleares.

En los años siguientes a la creación de la OIEA, el clima político y técnico había cambiado tanto que era impracticable políticamente el trabajo para algunas de las tareas principales del Estatuto.²⁸ La Guerra Fría había impulsado el programa nuclear de la Unión Soviética y el inicio de la carrera armamentista era cuestión de tiempo.

²⁷ El material fisible es el elemento principal en la producción de armas nucleares. El sistema de salvaguardias de la OIEA está enfocado a la detección de uranio enriquecido U235 y plutonio. Para una explicación detallada de los componentes necesarios para la fabricación de un artefacto nuclear, véase John Simpson, *art.cit.*, p. 20.

²⁸ Véase el sitio de la OIEA. <http://www.iaea.org/About/index.html>

Conforme más países dominaban la tecnología nuclear, crecían las preocupaciones de que tarde o temprano más naciones adquirirían armas nucleares, particularmente porque Francia y China se habían “unido al club” en 1960 y en 1964 respectivamente. Las salvaguardias que fijaba el Estatuto de la OIEA habían sido diseñadas para cubrir simplemente plantas nucleares individuales o suministros de combustible y no el material especializado o relacionado, por lo que eran inadecuadas para detener la proliferación. Fue así como fue creciendo el apoyo a favor de compromisos legales internacionales y salvaguardias comprehensivas, que permitieran detener la propagación de las armas nucleares y trabajar hacia una eventual eliminación de éstas.

La efectividad del sistema de salvaguardias está íntimamente relacionada con el problema del incumplimiento del TNP. Cuando fue descubierto el programa clandestino de enriquecimiento de uranio de Irak, la OIEA fue fuertemente atacada. Sin embargo, las revisiones a su cargo no tenían el propósito de encontrar instalaciones nucleares no declaradas. Las salvaguardias fueron desarrolladas de acuerdo con el artículo III del TNP, con lo que “el objetivo de las salvaguardias es la detección a tiempo de cantidades significativas de material nuclear que pueda ser utilizado para el desarrollo de armas nucleares u otros explosivos nucleares”. Las supervisiones son realizadas únicamente en las instalaciones nucleares declaradas por los miembros del Tratado.

El enfoque sobre las actividades pacíficas declaradas tuvo dos implicaciones fundamentales. La primera es que la mayoría de las salvaguardias se realizarían en los países con los mayores programas nucleares civiles como Canadá, Japón y los países europeos. La segunda es que no se prestó particular atención a países que pudieran desarrollar clandestinamente un programa nuclear en instalaciones no declaradas. Es

de esta manera que Kathleen Bailey recuerda que hasta 1993, 70% de las inspecciones de la OIEA se habían realizado en Japón, Canadá y EURATOM (la comunidad europea de la energía atómica), además de que Japón, Canadá y Alemania representaron 56% de ellas.²⁹

Con el fin de corregir las deficiencias del sistema de salvaguardias, fueron creadas inspecciones más exhaustivas – salvaguardias comprehensivas- por medio del Protocolo Adicional de la OIEA de 1997. La regla fundamental en cuanto a las inspecciones pasó a ser que “la ausencia de evidencia no significa la evidencia de ausencia.”³⁰ En este sentido, el objetivo del Protocolo Adicional ha sido dotar al Organismo con la autoridad para visitar cualquier instalación declarada o no, para tener un control más completo de las importaciones y exportaciones relacionadas con materiales nucleares. Sin embargo, la participación de los estados es voluntaria, por lo que la cantidad de estados suscritos al Protocolo Adicional dista mucho del número de miembros del TNP. Además, debe tomarse en cuenta que las instalaciones en donde es posible separar plutonio o enriquecer uranio son las que presentan las mayores dificultades para cualquier sistema de salvaguardias, ya que son muy difíciles de detectar.

Las inspecciones contempladas por el TNP, la cooperación y la recolección de datos de cada país son incapaces de garantizar que un país no esté violando el Tratado. Además, en razón de que las salvaguardias comprehensivas son voluntarias, los estados pueden negarse a participar en ellas en ejercicio de su soberanía nacional. El sistema de verificación de la OIEA no tiene la suficiente capacidad para encontrar actividades ilegales en torno a las armas nucleares dentro de los países que integran el

²⁹ Kathleen Bailey, *op.cit.*, p. 68.

³⁰ American Society of International Law, *art. cit.*, p. 918.

TNP. Si éstas se realizan en sitios no declarados, son virtualmente imposibles de detectar.

LAS ZONAS LIBRES DE ARMAS NUCLEARES

Las zonas libres de armas nucleares pueden evitar la proliferación cuando un país busca las armas por temor a sus vecinos. Hasta el momento se han establecido seis de ellas: la Antártica en 1961, América Latina y el Caribe bajo el Tratado de Tlatelolco de 1967, el Pacífico Sur con el Tratado de Rarotonga de 1985, el Sudeste asiático con el Tratado de Bangkok de 1995, África con el Tratado de Pelindaba de 1996, y Asia Central con el Tratado de Semipalatinsk de 2006. Estos tratados han sido relativamente exitosos hasta el momento, pero parece muy complicado lograr algún acuerdo similar en regiones más propensas al conflicto. Actualmente se mantienen negociaciones de este tipo en la Península de Corea y en Medio Oriente, las cuales han tenido avances escasos.

EL CONTROL DE LAS EXPORTACIONES

Existen diversos mecanismos para limitar las transferencias de materiales nucleares, de los cuales los principales son el Comité Zangger, el *Nuclear Suppliers Group* (NSG), el *Misile Technology Control Regime* (MTCR) y el *Wassenaar Agreement*.³¹ Estos elementos buscan complementar el sistema de salvaguardias establecido en el TNP.

³¹ Los miembros de estos grupos se encuentran en el Cuadro 4 en el anexo.

El Comité Zangger fue el primero que se creó en 1971 con el propósito de decidir específicamente qué materiales y equipo son necesarios para la producción de material fisible con el fin de establecer los procedimientos y controles necesarios para su comercio. Posteriormente, tras la prueba nuclear de la India en 1974 hubo una fuerte presión para que el control de las exportaciones fuera reforzado. En respuesta, fue creado el grupo de los proveedores nucleares (NSG por sus siglas en inglés), también conocido como el club de Londres, que impuso restricciones no sólo a las exportaciones de material y equipo nuclear, sino a la tecnología utilizada para el enriquecimiento, procesamiento y producción de agua pesada. El movimiento hacia un mayor control de las exportaciones continuó con la creación del MTCR en 1985 con el objetivo de controlar de forma más estricta las transferencias de tecnología de misiles. Finalmente, el *Wassenaar Agreement* surgió en 1995 con la intención de promover el intercambio de información y hacer más transparentes las transferencias de materiales relacionados con programas nucleares, incluyendo los elementos de uso dual.³²

Conforme han transcurrido los años, los mecanismos de control para las transferencias de material relacionado con el armamento nuclear se han multiplicado y han impuesto cada vez más restricciones para los estados que forman parte de ellos. Sin embargo, la búsqueda por fortalecer la efectividad en el control de las exportaciones se ha hecho a través de grupos *ad-hoc* con una membresía restringida. Los arreglos institucionales mencionados anteriormente son grupos informales en los que los estados buscan mejorar el control de sus exportaciones acordando reglas comunes e intercambio de información sobre una serie de cuestiones específicas. Esta situación ha dado lugar a demandas por el establecimiento de un tratado internacional

³² Éstos son materiales que pueden ser utilizados tanto para propósitos civiles como bélicos.

que reúna una cantidad de estándares comunes para el control de la transferencia de armas nucleares y materiales relacionados, y que pueda, por lo tanto, agrupar los mecanismos presentados anteriormente.³³

PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS DE LOS PROVEEDORES NUCLEARES

MEMBRESÍA

Los grupos de proveedores presentan un problema similar al del TNP: países clave pueden negarse a participar o pueden no ser invitados a hacerlo. Varios estados que no forman parte de los grupos de proveedores nucleares son capaces de exportar materiales nucleares, equipo o tecnología que pudieran beneficiar a otros estados con ambiciones nucleares. Brasil, China, India y algunos estados de la antigua Unión Soviética entran en esta categoría. Un ejemplo de esta situación es que mientras en el pasado países como los Estados Unidos y Gran Bretaña se han negado a exportar materiales nucleares a Irán, otros estados como China, la India y Argentina han mostrado una postura contraria. El primero les vendió un reactor nuclear en junio de 1990 y los otros dos entablaron negociaciones que finalmente no culminaron en acuerdos por la intensa presión internacional que tuvieron en contra.³⁴

LOS QUE TIENEN CONTRA LOS QUE NO TIENEN

El régimen de no proliferación nuclear ha estado marcado por una división entre quienes poseen y quienes no poseen esta tecnología. Varios países de este último grupo están en contra de lo que perciben como intentos de negarles acceso a la

³³ Ian Anthony y Sybille Bauer, "Transfers Controls", en *SIPRI Yearbook: World Armaments and Disarmament*, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, 2004, p. 701.

³⁴ Kathleen Bailey, *op.cit.*, pp. 19-20.

tecnología. Argumentan que el control de las exportaciones está motivado por un deseo de mantenerlos en el subdesarrollo y mantienen que si la tecnología nuclear no debe estar al alcance de los países menos desarrollados, entonces tampoco debe estar a disposición de los más poderosos. En caso de no ser posible, entonces cualquier país que se comprometa con el uso pacífico de la tecnología nuclear debería tener acceso a ella.

El problema radica en que la visión que prevalece entre el grupo de los países proveedores de material nuclear es que el compromiso con el uso pacífico de estas tecnologías no es suficiente, ya que es posible utilizar esta situación para encubrir el desarrollo de armas nucleares. Por lo tanto, la brecha entre “los que tienen” y “los que no tienen” no es fácil de superar. Varios proveedores de los estados sin armas nucleares se han opuesto a unirse a la categoría de “los que tienen”, ya que no quieren adoptar la misma postura a la que se han opuesto al negar el acceso a la tecnología a ciertos países. Además, cuando han decidido formar parte del grupo de proveedores nucleares, algunos lo han hecho con la expectativa de una recompensa financiera o tecnológica, como un aumento de las importaciones de alta tecnología, como lo hizo Argentina cuando se unió al NSG.³⁵

Un problema mucho más grave con relación a la ampliación de los miembros del grupo de proveedores nucleares es la posibilidad de que los mismos países que son el objetivo del control de armas se conviertan en miembros para obtener los beneficios de la membresía. Esto se debe a que uno de los beneficios principales de la membresía es el fácil acceso a la alta tecnología. De la misma manera en que Irak usó su membresía en el TNP para ocultar sus verdaderas intenciones, otros países podrían

³⁵ *Ibid.*, p. 21.

usar su membresía en el grupo de proveedores para esconder sus propósitos de adquirir armas nucleares.

EVASIÓN

El artículo III del TNP requiere que los miembros del Tratado no exporten insumos clave –a menos que se apliquen salvaguardias- a los estados sin armas nucleares. Sin embargo, no demanda específicamente que la exportación de plantas nucleares necesite salvaguardias, aunque parezca lógico que el control de los materiales y el equipo debería comprender igualmente el control sobre las instalaciones. David Fischer, un experto en el TNP y consejero ante la OIEA, señala que esta situación hizo posible que algunos países interpretaran el Tratado de manera que les permitiera exportar el material necesario para la elaboración de uranio enriquecido sin salvaguardias. De esta forma fue que, por ejemplo, a finales de los años setenta Italia le vendió una planta para fabricar combustible nuclear a Irak sin que la OIEA lo supiera o requiriera salvaguardias.³⁶

Varias naciones, incluyendo Pakistán, Irak e Israel han probado la facilidad con la que el control de armas puede ser evadido por diferentes métodos. Algunas veces, las empresas proveen materiales sin hacerlo del conocimiento público y en otras, las mismas empresas pueden ser timadas. Los envíos de materiales pueden igualmente pasar por diversos países o pueden ser utilizadas falsas empresas para evadir los controles. De la misma forma, existe la posibilidad de que algunas naciones importen subcomponentes o materias primas en lugar de productos acabados para no generar sospechas.

³⁶ David Fischer, “The London Club and the Zangger Committee: How Effective?”, en Kathleen Bailey y Robert Rudney (eds.), *Proliferation and Exports Controls*, Nueva York, University Press of America, 1993, p. 42.

PRODUCCIÓN NACIONAL

Uno de los desafíos centrales para las políticas en contra de la proliferación por el lado de la oferta es el crecimiento de la capacidad nacional para desarrollar la tecnología nuclear. Pakistán resulta un caso paradigmático, pues desarrolló su programa de enriquecimiento de uranio prácticamente sin ayuda proveniente del exterior. El personal tenía experiencia acumulada al haber trabajado en otros países y en el caso del centrifugado y enriquecimiento de uranio, los diseños y las listas del equipo fueron robados.³⁷ Por otro lado, en vista de que muchos programas utilizan tecnología propia, el control cada vez más estricto de las exportaciones podría simplemente alentar a los países a desarrollar su capacidad de producción interna.

EQUIPO DE USO DUAL

La efectividad en el control de las exportaciones está igualmente limitada por la disponibilidad de equipo de uso dual. Por ejemplo, Irak necesitaba equipo para abastecerse de energía para sus proyectos de enriquecimiento de uranio e importó materiales para dicha tarea argumentando que era para propósitos industriales. Desde entonces, se han tomado medidas para evitar que se repitan este tipo de situaciones. Los integrantes del grupo de proveedores nucleares han agregado cada vez más elementos a las listas de control. Sin embargo, parece más sensato concentrarse en el control de los materiales nucleares –cuyo peso no es debatible– que en el equipo de uso dual, ya que es posible argumentar convincentemente que el control de este tipo de equipo puede llegar a afectar el desarrollo económico y social de los países menos desarrollados. Una segunda razón por la que el control de este tipo de equipo no

³⁷ Kathleen Bailey, *op.cit.*, p.22.

resulta una estrategia efectiva es la facilidad que prevalece para adquirirlo. Debido a que es utilizado en múltiples industrias y para diferentes funciones, es manufacturado por diferentes compañías en distintos países. Una tercera razón que podría mencionarse es la facilidad para manufacturarlo o sustituirlo. El bloqueo de equipo como centrifugadoras o máquinas de rayos X puede ser complicado políticamente en razón de los beneficios de su uso médico.³⁸ El problema reside entonces en que la proliferación es llevada a cabo cada vez más con equipo de “uso dual”, bienes que tienen aplicaciones tanto civiles como militares.

CONCLUSIÓN

Los mecanismos del régimen de no proliferación no son una garantía para evitar la adquisición de armas nucleares por parte de algún estado. Si bien desde el momento de la firma del TNP hasta nuestros días han crecido de forma notable- tanto cuantitativa como cualitativamente-, el éxito reciente de los programas nucleares de Pakistán y Corea del Norte ha sido atribuido en gran medida a las fallas relacionadas con los diferentes elementos del régimen de no proliferación nuclear.³⁹ El TNP es un compromiso voluntario que no cuenta con dispositivos a prueba de errores; no se puede obligar a las naciones a cumplirlo y no establece sanciones para quienes no lo respeten. No ha sido posible establecer zonas libres de armas nucleares en regiones como Medio Oriente. El sistema de salvaguardias no alcanza a detectar actividades nucleares en instalaciones no declaradas y los grupos orientados a limitar las exportaciones tienen una membresía limitada, además de enfrentar las dificultades

³⁸ Derek Smith, *op.cit.*, p.97.

³⁹ Ian Anthony y Sybille Bauer, *art.cit.*, p.699.

relacionadas con el control del equipo de uso dual y la creciente capacidad de producción nacional. Esta serie de deficiencias muestra que un estado que tenga la voluntad de adquirir armas nucleares no cuenta con obstáculos técnicos que puedan detenerlo. Esto no significa que las políticas de no proliferación deban ser abandonadas, ya que permiten alargar el tiempo que se requiere para producir armas nucleares. Esto puede ser crucial para que otras naciones puedan influir sobre un posible proliferante al proveer garantías de seguridad, ejercer presión diplomática u ofrecer otro tipo de incentivos. Hasta el momento, la experiencia ha mostrado que las políticas del lado de la oferta en general no han logrado detener la proliferación y su mayor contribución ha sido la de retardar los programas nucleares. Varias interrogantes surgen entonces: ¿por qué no ha habido una mayor proliferación si no existen obstáculos técnicos que lo impidan? ¿Cómo es que se han cumplido las metas específicas de las que habla Mc Morris Tate cuando define el régimen de no proliferación? Para poder responder a estas preguntas es necesario entender los motivos por los que los estados buscan adquirir armas nucleares, cuestión que será tratada en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II. MOTIVACIONES PARA PERSEGUIR Y ABANDONAR LA OPCIÓN NUCLEAR

Desde las explosiones de Hiroshima y Nagasaki, una de las preocupaciones principales se centró en los efectos que tendrían sobre la paz y seguridad internacional las armas nucleares conforme más países las adquirieran. Esta inquietud se derivaba de la creencia de que la proliferación era inevitable. Sin embargo, el tiempo demostró que no lo era. Para comprender la problemática de la proliferación, es necesario examinar las razones por las que los estados buscan desarrollar un programa de armamento nuclear, así como los motivos que han tenido algunos estados para abandonarlos.

A lo largo de la historia, los motivos han sido diversos y han cambiado con el transcurso de los años. Si bien la búsqueda de armamento nuclear fue alguna vez una causa popular, el interés decayó con el tiempo.¹ Entre los países que podrían haber buscado la posesión de armas nucleares, la mayoría prefirió evitarlas. Las razones fueron en algunos casos idealistas y en otros estuvieron basadas en cálculos de riesgo que indicaban que dichas armas implicaban un peligro mayor, además de existir una resistencia general a invertir en arsenal militar si esto podía ser evitado. El presente capítulo busca esclarecer las razones por las que las armas nucleares han decaído en importancia al estudiar los motivos de los estados para obtenerlas y abandonarlas.

Para ello es necesario el estudio de los estados nucleares y de los países que tuvieron en algún momento interés por las armas nucleares y decidieron detener sus proyectos. Sonali Singh y Christopher R. Way hicieron una extensa recopilación al respecto e identificaron diversas causas. Los resultados encontrados sugieren que la

¹ Véase la Gráfica y Cuadro 3 en anexo.

proliferación de las armas nucleares está fuertemente asociada con el nivel de desarrollo económico, un ambiente externo amenazador, la falta de garantías de seguridad por parte de las grandes potencias y un bajo nivel de integración en la economía mundial.² Estos factores tienen diferente peso dependiendo del caso de estudio, pero alguno de ellos resulta decisivo para emprender la vía nuclear. A continuación se presenta un estudio de estos elementos, además de otras variables dignas de consideración.

LA BÚSQUEDA DE SEGURIDAD

La búsqueda de armas nucleares por razones de seguridad está directamente relacionada con la teoría de la disuasión. De acuerdo con ésta, el poder destructivo de las armas nucleares ha hecho que los costos de involucrarse en una guerra sean intolerables. Sus defensores argumentan que la idea de una guerra entre potencias nucleares es absurda, por lo que las armas nucleares resultan indispensables para evitar la guerra. Su “uso” en la guerra se limitaría entonces al aspecto político y psicológico para impedir el ataque de un adversario, es decir que la disuasión funciona siempre y cuando exista una posibilidad, aunque sea remota, de que las armas nucleares puedan ser utilizadas. El uso o la amenaza de usar dichas armas sería simplemente un mensaje político al adversario para detener una agresión.³ De esta manera, el terror creado por las armas se asocia comúnmente a la prevención de la guerra. Derek Smith explica que la lógica de la disuasión es bastante simple: un estado

² Sonali Singh y Christopher R. Way, “The Correlates of Nuclear Proliferation. A Quantitative Test”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, núm. 6, diciembre de 2004, p. 859. Véase igualmente el Cuadro 6 en anexo para ver las expectativas teóricas sobre la proliferación.

³ Michael Quinlan, “Aspiration, Realism, and Practical Policy”, en John Baylis y Robert O’Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 1.

promete una respuesta devastadora ante un ataque similar, y como ningún otro estado en su sano juicio podría tolerar este resultado, la confiabilidad de la disuasión difícilmente está en riesgo.⁴

Kenneth Waltz argumenta al respecto que “las guerras que pueden involucrar el uso de armas nucleares han sido extraordinariamente difíciles de empezar. Éstas pueden disuadir más fácilmente el inicio de una guerra que un gran arsenal de armas convencionales. La disuasión nuclear es sumamente estable, ya que no existen objetivos que los líderes de los estados puedan alcanzar que justifiquen una guerra nuclear.”⁵ Las posibles ganancias de la guerra se vuelven relativamente pequeñas, por lo que se produce estabilidad general.⁶ Como lo han señalado Bernard Brodie y Thomas Schelling, entre otros, lo que es realmente significativo sobre las armas nucleares es la noción de la “Destrucción Mutua Asegurada”. Esto quiere decir que ningún país sale vencedor de un enfrentamiento nuclear, no solamente en el sentido de terminar mejor de lo que se estaba antes de la guerra, sino en el sentido de estar mejor tomando el camino de las armas que evitando la guerra. Como lo dijeron Reagan y Gorbachov en su declaración conjunta de noviembre de 1985, “una guerra nuclear no puede ser ganada y nunca debe ser peleada.”⁷

La disuasión es un concepto mal entendido en muchas ocasiones. Esto se debe en gran parte a que es en esencia un fenómeno psicológico y nunca es posible estar

⁴ Derek Smith, *Deterring America: Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 24-25.

⁵ Kenneth Waltz, “Nuclear Myths and Political Realities”, en Robert J. Art y Kenneth Waltz (eds.), *The Use of Force: Military Power and International Politics*, Lanham, Rowman y Littlefield, 2004, p. 107.

⁶ Robert Jervis, “The Utility of Nuclear Deterrence”, en Robert J. Art y Kenneth Waltz (eds.), *op.cit.*, p. 99.

⁷ *Ibid.*, p. 96.

seguro de los pensamientos de alguien más.⁸ La disuasión significa tradicionalmente persuadir a un oponente de que los costos de una acción particular superan sus beneficios potenciales. Los teóricos distinguen entre la disuasión basada en la negación (al intentar convencer a un adversario de que no logrará su objetivo) y la que se basa en el castigo (al amenazar con la destrucción de algo que el oponente aprecia). Por lo tanto, detrás de cualquier amenaza están íntimamente vinculados los conceptos de capacidad y credibilidad.⁹

Así es como en muchas ocasiones, la teoría de la disuasión trata estos conceptos como variables de una ecuación matemática que pueden ser ajustadas para garantizar la disuasión. Cuando falta credibilidad, incrementar los niveles de fuerza que pueden ser utilizados compensa el problema. De la misma forma, cuando el poderío militar disponible es insuficiente, técnicas de compromiso pueden ayudar a eliminar las dudas sobre la voluntad para actuar. Para reforzar la percepción de otros sobre una decisión propia, una táctica común es emplear técnicas de compromiso que incrementan los costos de no actuar. Esta posición implica “costos de audiencia” sobre uno mismo para cumplir con lo que se ha anunciado. Para ello, lo único que se necesita es un liderazgo que responda efectivamente para mantener este balance y la lógica de la disuasión hace el resto.¹⁰

⁸ Derek Smith, *op.cit.*, p. 17.

⁹ *Ibid.*, pp. 17-19.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 24-25.

En virtud de que la efectividad de la disuasión nuclear puede ser difícilmente probada, existen opiniones encontradas respecto a esta teoría. Ha surgido un amplio debate en torno al papel que desempeñan las armas nucleares para la seguridad internacional. La corriente optimista mantiene que las armas nucleares promueven la estabilidad al evitar el enfrentamiento entre potencias nucleares.¹¹ Por otro lado, hay quienes creen que una mayor proliferación implica una menor seguridad internacional.¹²

Para los primeros, el hecho de que no haya ocurrido una guerra entre grandes potencias desde el fin de la Segunda Guerra Mundial está relacionado con la posesión de armas nucleares. Si quienes toman las decisiones de guerra son sensibles a los daños que infligen las armas nucleares, lo más probable es que prevalezca la paz. Michael Howard sostiene, por ejemplo, que la disuasión funcionó para que la Unión Soviética no utilizara la fuerza militar en Europa para cumplir con sus objetivos políticos.¹³ Jozef Goldblat recuerda que en los primeros años de la era nuclear, varios políticos y figuras militares sugirieron la idea de las armas nucleares para todos. La

¹¹ Kenneth Waltz y Scott Sagan han ilustrado el debate con el libro *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, Nueva York y Londres, W.W. Norton & Company, 1995. La corriente optimista ha sido asociada comúnmente a escritos como: Kenneth Waltz, "The Spread of Nuclear Weapons, More May Be Better", Adelphi Paper núm. 171, Londres, International Institute of Strategic Studies IISS, otoño 1981 y "Nuclear Myths and Political Realities", *American Political Science Review*, vol. 84, núm. 3, septiembre de 1990, pp. 731-745. Véase también Bruce Bueno de Mesquita y William H. Riker, "An Assessment of the Merits of Selective Proliferation", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 26, núm. 2, junio 1982, pp. 283-306; John J. Mearsheimer, "The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 3, verano 1993; Peter R. Lavoy, "Civil-Military Relations, Strategic Conduct, and the Stability of Nuclear Deterrence in South Asia," en Scott Sagan (ed.), *Civil-Military Relations and Nuclear Weapons*, Stanford, Stanford University Center for International Security and Arms Control, junio 1994, pp. 79-109.

¹² Véase Lewis A. Dunn, *Containing Nuclear Proliferation*, Adelphi Paper núm. 263, Londres, IISS, 1991; Karl Kaiser, "Non-proliferation and Nuclear Deterrence", *Survival*, vol. 31, núm. 2, marzo-abril 1989, pp. 123-136.

¹³ Michael Howard, "Lessons of the Cold War", citado en Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003, p. 436.

lógica era que la naturaleza devastadora de la nueva arma permitiría disuadir a cualquier estado de cometer alguna agresión, lo que fortalecería la seguridad internacional y contribuiría al mantenimiento de la paz.¹⁴ Siguiendo este razonamiento, las naciones nucleares deberían ser consistentemente más exitosas que sus contrapartes no nucleares en alcanzar los objetivos de sus políticas. Así es como diversos autores han hecho estudios sobre las crisis ocurridas durante la Guerra Fría para determinar la efectividad de la disuasión. Jacek Kugler señala que, de cuarenta crisis entre 1945 y 1984 que involucraron directamente a potencias nucleares, diez de ellas escalaron al punto en que las armas nucleares fueron un elemento substancial para el acuerdo final.¹⁵ El trabajo de Russett encontró que diez de sus diecisiete casos de estudio se resolvieron a favor de la parte más fuerte que apoyaba la disuasión.¹⁶ Bueno de Mesquita, por su lado, volvió a analizar estos mismos casos y encontró que para trece de diecisiete casos, y más impresionantemente para seis de siete casos en donde la política fue más extrema, los datos apoyaban la teoría de la disuasión.¹⁷ Los casos más extremos incluían confrontaciones estratégicas en donde se hacían amenazas explícitas o implícitas. Un ejemplo de lo que consideró una amenaza explícita fue la crisis de los misiles de Cuba, ya que el público estuvo al corriente de la amenaza nuclear. Una amenaza implícita fue, por ejemplo, el mensaje enviado por Estados Unidos a los soviéticos durante la Guerra en Medio Oriente en 1973 señalando que la presencia de tropas en Egipto no sería tolerada. Kugler encontró que los

¹⁴ Jozef Goldblat, *Nuclear Non-Proliferation: A Guide to the Debate*, Londres y Philadelphia, Stockholm International Peace Research Institute, 1985, p. 17.

¹⁵ Jacek Kugler, "Terror Without Deterrence: Reassessing the Role of Nuclear Weapons", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 28, núm. 3, septiembre 1984, p. 476.

¹⁶ Bruce Russett, "The Calculus of Deterrence", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 7, núm. 2, 1963, pp. 97-109.

¹⁷ Bruce Bueno de Mesquita, "An Expected Utility Theory of International Conflict", *The American Political Science Review*, vol. 74, núm. 4, diciembre 1980, p. 926.

conflictos se resuelven generalmente a favor de la parte más fuerte con el simple uso de armas convencionales y no necesariamente armas nucleares. Por lo tanto, es difícil concluir que las armas nucleares han afectado el desenlace en momentos de crisis. Sin embargo, encontró que las crisis de una intensidad extrema sí parecen disminuir conforme la amenaza de una devastación nuclear es mutua.¹⁸ Esta situación parece haber influido en el resultado del conflicto sino-soviético, la crisis de los misiles de 1962 y la guerra del Medio Oriente de 1973.¹⁹

La corriente pesimista encuentra debilidades en este razonamiento. Una muestra de ello es que cabe la posibilidad de que un país inicie una guerra que no espera ganar, cuando las consecuencias de no pelearla son aun peores.²⁰ Autores como Lebow y Stein sostienen que las políticas de la disuasión han sido sorprendentemente limitadas y terminaron por generar conductas de provocación más que de cautela, por prolongar más que terminar con la Guerra Fría.²¹ Por su lado, John Mueller argumenta que las armas nucleares son esencialmente irrelevantes para determinar la guerra o la paz, ya que de no existir, los costos de ir a la guerra seguirían siendo muy elevados. La destrucción seguiría siendo enorme. Lo que es realmente trascendental y posiblemente diferente con las armas nucleares son los efectos políticos que éstas producen. Éstos comprenden el enorme costo de una guerra

¹⁸ El valor disuasivo de las armas nucleares en un nivel sistémico ha recibido gran atención por parte de la academia, especialmente su papel para preservar la paz entre las superpotencias. Véase John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, Nueva York, Oxford University Press, 1987; Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1989; John Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major Wars*, Nueva York, Basic Books, 1989.

¹⁹ Jacek Kugler, *art.cit.*, pp. 479-482.

²⁰ Robert Jervis, "The Political Effects of Nuclear Weapons: A Comment", *International Security*, vol. 3, núm.2, 1988, p.81.

²¹ Richard Ned Lebow y Janice Gross Stein, *We All Lost the Cold War*, citado en Lawrence Freedman, *op.cit.*, p. 437.

abierta, el hecho de que las dos partes resultarían gravemente afectadas y que la destrucción ocurriría en cuestión de horas.²²

El entendimiento de las corrientes optimistas y pesimistas sobre la proliferación nuclear es esencial para la interpretación del papel que jugaron las armas nucleares en el mantenimiento de la paz durante la Guerra Fría y los pronósticos para la paz después de ésta. Ambas están relacionadas con la teoría que propone que la distribución y el carácter del poder militar en el sistema internacional son las causas principales de la paz y la guerra.

Existen variantes significativas dentro movimiento que atribuyó un papel a la posesión de armas nucleares por parte de la Unión Soviética y los Estados Unidos durante la Guerra Fría para el mantenimiento de la paz. En los inicios de la era nuclear, abundaron los estudios que consideraban que la introducción de las armas nucleares en el enfrentamiento Este-Oeste haría más cautelosos a los políticos y haría la guerra menos probable. Analistas como Leonard Beaton mantenían que la reputación de las armas nucleares como medio de disuasión de aventuras militares estaba bien establecida y era difícil ponerla en duda.²³ Esta postura ha ido perdiendo fuerza, pero algunos autores la defienden todavía. John Mearsheimer creía que con el fin de la Guerra Fría volvería a surgir la amenaza de guerra en el mundo debido a que la estructura bipolar que había caracterizado a Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial estaba siendo remplazada por una estructura multipolar. Entendía que la ausencia de guerra en Europa desde 1945 había sido la consecuencia de tres factores: la distribución bipolar del poder militar en el continente, la igualdad militar entre los

²² John Mueller, "The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons: Stability in the Postwar World", en Sean M. Lynn-Jones, Steven E. Miller y Stephen Van Evera (eds.), *Nuclear Diplomacy and Crisis Management*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1990, p. 9.

²³ Leonard Beaton, *op.cit.*, p.19.

Estados Unidos y la Unión Soviética y el hecho de que cada superpotencia contaba con un arsenal nuclear de consideración. Otros factores como el nacionalismo también habían tenido un cierto peso, pero los aspectos militares fueron preponderantes desde esta perspectiva. Por lo tanto, para este autor la posesión de armas nucleares reforzó la igualdad entre las partes en conflicto, lo que indirectamente promovió la estabilidad. Además, Mearsheimer argumenta que las armas nucleares tuvieron un efecto considerable al reducir la importancia de mantener ejércitos masivos para mantener la soberanía, disminuyendo la necesidad de mantener un grupo de hombres cargados de un exaltado espíritu nacionalista. Esta situación habría creado un ambiente más estable para evitar el surgimiento de un conflicto armado. Estas conclusiones llevan a que incluso recomiende la proliferación controlada de las armas nucleares para mantener la paz en Europa después de la Guerra Fría.²⁴

Por otro lado, Kenneth N. Waltz mantiene una posición más moderada al argumentar que es criticable considerar que la estabilidad bipolar se debió principalmente a la presencia de armas nucleares.²⁵ Considera que existieron otros factores más influyentes para evitar un conflicto armado. Desde su punto de vista, varios indicios demuestran este punto. Las causas que enumera son que la bipolaridad precedió a la construcción de armas nucleares; el hecho de que sin armas nucleares el poder destructivo seguiría siendo muy grande; que un mayor número de potencias nucleares aumenta la dificultad de las decisiones políticas; y que las armas nucleares son el resultado de una gran capacidad nacional y no lo contrario. La adquisición de

²⁴ John Mearsheimer, "The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent", *art. cit.*, p. 29.

²⁵ Kenneth Waltz, "The Stability of a Bipolar World", *Daedalus*, verano 1964, p. 886.

armas nucleares no permite a las potencias medias, desde su punto de vista, alcanzar una igualdad con las grandes potencias.²⁶

Del lado de la corriente pesimista, John Mueller sostiene que la magnitud de las dos guerras mundiales habría permitido, por sí sola, evitar un nuevo enfrentamiento entre potencias y no el potencial destructivo de las armas nucleares.²⁷ A diferencia de la Primera Guerra Mundial, las únicas potencias capaces de desatar otra guerra similar eran dos países victoriosos de la guerra -los Estados Unidos y la Unión Soviética-, los cuales emergieron como dominantes en sus respectivas esferas de influencia. Como Waltz observaba en 1979, “los Estados Unidos y la Unión Soviética tienen más razones para estar satisfechos con el status-quo que las que tenían otras grandes potencias.”²⁸

Desde esta perspectiva, la posibilidad de un conflicto mayor propició cautela y promovió la paz durante la Guerra Fría. Las dos guerras mundiales empezaron porque no se esperaba que hubiera una escalada de violencia como la que finalmente ocurrió. Durante la Primera Guerra Mundial se creyó que la ofensiva sería dominante, por lo que el conflicto sería corto y decisivo.²⁹ En la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Japón tuvieron éxito con ataques rápidos y guerras cortas en las áreas periféricas, gracias a los efectos contraproducentes del apaciguamiento y de la falta de acción de sus oponentes.³⁰ De esta manera, la clave para el funcionamiento de la disuasión parecería ser la posibilidad de que ocurriera una escalada violenta hasta alcanzar un resultado intolerable y no los detalles de éste. Cuando ha existido la creencia de que un conflicto no va a provocar una escalada de violencia, los estados nucleares han sido

²⁶ *Ibid.*, p. 896.

²⁷ Michael Mandelbaum, *The Nuclear Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 21.

²⁸ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, citado en John Mueller, *art.cit.*, p. 6.

²⁹ Stephen Van Evera, “Why Cooperation Failed in 1914”, citado en John Mueller, *art.cit.*, p. 7.

³⁰ *Ibid.*, p. 7.

llevados a la guerra como en los casos de Corea, Vietnam, Afganistán y las islas Malvinas.³¹ Este punto no significa que el horror de una guerra nuclear no sea impresionante, particularmente por la rapidez con la que traería destrucción total. Tampoco significa que los políticos no estén conscientes del terror que implicaría una guerra nuclear. Simplemente busca subrayar que el horror de repetir la Segunda Guerra Mundial no es mucho menos impresionante o dramático. Ésta no causó la destrucción total del mundo, pero acabó con tres regímenes nacionales y causó la muerte de millones. En palabras de Mueller, “probablemente sea un poco más atemorizante pensar en un salto desde el piso cincuenta que desde el quinto piso, pero cualquiera que aprecie mínimamente la vida encuentra cualquiera de las dos opciones inaceptables”.³²

Las diferentes posturas presentadas sobre las armas nucleares y la paz durante la Guerra Fría fueron precisamente las que dieron origen a las corrientes optimistas y pesimistas presentadas anteriormente. Mientras para algunos analistas la disuasión nuclear fue un elemento central para el mantenimiento de la paz, para otros no lo fue del todo. En esencia, el papel del armamento nuclear durante la Guerra Fría se reduce a una cuestión de interpretación de la historia, por lo que las conclusiones alcanzadas pueden diferir considerablemente.

El debate sobre las visiones optimista y pesimista es esencial para la prioridad otorgada al régimen de no proliferación nuclear. La respuesta a la pregunta sobre qué tan importante es detener la proliferación cambia radicalmente dependiendo del

³¹ Sobre este punto, Evan Luard argumenta que “hay poca evidencia histórica de que la existencia de armas extremadamente destructivas pueda evitar una guerra. Si el desarrollo de armas bacteriológicas, gas venenoso, gas nervioso y demás armamento químico no evitó la guerra antes de 1939, no es fácil ver por qué las armas nucleares lo harían ahora”. Evan Luard, *War in International Society*, citado en *ibid.*, p. 14.

³² John Mueller, *art.cit.*, p. 15.

punto de vista que se defiende. Quienes hacen más cuestionamientos al funcionamiento de la teoría de la disuasión tienen una mayor preocupación por detener la proliferación y vice-versa.

Para quienes creen que la disuasión nuclear es todavía una fuerza poderosa en los asuntos internacionales, ésta puede estar operando en formas perjudiciales para la seguridad internacional. Específicamente, la proliferación nuclear aumenta el número de estados capaces de hacer amenazas con el propósito de disuadir al enemigo. Esto es destacado, ya que si bien las armas nucleares no han sido utilizadas en el campo de batalla desde 1945, han sido utilizadas en la mesa de negociaciones en algunos conflictos desde entonces.

Si la propagación de las armas nucleares fuera a producir una disuasión estable y minara los conflictos regionales, entonces la política de no proliferación tendría poca prioridad y los compromisos diplomáticos hechos antes o después de la proliferación no serían relevantes. Sin embargo, me parece que la corriente pesimista ha ganado terreno sobre la optimista, ya que hay razones para pensar que la proliferación no tendrá consecuencias positivas.³³

FALLAS DE LA DISUASIÓN

Entre más poderosas se han vuelto las armas, menor es la disposición a usarlas. Es natural que después de dos guerras mundiales y una Guerra Fría, el mundo tenga como uno de sus problemas centrales la búsqueda de la paz. Resulta paradójico, sin embargo, que tanta esperanza sea puesta en la capacidad destructiva del hombre. Se

³³ Albert Carnesale y Robert D. Blackwill, *New Nuclear Nations: Consequences for U.S. Policy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1993, p. 22.

argumenta que el crecimiento de los arsenales termonucleares ha creado un *impasse* que hace la guerra demasiado riesgosa y de poco provecho. El poderío de estas armas habría creado un tratado tácito de no-agresión: el reconocimiento de que la guerra no es más un instrumento de política concebible y por ello las disputas sólo pueden ser resueltas por la vía diplomática.³⁴

Henry Kissinger explica que la aparente rigidez del balance estratégico entre la URSS y los Estados Unidos se rompió con el inicio de la Guerra de Corea. Anteriormente, la doctrina estadounidense se había basado en la idea de que cualquier altercado con la URSS tendría que derivar en un enfrentamiento nuclear. Los soviéticos mostraron que su estrategia era deshacer dicho balance poco a poco. Los Estados Unidos fueron tomados por sorpresa al calcular que una posible conflagración iniciaría con un ataque directo hacia territorio norteamericano, es decir con un enfrentamiento directo y no por incrementos graduales de poder.³⁵ Desde entonces se han multiplicado las muestras de que la teoría de la disuasión no es infalible.

Una de sus fallas es que concibe al estado como un actor racional, asumiendo que éste va a actuar cautelosamente al no tomar riesgos que pongan en entredicho su propia existencia. La evidencia histórica, sin embargo, muestra que algunas veces los políticos están dispuestos a correr riesgos enormes por causas significativas, aún cuando esto ponga en jaque la supervivencia del estado.³⁶

Un estado podría amenazar con el uso de armas nucleares pensando en disuadir una acción de un adversario y nunca tener que hacer válida su amenaza. Finalmente hay una diferencia considerable entre correr el riesgo de recibir un ataque

2. ³⁴ Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Nueva York, W.W. Norton, 1969, p.

³⁵ *Ibid.*, p. 22-23.

³⁶ Derek Smith, *op.cit.*, p. 26.

y sufrir uno en realidad, por lo que una apuesta de este tipo no sería necesariamente irracional. Es por esto que los líderes que son impredecibles pueden causar problemas sustanciales para la teoría de la disuasión. Reconociendo que la imagen de un líder calmado, sensato y calculador tiende a fortalecer la disuasión, los estados pueden deliberadamente cultivar una reputación de comportamiento irracional que, paradójicamente, puede ser muy racional proyectar. De la misma manera, cuando la reputación de un líder está demasiado vinculada con un tema en particular, puede surgir una “trampa de compromiso”, creando una obligación de mantener una cierta postura que puede traer resultados indeseables. Es así como la vulnerabilidad de un estado se puede modificar radicalmente por medio de una postura imprudente.

Por lo tanto, la credibilidad de la amenaza es esencial para el funcionamiento de la disuasión. Las crisis están marcadas en muchas ocasiones por sorpresas y equivocaciones que pueden afectar el desenlace del conflicto. Siempre es posible que aun cuando una amenaza sea creíble y comunicada cuidadosamente, la otra parte haga caso omiso o pueda considerarla como un *bluff*. En suma, la posibilidad de caer en falsas percepciones y la conducta irracional en las crisis, sea real o fingida, desafían el funcionamiento adecuado de la disuasión.³⁷

Históricamente, conflictos en los que no se esperaba un uso excesivo de la fuerza han derivado en resultados atroces. Se esperaba que la Primera Guerra Mundial fuera una guerra corta y terminó hundiendo a Europa bajo el horror durante cuatro largos años. Igualmente, durante la Segunda Guerra Mundial las promesas de no bombardear objetivos civiles fueron rápidamente abandonadas para dar paso a una

³⁷ *Ibid.*, p.31.

matanza indiscriminada.³⁸ La disuasión por medio de la diplomacia no funcionó cuando no fue posible contener la expansión alemana entre 1938 y 1940, falla que ha sido atribuida a la debilidad de la política de disuasión británica frente a Alemania.³⁹ Otro error ocurrió cuando Saddam Hussein creyó que los Estados Unidos no intervendrían tras la invasión de Kuwait.⁴⁰

En suma, los malos cálculos han sido una constante en los momentos de crisis, por lo que la posibilidad de cometer errores en el manejo de armamento nuclear es real. En efecto, Bruce Blair argumentó en un estudio sobre el control de las fuerzas nucleares de los Estados Unidos y de la Unión Soviética que los peligros asociados con la disuasión nuclear son mucho más grandes de lo que se tenía pensado. En diversas ocasiones la guerra podría haber iniciado por el uso no autorizado de las armas o por accidente.⁴¹ Por ejemplo, en enero de 1995 el presidente Yeltsin activó su sistema nuclear cuando los sistemas de inteligencia rusos creyeron detectar un misil balístico americano aproximándose a su territorio. Aparentemente, los rusos iniciaron un conteo regresivo de diez minutos para lanzar sus propios misiles cuando finalmente se descubrió que se trataba de un cohete de investigación noruego. Este incidente

³⁸ Victor Utgoff, "Missile Defenses and the Multiplication of Nuclear Weapons" en Robert J. Art y Kenneth N. Waltz, *The Use of Force: Military Power and International Politics*, Lanham, Rowman y Littlefield, 2004, p. 338.

³⁹ Jeffrey L. Hughes, "The Origins of World War II in Europe: British Deterrence Failure and German Expansionism", en Robert I. Rotberg y Theodore K. Rabb, *The Origins and Prevention of Major War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 281-321. Véase igualmente, Callum MacDonald, "Deterrent Diplomacy: Roosevelt and the Containment of Germany", en Robert Boyce y Esmonde M. Robertson (eds.), *Paths to War: New Essays on the Origins of the Second World War*, Londres, Macmillan, 1989.

⁴⁰ Derek Smith, *op.cit.*, p. 7.

⁴¹ Bruce Blair, *Strategic Command and Control: Redefining the Nuclear Threat y The Logic of Accidental Nuclear War*, citados en John Baylis, "Nuclear Weapons, Prudence, and Morality: The Search for a "Third Way", en John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *op.cit.*, p. 73.

muestra el pobre estado de los sistemas de alarma y los peligros potenciales de los misiles.⁴²

La lógica de la teoría de la disuasión ha demostrado no ser tan efectiva como aparenta ser. Las armas nucleares han recibido una gran atención debido a que los estudios estratégicos, preocupados principalmente por la capacidad militar de los estados, han olvidado que el funcionamiento de la teoría de la disuasión depende tanto de las relaciones políticas como de la cantidad y calidad de los arsenales nucleares. Cambios en estas relaciones políticas podrían ser mucho más desestabilizadores para el equilibrio nuclear que cualquier movimiento de factores exclusivamente militares. Por esta razón, es necesario tratar los problemas relativos a los arsenales nucleares dentro de un mundo de cambio político.⁴³

En realidad, aun cuando la mayoría de los estados que han emprendido la vía nuclear han enfrentado algún tipo de amenaza externa al momento de hacerlo, no ha sido el caso para muchos de ellos. De hecho, hay quienes enfatizan la importancia de los factores internos. Glenn Chafetz argumenta que los países democráticos son menos propensos a buscar armas nucleares. Este autor retoma el modelo de Immanuel Wallerstein para dividir el mundo en un “centro” y una “periferia”, en donde los países del centro son democracias liberales con normas y valores compartidos que promueven la cooperación internacional para reducir los peligros de una carrera por armamento nuclear. Bajo este esquema, los países democráticos de la periferia tampoco buscan armas nucleares para beneficiarse de la integración con el “centro”

⁴² John Baylis, *art.cit.*, p. 74.

⁴³ Lawrence Freedman, *op.cit.*, p. 463.

del sistema político-económico. Consecuentemente, el avance de la democracia reduciría la posibilidad de que los estados busquen armas nucleares.⁴⁴

Otros autores han notado que la decisión de adquirir armas nucleares podría tener la intención de avivar sentimientos nacionalistas en busca de popularidad y retener el poder. En este sentido, diversos estudios sobre el caso India-Pakistán han resaltado estas motivaciones entre los políticos de la India particularmente.⁴⁵ Robert O'Neill sostiene que las razones para la nuclearización abierta en el subcontinente asiático se derivan esencialmente del "nacionalismo asertivo inherente en las políticas del *Bharatiya Janata Party* o Partido Popular Indio".⁴⁶ Solingen argumenta, por otro lado, que las coaliciones en el poder que siguen políticas económicas liberales son más propensas a unirse al régimen de no proliferación nuclear que gobiernos nacionalistas que no dependen tanto de los mercados internacionales. Es así como los liberales preferirían mantener un ambiente estable para el comercio y la inversión, que construir bombas.⁴⁷

Por otro lado, no se ha demostrado que las armas nucleares hayan sido determinantes para decidir conflictos. El presidente Truman creía que la amenaza nuclear había forzado a los soviéticos a salir de Irán en 1946 y el presidente Dwight Eisenhower que la amenaza nuclear forzó la cooperación de China al final de la Guerra de Corea en 1953. El estudio de McGeorge Bundy de estos acontecimientos muestra que en ningún caso la amenaza nuclear fue lo suficientemente explícita y que otros

⁴⁴ Glenn Chafetz, "The End of the Cold War and the Future of Nuclear Proliferation: An Alternative to the Neorealist Perspective", en Zachary Davis y Benjamin Frankel, *The Proliferation Puzzle: Why Nuclear Weapons Spread (And What Results)*, citado en Sonali Singh y Christopher R. Way, *art.cit.*, p. 864.

⁴⁵ George Perkovich, *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation*, citado en Sonali Singh y Christopher R. Way, *art.cit.*, p.864.

⁴⁶ Robert O'Neill, "Weapons of the Underdog", en John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *op.cit.*, p. 195.

⁴⁷ Etel Solingen, "The Political Economy of Nuclear Restraint", citado en Sonali Singh y Christopher R. Way, *art.cit.*, p. 864.

factores –las maniobras del gobierno iraní en un caso y la muerte de Stalin en el otro– fueron sobresalientes para el resultado final.⁴⁸ Además, aun cuando uno asumiera que la amenaza hubiera sido significativa, no resulta claro por qué ésta tendría que ser necesariamente nuclear. Una amenaza de destrucción similar a la que tuvo lugar en la Segunda Guerra Mundial hubiera sido probablemente igualmente dramática. Podría decirse lo mismo en otras circunstancias en las que se recurrió a la amenaza de usar armamento nuclear, como la crisis del estrecho de Taiwán en 1954-55 y 1958, el bloqueo de Berlín en 1948-49, el conflicto sino-soviético de 1969, la Guerra de Seis Días en 1967, la Guerra de Yom Kippur en 1973, los desacuerdos sobre Líbano durante la Guerra Fría en 1958 y la crisis de los misiles en Cuba en 1962.⁴⁹ De forma interesante, durante esta última, Khrushchev parece haber sido afectado tanto por sus recuerdos de la Primera y de la Segunda Guerra Mundial como por la posibilidad de la destrucción termonuclear al buscar una solución al conflicto.⁵⁰

De la misma forma, no es posible saber si el monopolio nuclear norteamericano evitó un conflicto mayor en Europa en los años de la posguerra y tampoco es posible asegurar que no lo haya hecho.⁵¹ Sin embargo, existe muy poca evidencia de que la supremacía norteamericana entre 1945 y 1949 haya sido benéfica para la diplomacia estadounidense. En realidad, éste fue un periodo en el que creció tanto la influencia soviética como la china, sin que existiera temor de estos últimos por un ataque nuclear norteamericano.

⁴⁸ McGeorge Bundy, “The Unimpressive Record of Atomic Diplomacy”, en Robert J. Art y Kenneth N. Waltz (eds.), *op.cit.*, pp. 44-47.

⁴⁹ John Mueller, *art.cit.*, p. 15.

⁵⁰ Graham Allison, *Essence of Decision*, citado en *ibid.*, p. 16.

⁵¹ McGeorge Bundy, *art.cit.*, p. 85.

Como ha sido mencionado, se presentaron en el periodo de dominio estadounidense de la tecnología nuclear –entre 1945 y el momento en que los soviéticos tuvieron una “capacidad de respuesta” a mediados de la década de 1950-, dos casos paradigmáticos: el retiro de las tropas soviéticas de Irán en 1946 y el armisticio que terminó la guerra de Corea en 1953. Sobre el primero, el presidente norteamericano Harry Truman comunicó a la prensa que le había presentado un “ultimátum” a Stalin para retirar sus tropas de Irán y que éste había funcionado. McGeorge Bundy argumenta que lo que sucedió en realidad fue completamente diferente. Stalin intentó tomar una posición ventajosa al dejar sus tropas en Irán más allá de la fecha límite acordada, pero la razón de su fracaso no fue el ultimátum de Truman, sino la resistencia del gobierno iraní, apoyado por la diplomacia norteamericana y aún más por la reacción de la comunidad internacional.⁵² Respecto al segundo, Dwight Eisenhower contribuyó aún más a reforzar la idea de la efectividad de la diplomacia atómica al sostener que la amenaza de una guerra nuclear había permitido alcanzar un armisticio en Corea en 1953.

La amenaza de usar las armas nucleares ha tenido poca importancia en las décadas más recientes. El ejemplo más notable fue la alerta lanzada a nombre del presidente Nixon el 24 de octubre de 1973, durante la guerra de Yom Kippur, para disuadir una acción unilateral de la Unión Soviética. Si bien los soviéticos y los norteamericanos movilizaron tropas a la zona de combate para impedir que el conflicto saliera de control, esto fue simplemente una medida preventiva. En un mensaje enviado a los soviéticos, los Estados Unidos hicieron referencia a “asuntos de la más grave preocupación” y emplearon en repetidas ocasiones la expresión

⁵² *Ibid.*, p. 87.

“incalculables consecuencias”, que insinuaba la posibilidad de utilizar armas nucleares, pero nunca se refirieron explícitamente al uso de ellas.⁵³ Esta alerta fue lanzada por Henry Kissinger y tenía como principal objetivo mostrar una posición rígida más que una verdadera amenaza nuclear.⁵⁴

Además de la poca efectividad de la “diplomacia nuclear”, entre los teóricos persiste la idea de que las armas nucleares inhiben el uso de las armas convencionales por temor a una escalada del conflicto. Sin embargo, la historia demuestra que la posesión de armas nucleares no ha impedido la participación de países en conflictos convencionales. China y Rusia tuvieron un enfrentamiento de baja intensidad en su frontera en 1969. Además, la lógica diría que un país sin armas nucleares no osaría enfrentar a uno que las tuviera. Una vez más, la historia contradice este razonamiento: Egipto atacó a Israel en 1973, aún cuando éste ya era una fuerza nuclear y Argentina combatió a los británicos por las islas Malvinas a pesar de su poderío nuclear. En el mismo sentido, cualquiera pensaría que un líder nunca optaría por la destrucción de su país, pero una vez más la historia parece dar una lección destacada. El ministro de guerra japonés sugirió después de sufrir la agresión atómica norteamericana en 1945 no aceptar la rendición y se preguntó si “no sería maravilloso para la nación entera ser destruida como una hermosa flor”.⁵⁵

La experiencia muestra que posiblemente las armas nucleares han provocado mayor precaución en las relaciones entre las grandes potencias. La paz nuclear se ha mantenido, pero no ha impedido e incluso ha facilitado el estallido de conflictos menos violentos. Mientras que las armas nucleares posiblemente contribuyeron a la

⁵³ Barry M. Blechman y Douglas M. Hart, “The Political Utility of Nuclear Weapons. The 1973 Middle East Crisis”, *International Security*, vol. 7, núm. 1, verano 1982, p. 154.

⁵⁴ McGeorge Bundy, *art.cit.*, p. 91.

⁵⁵ Victor Utgoff, *art.cit.*, p. 337.

paz entre los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría, las posibilidades de su uso futuro son inciertas y dependen de la experiencia que tengan otros estados con su manejo en momentos de crisis.

La teoría de la disuasión ha mostrado no ser infalible. Un poder de respuesta máximo no impidió la Guerra de Corea, ni la pérdida del norte de Indochina, ni el acuerdo ruso-egipcio de armas de 1955, ni la crisis de Suez en 1956.⁵⁶ Aliados de países con armas nucleares han sido atacados: Vietnam conquistó Camboya y China atacó Vietnam. Dos poderes nucleares han luchado entre sí, aunque a muy pequeña escala, como China y Rusia. Un país sin armas nucleares ha incluso amenazado a un país con armas nucleares cuando Siria decidió atacar a Israel en 1973. De esta manera, la amenaza de una guerra total ha perdido credibilidad. En conclusión, conforme han transcurrido los años, los arsenales nucleares no han demostrado una utilidad decisiva para la seguridad de un estado a excepción de disuadir otro ataque nuclear.⁵⁷

PRESTIGIO

La búsqueda de prestigio ha estado vinculada con las armas nucleares. Algunos países han asociado el status de un estado moderno o gran potencia en política internacional con la posesión de estas armas. Éstas son vistas como una causa y no un reflejo del poderío nacional. Bajo esta óptica, los estados que perciben tener un status inferior al que deberían tener y buscan la aceptación internacional como estado

⁵⁶ Henry Kissinger, *op.cit.*, p. 56.

⁵⁷ Mc George Bundy, *art.cit.*, p. 93.

moderno y poderoso son candidatos a buscar armas nucleares.⁵⁸ Resulta complicado establecer hasta qué punto este factor ha sido decisivo para emprender un programa de producción de armas, pero fue un elemento que estuvo presente particularmente en los primeros años de la era nuclear.

El primer programa -a cargo de los Estados Unidos- tenía originalmente propósitos estrictamente militares. La obtención de un explosivo nuclear permitiría incrementar notablemente el poderío estratégico, elemento que podía ser decisivo en caso de una guerra, como finalmente lo fue. Desde entonces, el prestigio parece haber tomado una importancia cada vez mayor. Más allá de las necesidades militares, las armas eran fundamentales para la Unión Soviética en vista de la posición que ocupaba en el sistema internacional después de la Segunda Guerra Mundial. Gran Bretaña sentía que su estatus de gran potencia debía ser mantenido teniendo en su poder los elementos de la tecnología más avanzada. Por su lado, Francia y China adoptaron igualmente la capacidad nuclear para reforzar su estatus de potencia y no quedar relegados por los tres países anteriores, entre otros motivos. Las visiones de Gran Bretaña y Francia se basaron en ciertas apreciaciones comunes: ambas enfrentaban el problema de mantener su influencia en un tiempo en que su poder relativo frente a otros estados parecía estar disminuyendo. Además, las armas les permitían mayor autonomía militar frente a los Estados Unidos.⁵⁹ Desde los tiempos de De Gaulle, la idea de Francia como una potencia nuclear ha estado en el corazón de su identidad nacional, es por ello que hizo una gran inversión política, científica y financiera

⁵⁸ Scott Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapons", en Victor Utgoff (ed.), *The Coming Crisis: Nuclear Proliferation, U.S. Interests and World Order*, Massachusetts, MIT Press, 2000, p. 28.

⁵⁹ Leonard Beaton, *Must the Bomb Spread?*, Middlesex, Penguin, 1966, pp. 52-53.

(gastando tres o cuatro veces más que Gran Bretaña) para construir un arsenal independiente al cual están fuertemente vinculados.⁶⁰

El hecho de que los cinco primeros estados nucleares fueran los más influyentes del sistema internacional en el mundo de la posguerra y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas -además de la creencia en la energía nuclear como la energía del futuro- contribuyeron a la asociación entre el prestigio y las armas nucleares.⁶¹ Así es como en el caso de la India parece haber sido un elemento central al momento de decidir emprender la vía nuclear. No seguirla cuando China ya lo estaba haciendo significaba aceptar un estatus de segunda potencia en Asia, por lo que una fuerte corriente dentro del país insistió en que la India no podía permitir que su status permanente no fuera el de un poder nuclear. El programa nuclear de la India fue fuertemente influenciado por la búsqueda de prestigio, como lo fueron los programas de Francia y Gran Bretaña.⁶²

Otros países buscaron seguir la misma senda. En los años cincuenta y sesenta, los representantes de los países menos desarrollados mencionaban con frecuencia que los cinco miembros permanentes de las Naciones Unidas eran los mismos que tenían estatus nuclear. Sin embargo, es necesario mencionar que estos países fueron primero miembros del Consejo de Seguridad y posteriormente adquirieron las armas. En Brasil, el lobby favorable a un programa nuclear argumentaba que renunciar a las armas condenaría al país a un status casi colonial. Los líderes de la India denunciaron

⁶⁰ Michael Quinlan, "Aspiration, Realism, and Practical Policy", en John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 47.

⁶¹ Véase el Cuadro 1 en anexo sobre las predicciones del crecimiento de la energía nuclear en 1970.

⁶² George Quester, "Preventing Proliferation: The Impact on International Politics", en George Quester (ed.), *Nuclear Proliferation: Breaking the Chain*, Madison, University of Wisconsin Press, 1981, p. 215.

abiertamente el TNP por introducir un “apartheid atómico” y de la misma forma Argentina sostuvo que el TNP promovía un status-quo inequitativo.

Finalmente, el tiempo demostró que cualquiera que haya sido el prestigio que la India adquirió con las armas nucleares, éste no se tradujo en influencia política en las organizaciones mundiales o en el Tercer Mundo.⁶³ La suposición de que las armas nucleares confieren prestigio es cuestionable. Las cinco potencias nucleares ya eran extremadamente poderosas militar, política y tecnológicamente antes de adquirir sus armas, y su capacidad para desarrollarlas se derivó precisamente de esa situación. Esto no significa que las armas nucleares no les hayan otorgado poder o prestigio adicional, pero las armas nucleares no fueron el origen de este poder, punto que no ha sido comprendido históricamente por diversos países.

INSTRUMENTO DE NEGOCIACIÓN POLÍTICA

El prestigio parece haber jugado un papel cada vez menos relevante en la decisión de emprender un programa nuclear. Desde los años noventa, la proliferación es tanto un síntoma como una causa de inestabilidad. Los viejos argumentos a favor del poder nuclear como un símbolo de modernización o como una fuente de energía alternativa al petróleo perdieron fuerza, además de que la asociación de un arsenal nuclear con el prestigio internacional había sido minada por las historias de éxito de Alemania y Japón.⁶⁴ En palabras de Lawrence Freedman, dio inicio la segunda era nuclear cuando la atención dejó de centrarse en las posiciones hostiles de las grandes

⁶³ Jozef Goldblat, *Nuclear Non-Proliferation: A Guide to the Debate*, Londres y Philadelphia, Stockholm International Peace Research Institute, 1985, p. 23.

⁶⁴ Lawrence Freedman, *op.cit.*, p. 443. Véase igualmente Gráfica 1 en anexo.

potencias para enfocarse en las actitudes de los llamados “estados ruines”. La experiencia confirmó que los países que querían acceder a los mercados y capitales occidentales no podían separar su política nuclear de otras cuestiones de desarrollo económico.⁶⁵ Es así como los estados que se encontraban bajo presión de otros estados más poderosos –particularmente los Estados Unidos–, sin mucho apoyo externo y dirigidos por regímenes militares o dictatoriales se convirtieron en el centro del debate sobre la proliferación. El descubrimiento del programa nuclear de Irak durante la Guerra del Golfo, las denuncias de violación del TNP por parte de Corea del Norte y la protesta contra los ensayos nucleares de India y Pakistán en 1998 se inscribieron dentro de esta lógica.⁶⁶

La probabilidad de que un estado busque armas nucleares se incrementa con la seriedad de las amenazas externas que enfrenta. Para el realismo político, una teoría que sostiene que cada estado depende de sí mismo en el sistema internacional, las armas nucleares se buscan para hacer frente a una fuerza similar de otro estado o a amenazas convencionales de un oponente más poderoso.⁶⁷ Así, la proliferación nuclear se entiende como una respuesta a las amenazas externas, es decir que dentro de esta corriente de pensamiento persiste el argumento de que las garantías de seguridad pueden servir para contener los deseos de producir armas nucleares. Esta proposición es la base para que algunos autores propongan que un sistema bipolar inhibe la proliferación, mientras que la multipolaridad induce la proliferación.⁶⁸

⁶⁵ Etel Solingen, *The Domestic Sources of Nuclear Postures: Influencing "Fence-Sitters" in the Post-Cold War Era*, citado en Lawrence Freedman, *op.cit.*, p. 444.

⁶⁶ *Loc.cit.*

⁶⁷ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, citado en Sonali Singh y Christopher R. Way, *art.cit.*, p.863.

⁶⁸ Benjamin Frankel, “The Brooding Shadow: Systemic Incentives and Nuclear Weapons Proliferation”, *Security Studies*, vol. 2, septiembre 1993, pp. 37-78; John Mearsheimer, “Back to the

Resulta interesante resaltar a partir de lo anterior que la decisión de poseer armas nucleares ha estado cada vez más vinculada a la decisión previa de otro estado de armarse. En este sentido, Sandy Gordon observa que el programa nuclear de Pakistán está vinculado al de la India, éste lo está al de China, y éste lo está al de las otras potencias como los Estados Unidos y la Unión Soviética. Los programas nucleares del Sur de Asia son parte de una “reacción en cadena” de inseguridad en la jerarquía nuclear.⁶⁹

Una explicación más es que la fuerza principal detrás de la proliferación nuclear es la llamada “estrategia asimétrica” seguida por los países menos desarrollados para compensar su inferioridad convencional. Esta teoría sugiere que la proliferación nuclear es principalmente una reacción a amenazas reales en contra de países del Tercer Mundo derivadas de una política de dominación regional de los Estados Unidos.⁷⁰ Es así como el programa nuclear de Corea del Norte puede tener la intención de disuadir un hipotético ataque de los Estados Unidos, pero muy probablemente esté encaminado a ser un instrumento para negociar ayuda económica y garantías de no-intervención en el caso de un conflicto de poder en el interior del país al momento de una sucesión.⁷¹ Quienes buscan armas nucleares en la actualidad lo hacen por el temor o en respuesta a otros estados que ya poseen armas nucleares.⁷² La conclusión lógica es que para prevenir y revertir la proliferación nuclear, los Estados Unidos deberían moderar sus relaciones con el mundo en desarrollo y evitar el uso de la fuerza o

Future: Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, núm. 1, 1990, pp. 21-22.

⁶⁹ Sandy Gordon, “Camping South Asia’s Nuclear Weapons Programs: A Window of Opportunity?”, *Asian Survey*, vol. 34, núm. 7, julio 1994, p. 666.

⁷⁰ Yuri Fedorov, “New Wine in Old Bottles: The New Salience of Nuclear Weapons”, París, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), otoño 2007, p. 25.

⁷¹ *Loc.cit.*

⁷² Victor Utgoff, “Missile Defense and American Ambitions”, *Survival*, vol. 44, núm. 2, enero 2002, pp. 85-102.

medidas unilaterales hacia los estados con intención de adquirir las armas. El peligro en casos similares al norcoreano radica en que se provoque un “efecto dominó” en sus respectivas regiones, con más programas nucleares y programas anti-misiles balísticos. El resultado sería una carrera armamentista y una mayor cantidad de estados nucleares.⁷³ Esto demuestra que algunos países pueden buscar las armas nucleares como un instrumento de negociación política. Algunas de las ex repúblicas soviéticas usaron en su momento el tema de la posesión de armas nucleares para obtener concesiones políticas y económicas de la misma manera en que Corea del Norte lo ha hecho frente a los países occidentales interesados en mantener desnuclearizada la península coreana. Es por ello que puede esperarse que otros países busquen adquirir armas nucleares para obtener beneficios políticos.

En suma, esta razón parece ser hoy la de mayor importancia, puesto que no está claro que las armas nucleares hayan otorgado más prestigio del que le correspondía a ningún país. La política norteamericana de lanzar una ofensiva contra la proliferación de los países pequeños o medianos (a los que denomina “ruines” o “parias”) puede estar promoviendo que estos países decidan adquirir armas nucleares para mejorar su posición negociadora. Al tener poco poder, un control marginal sobre su propio destino y sin el apoyo de alguna gran potencia, estos estados pueden considerar la opción nuclear para tener un mayor peso en los asuntos internacionales.⁷⁴

⁷³ Yuri Fedorov, *art.cit.*, p. 26.

⁷⁴ Robert E. Harkavy, “Pariah States and Nuclear Proliferation”, en George Quester (ed.), *Nuclear Proliferation: Breaking the Chain*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1981, pp. 135-136.

La respuesta a la pregunta sobre por qué no se utilizaron las armas nucleares durante la Guerra Fría es complicada, ya que los eventos que no ocurrieron son difíciles de entender. La explicación más aceptada ha sido la de la disuasión racional, aunque hay otras interpretaciones como el miedo a las consecuencias de largo plazo o el peso de la opinión pública. En general, pueden separarse las explicaciones realistas o racionalistas de las que se basan en normas o principios que guían la conducta y que nos permitirían comprender la no utilización de armas nucleares. Las primeras se basan en factores como la utilidad militar de las armas, su disponibilidad o el temor de una escalada en un conflicto, mientras que las segundas le otorgan un mayor peso a una posible norma sobre la no utilización de las armas nucleares.

A esta última corriente se asocia la idea de la existencia de un “tabú nuclear”, es decir, una norma internacional no escrita que, a raíz de los bombardeos de Nagasaki e Hiroshima, impide el uso de armas nucleares especialmente en contra de un estado no nuclear. Siguiendo esta lógica, dichas armas no habrían sido usadas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en gran parte porque se ha creado una norma que ha estigmatizado su uso como inaceptable en cualquier conflicto.⁷⁵ Esta norma fue promovida inicialmente por movimientos pacifistas y antinucleares y está asociada con un amplio rechazo popular a las armas nucleares y claras inhibiciones hacia su uso. Se trata de una creencia compartida por la comunidad internacional y por distinguidos analistas y teóricos de la disuasión como George Quester, Thomas Schelling y Bruce Russett, quienes han sugerido que ha sido un elemento clave para explicar la no

⁷⁵ Nina Tannenwald, “The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use”, *International Organization*, vol. 53, núm. 3, verano 1999, p. 433.

utilización de las armas nucleares desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.⁷⁶ A pesar de que la posesión de armas nucleares no es ilegal, se mantiene un consenso internacional sobre las catastróficas consecuencias de su uso, lo que ayudaría a comprender la razón por la que no han sido empleadas desde 1945 y las contadas ocasiones en que algún estado ha insinuado la posibilidad de hacer uso de ellas.

La idea de un tabú pretende, por lo tanto, subrayar el hecho de que no hay ninguna ley internacional o tratado que prohíba explícitamente el uso de las armas nucleares. Sin embargo, algunos analistas argumentan que su uso está prohibido por el derecho internacional. En este sentido, Boyle mantiene que su utilización viola el artículo V de la Carta de las Naciones Unidas, que prohíbe el uso de la fuerza excepto para la defensa propia. Su empleo violaría las leyes internacionales de los conflictos armados y los principios de Nuremberg, que proscriben crímenes en contra de la humanidad.⁷⁷

Por otro lado, John Lewis Gaddis propone que la existencia de un tabú se debe igualmente a que el poder destructivo de las armas nucleares reduce de forma notable las posibles ganancias de una guerra. Los costos de usarlas serían demasiado elevados con relación a las ganancias como para considerarlas como una opción viable en una guerra.⁷⁸

⁷⁶ George H. Quester, "Conceptions of Nuclear Threshold Status", en Regina Cowan Karp (ed.), *Security with Nuclear Weapons? Different Perspectives on National Security*, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 218-228; Thomas C. Schelling, "The role of Nuclear Weapons" en Benjamin Ederington y Michael J. Mazarr, *Turning Point: The Gulf War and U.S. Military Strategy*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1994; Bruce Russett, "The Real Decline in Nuclear Hegemony", en Erns-Otto Czempiel y James N. Rosenau (eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990's*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1989, pp. 177-193.

⁷⁷ F. A. Boyle, "The Relevance of International Law to the "Paradox" of Nuclear Deterrence", citado en T.V Paul, "Nuclear Taboo and War Initiation in Regional Conflicts", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 39, núm. 4, diciembre 1995, p. 698.

⁷⁸ John Lewis Gaddis, "Nuclear Weapons, the End of the Cold War, and the Future of the International System", en P.J. Garrity y S. A. Maaranen (eds.), *Nuclear Weapons in a Changing World*, Nueva York, Plenum, 1992, pp. 15-31.

Más allá de su razón de ser, la idea del tabú nuclear fue tomando fuerza con el tiempo. Parece claro que en 1945 no existía realmente una norma para condenar el uso de las armas nucleares. Desde el lanzamiento del proyecto Manhattan, ningún oficial norteamericano dudó jamás que la bomba que resultara de dicho proyecto se utilizaría en la guerra. El Secretario de Guerra estadounidense Henry Stimson declaró: “en ningún momento entre 1941 y 1945 oí decir al Presidente o algún miembro del gobierno algún comentario referente a que la energía atómica no debería ser utilizada en la guerra”.⁷⁹ Asimismo, el Dr. J. Robert Oppenheimer –Director científico del Proyecto Manhattan- recuerda que en 1954 “siempre asumimos que cuando las armas atómicas fueran requeridas, deberían ser usadas”.⁸⁰ Stimson y el Presidente Truman discutieron las posibles repercusiones políticas y diplomáticas del uso de la bomba. Stimson le recomendó en aquel entonces al Presidente, quien aprobó, la designación de un Comité especial para considerar si era apropiado utilizar la bomba atómica. Este Comité desempeñó un papel clave en la decisión de utilizarla, lo más pronto posible, en contra de Japón. Esto demuestra que para mediados de junio de 1945 existía un consenso dentro del círculo del Presidente a favor del uso de la bomba.⁸¹

Fueron pocos los cuestionamientos que se hicieron sobre los bombardeos en aquel momento por diversas razones. Los ataques atómicos eran simplemente una extensión del bombardeo estratégico convencional durante una guerra que ya había destruido ciudades enteras. Las bombas atómicas no planteaban grandes problemas morales por la acumulación de barbarie que había dejado la Segunda Guerra Mundial,

⁷⁹ Louis Morton, “The Decision to Use the Atomic Bomb”, *Foreign Affairs*, vol. 35, núm. 2, enero 1957, p. 166.

⁸⁰ *Loc.cit.*

⁸¹ Esta posición es igualmente defendida en Barton J. Bernstein, “Eclipsed by Hiroshima and Nagasaki, Early Thinking about Tactical Nuclear Weapons”, *International Security*, vol. 15, núm. 4, primavera 1991.

es decir que los códigos morales ya no eran respetados, como tampoco lo eran las leyes de guerra.⁸² Además, en vista de los horrores que había dejado la guerra, el deseo de acabarla lo antes posible minimizando las bajas estadounidenses y la existencia del proyecto de la bomba nuclear, no hubo realmente una oposición contra su uso. Incluso inmediatamente después del conflicto armado, se estima que ochenta por ciento de los estadounidenses apoyaba el uso de las bombas atómicas.⁸³

Fue hasta el surgimiento de conflictos posteriores ocurridos durante la Guerra Fría que el rechazo al uso de las armas nucleares fue haciéndose cada vez más evidente. En la guerra de Corea, los líderes políticos norteamericanos mostraron una clara reticencia hacia esta opción. Siendo el primer caso de un ataque abierto en contra de un aliado de los Estados Unidos durante el conflicto Este-Oeste -en este caso de Corea del Norte a Corea del Sur- pudieron haberse utilizado bombas atómicas y no fue el caso. Además, hay evidencia que prueba que al menos un alto mando militar norteamericano creía que podían ser utilizadas nuevamente para defender los intereses de Estados Unidos.⁸⁴ Sin embargo, los principales asesores militares del presidente tenían varias razones de peso para evitar el bombardeo atómico. El arsenal existente era demasiado pequeño para utilizarlo en la defensa de Asia, en lugar de la de Europa, que era el interés principal de los Estados Unidos.⁸⁵ Asimismo, ya había un rechazo significativo en la opinión pública y los riesgos de una escalada eran considerables. Un oficial del Departamento de Estado para los Asuntos del Lejano

⁸² Barton Bernstein, "The Atomic Bombings Reconsidered", *Foreign Affairs*, vol.74, núm. 1, enero-febrero 1995, pp.135-52.

⁸³ Nina Tannenwald, *art.cit.*, p. 443.

⁸⁴ Mc George Bundy, *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years*, Nueva York, Random House, 1988, p. 52.

⁸⁵ U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*; James F. Schnabel y Robert J. Watson, *The History of the Joint Chiefs of Staff: The Joint Chiefs of Staff and National Policy*; y Maxwell D. Taylor, *Swords and Plowshares*, citados en Nina Tannenwald, *art. cit.*, p. 444.

Oriente advirtió en noviembre de 1950 que, aunque un bombardeo nuclear y un ataque convencional infligieran la misma cantidad de daños, la opinión pública sería mucho más adversa al primer método que al segundo.⁸⁶ Cuando a finales del mismo mes Truman dejó la impresión en una conferencia de prensa de que el uso de la bomba atómica estaba siendo seriamente considerado, el Primer Ministro británico Clement Attlee se apresuró a ir a Washington para discutir esta situación.⁸⁷ Esto muestra que el tabú sobre las armas nucleares estaba presente tanto en la opinión pública norteamericana como en la opinión pública internacional, por lo que era esencial para los Estados Unidos actuar con cautela para mantener el liderazgo en su esfera de influencia durante la Guerra Fría.

Si bien las armas nucleares no fueron utilizadas en 1950 por diferentes factores, los argumentos políticos y morales tuvieron un peso específico. Los Estados Unidos no podían permitirse una actitud “inmoral” en Asia para no perder influencia posteriormente en la región. Esta situación provocó que dentro del círculo de toma de decisión, nadie impulsara el uso de armas nucleares.⁸⁸ Las armas nucleares empezaban a adquirir un estatus especial, que alentó a los líderes políticos a considerarlas como armas de último recurso.

Un caso más fue la Guerra de Vietnam. Es interesante el papel marginal que desempeñaron las armas nucleares durante el conflicto. Los presidentes Kennedy y Johnson le dieron poca importancia a la opción nuclear e incluso a la amenaza de su uso. Existía miedo de una escalada y de las repercusiones políticas de un nuevo ataque

⁸⁶ U.S. Department of State, *Memorando del 8 de noviembre de 1950*, citado en Nina Tannenwald, *art. cit.*, p. 444.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 445.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 446.

nuclear en territorio asiático.⁸⁹ El presidente Nixon esperaba terminar el conflicto en Vietnam con la amenaza del uso de una bomba, pues creía que este método había sido decisivo para terminar el conflicto en Corea. A pesar de que Nixon asegura que ésta fue una opción real en el conflicto vietnamita, Henry Kissinger, su asesor de seguridad nacional, admitió que ésta nunca lo fue.⁹⁰ Fue concebido un plan que incluía el uso de armas nucleares, que finalmente no se llevó a cabo por las protestas masivas en contra de la guerra en octubre de 1969 y porque miembros de la propia burocracia de Nixon se opusieron firmemente al uso de estas armas.⁹¹

Desde entonces, el tabú se ha reforzado igualmente por el régimen de no proliferación nuclear y las llamadas *no first use policies*, es decir el compromiso de un estado de no ser el primero en utilizar armas nucleares en algún conflicto. Dos estados nucleares – la ex Unión Soviética y China- han declarado unilateralmente este tipo de políticas. El primero lo hizo en 1982 y el segundo inmediatamente después de su primera explosión nuclear en 1964. Por su lado, los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia han adoptado posturas similares encaminadas a no usar armas nucleares en contra de un estado miembro del TNP o cualquier otro acuerdo internacional comparable, excepto en el caso en que un estado no nuclear lanzara un ataque junto con un estado nuclear en contra del estado en cuestión o alguno de sus aliados.⁹²

La existencia de un supuesto tabú nuclear como una explicación alternativa a la teoría de la disuasión se sustenta en diferentes anomalías empíricas. En primer lugar, las armas nucleares no han sido usadas aun en las situaciones en las que no ha existido

⁸⁹ *Ibid.*, p. 452

⁹⁰ “An Interview with Henry Kissinger: ‘We Were Never Close to Nuclear War’”, citado en Nina Tannenwald, *art.cit.*, p. 456.

⁹¹ *Ibid.*, p.458.

⁹² F. Blackaby, J. Goldblat y S. Lodgaard, “No-First Use of Nuclear Weapons”, citado en T.V Paul, *art.cit.*, p. 705.

el riesgo de una respuesta nuclear por parte del adversario. Los Estados Unidos no atacaron a la Unión Soviética mientras tuvieron el monopolio de la energía nuclear, no se utilizaron explosivos nucleares en la guerra de Vietnam (a pesar de que se utilizó una capacidad destructiva equivalente a varias bombas nucleares) o durante la Guerra del Golfo entre 1990 y 1991. Además, la Unión Soviética decidió no emplearlas durante la guerra con Afganistán que finalizó en 1989.

La segunda anomalía consiste en que estados sin armas nucleares han decidido atacar a estados nucleares. China y Corea del Norte atacaron a las fuerzas estadounidenses durante la Guerra de Corea, y Argentina invadió las islas Malvinas en 1982 provocando un conflicto con Gran Bretaña. Una anomalía más es que no todos los países capaces de producir bombas nucleares las han adquirido a pesar de no contar con garantías de seguridad de un país nuclear, como podrían predecir los realistas.

Diversos estudios han mostrado que la posesión de armas nucleares no parece disuadir a estados que no tienen capacidad nuclear, es decir que el papel disuasivo de las armas nucleares ha sido exagerado.⁹³ Uno de estos casos ocurrió en la guerra de Medio Oriente en octubre de 1973. El conflicto fue iniciado por dos estados sin un arsenal nuclear –Egipto y Siria- en contra de Israel, un estado nuclear no-declarado. De acuerdo con diferentes estudios, Israel ya poseía en aquel momento todos los elementos necesarios para realizar un ataque nuclear sobre sus adversarios.⁹⁴ Además, hay pruebas que muestra de que los mismos egipcios tenían conocimiento de esta

⁹³ Véase A. F. K. Organski y Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago, University of Chicago Press, 1980; D.S. Geller, “Nuclear Weapons, Deterrence and Crisis Escalation”, *Journal of Conflict Resolution*, vol.34, 1990, pp. 291-310; Huth y Russett, “Deterrence Failures and Crisis Escalation”, *International Studies Quarterly*, vol.32, 1988, pp.29-45.

⁹⁴ Véase detalles en M. I. Handel, “Perception, Deception and Surprise: The Case of the Yom Kippur War” y M. Brecher, *Decisions in Crisis*, citados en T.V. Paul, *art.cit.*, pp. 706-709.

situación, es decir que la posesión de armas nucleares por parte de Israel fue considerada por el Cairo al momento de decidir el ataque.⁹⁵ El cálculo fue que Israel no detonaría dichas armas a menos que su existencia misma estuviera en juego. Fue así como Egipto decidió involucrarse en una guerra limitada y consideró que el posible involucramiento de las superpotencias inhibiría el deseo de utilizar armas nucleares.⁹⁶

Un caso similar se presentó durante la guerra de las Malvinas en 1982. Los cálculos argentinos para invadir la isla estuvieron basados en que Gran Bretaña no utilizaría armas nucleares para proteger un territorio remoto con poco valor económico y estratégico. El objetivo principal de la incursión era crear un *fait accompli* político-militar que los británicos no pudieran remediar sin incurrir en significativos costos políticos y económicos. Los líderes argentinos consideraron que probablemente se enfrentarían a sanciones diplomáticas, pero no esperaban una respuesta militar, ya fuera con armas convencionales o no convencionales.⁹⁷

Estos casos demuestran que la posesión de armas nucleares no crea *per se* un efecto disuasivo en otros estados. Los cálculos de los estados antes de iniciar un ataque comprenden también factores normativos intangibles como el tabú sobre el uso de las armas nucleares. Claramente, junto con variables internas y psicológicas, los factores normativos son elementos que ayudan a entender las fallas de la estrategia de la disuasión, pero no han sido determinantes para que no se hayan utilizado más bombas nucleares.

⁹⁵ Véase Martin Van Creveld, *Nuclear Proliferation and the Future of Conflict* y Yair Evron, "The Arab Position in the Nuclear Field: A Study of Policies up to 1967", citados en Paul T.V., *art. cit.*, p. 707.

⁹⁶ Schlomo Aronson, *The Politics and Strategy of Nuclear Weapons in the Middle East*, Albany, State University of New York Press, 1992, p. 145.

⁹⁷ Paul T.V., *art.cit.*, pp. 709- 710.

Como ha sido mencionado, la única función de las armas nucleares que no ha podido ser rechazada es el aparente efecto disuasivo para prevenir el surgimiento de guerras a gran escala, por lo que su utilidad para impedir conflictos de pequeña envergadura parece cuestionable. Las fallas expuestas han hecho que la percepción de la utilidad de las armas nucleares haya disminuido, lo cual se ha institucionalizado en acuerdos internacionales como el TNP, el CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*), los tratados de zonas libres de armas nucleares, acuerdos para el control de armas entre Estados Unidos y Rusia y las “garantías de seguridad negativas”.⁹⁸ Desde esta perspectiva, la creación y avance de los arreglos institucionales para controlar la proliferación son simplemente el reflejo de un desencanto previo con las armas nucleares. Por lo tanto, el mantenimiento del tabú nuclear aumenta las posibilidades de lograr avances internacionales en materia de no proliferación nuclear y desarme.

RAZONES PARA DAR MARCHA ATRÁS

Para comprender las razones por las que los pronósticos iniciales sobre la proliferación no se cumplieron, resulta inevitable estudiar los motivos por los que un estado puede decidir detener su programa nuclear. Como se ha mencionado anteriormente, la marcha atrás de un programa nuclear puede relacionarse directamente con una menor utilidad de las armas nucleares para lograr los objetivos de seguridad. Esto puede ocurrir porque la situación externa de seguridad mejora para un país o porque surgen alternativas a las armas nucleares que las hacen innecesarias. Victor Utgoff considera que el gran número de países que renunció a la producción de

⁹⁸ Nina Tannenwald, *art.cit.*, pp. 435-436.

armas nucleares siendo capaces de construirlas se debió en gran parte a que eran aliados ya fuera de la Unión Soviética o de los Estados Unidos.⁹⁹ En el caso de Corea del Sur el mayor incentivo para no producir armas nucleares fue que tal decisión hubiera comprometido su relación con los Estados Unidos. Después de la Guerra de Corea, la presencia militar norteamericana era considerada esencial para evitar una nueva invasión de Corea del Norte. Esta relación privilegiada podría haber sido afectada por la decisión de Seúl de adquirir armas nucleares. Así es como la República de Corea condicionó su estatus como estado no nuclear a la protección de Estados Unidos. En vista de la preocupación de este último por la proliferación nuclear, mantuvieron a Seúl bajo la sombrilla nuclear.¹⁰⁰

Toda discusión sobre una estrategia anti-proliferación debe tener en cuenta la cuestión de las garantías –positivas o negativas- que ofrecen las potencias nucleares a quienes no cuentan con armamento nuclear. Las garantías negativas son la promesa de que un estado en posesión de armas nucleares no las usará en contra de quien no las posee. Las garantías positivas son la promesa de asistir a quien no las posee en caso de que se sienta amenazado. Estos dos tipos de garantías han sido relevantes en el pasado para prevenir la proliferación nuclear, pero el éxito de las garantías positivas es más fácil de discernir. La OTAN y el Pacto de Varsovia sirvieron para deslegitimar las aspiraciones por armas nucleares de los miembros que no las poseían. Además, la OTAN evitó que tanto el Reino Unido como Francia expandieran y diversificaran sus arsenales nucleares. Es necesario recordar que a pesar de que ambos tratados funcionaron a favor de la no proliferación, no fueron diseñados con este propósito.

⁹⁹ Victor Utgoff, *art.cit.*, p. 335.

¹⁰⁰ Mitchell Reiss, *Without the Bomb: The Politics of Nuclear Nonproliferation*, Nueva York, Columbia University Press, 1988, p. 253.

El papel de las garantías de seguridad negativas para prevenir la proliferación nuclear no es claro, aunque parecen haber mostrado ser instrumentos efectivos contra la proliferación. Esta cuestión no ha sido considerada seriamente, por ejemplo, por la India y, de acuerdo con Leonard Beaton, la razón probablemente sea que su principal interés en las armas es el prestigio y no la seguridad.¹⁰¹ Este punto de vista puede ser algo extremo, pero la búsqueda de prestigio estaba definitivamente en los cálculos de la India al momento de decidir emprender la vía nuclear.

Un cambio dentro de un estado, por ejemplo un cambio de régimen, puede igualmente resultar en una menor importancia de las armas nucleares.¹⁰² De la misma forma en que los factores internos pesaron para la decisión de la India de hacer un “estallido pacífico” en 1998, éstos pueden ser igualmente decisivos para evitar la senda nuclear. Así es como la posibilidad de revertir programas nucleares ha sido asociada con el arribo de gobiernos civiles en Argentina a finales de 1983 y en Brasil a principios de 1985. En este último caso, después de descubrir un programa secreto para desarrollar armas nucleares por parte de los militares, el presidente brasileño Fernando Collor de Mello ordenó que fuera detenido.¹⁰³ Por otro lado, la situación política en los años cincuenta fue decisiva para que Suecia decidiera renunciar a su programa nuclear. El grupo Social Demócrata –que representaba una ligera mayoría en la Asamblea Legislativa- decidió mantener un programa nuclear sin producir las armas para mantener la unidad del gobierno y no comprometer su oportunidad de victoria en la elección general de 1960. El grupo militar dentro del país defendía la búsqueda de las armas. Sin embargo, se creó un Comité para las Armas Atómicas que decidió que

¹⁰¹ Leonard Beaton, *op.cit.*, p. 114.

¹⁰² Ariel Levite, “Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited”, *International Security*, vol. 27, núm. 3, invierno 2002-2003, p. 68.

¹⁰³ Lewis A. Dunn, *art. cit.*, p. 3.

esta posición hubiera obligado a la Unión Soviética a asignar una mayor importancia a los asuntos escandinavos, por lo que hubiera sido una política contraproducente. Es así como el Comité decidió finalmente que mientras las armas nucleares aumentarían el poderío estrictamente militar del país, la seguridad del país en su conjunto disminuiría.¹⁰⁴ En el caso de Japón, el país siempre mantuvo una postura opuesta a las armas nucleares, posición influenciada fuertemente por los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki. Diferentes encuestas muestran consistentemente la llamada “alergia nuclear” de la opinión pública en el país. Este sentimiento dio forma a tres principios: no poseer, no producir y no introducir armas nucleares en territorio japonés.¹⁰⁵

La cuestión del programa nuclear japonés está inevitablemente vinculada a la Constitución de 1947, impuesta durante la ocupación aliada después de la Segunda Guerra Mundial. En ésta se estipula la desmilitarización del país y la renuncia al derecho del estado a hacer la guerra y resolver conflictos con el uso de la fuerza. Es por ello que puede considerarse igualmente este caso dentro de los países que han abandonado sus esfuerzos nucleares por la fuerza o por presión internacional. Irak tuvo que renunciar a su programa nuclear por la fuerza cuando fueron descubiertas sus actividades encubiertas durante la Guerra del Golfo. Sin embargo, los motivos detrás de la proliferación iraquí, como pueden ser la búsqueda de liderazgo en el mundo árabe, la posibilidad de un programa nuclear iraní, las armas nucleares israelíes o una posible intervención extranjera, siguen intactos.¹⁰⁶ Por su lado, Taiwán y Corea del Sur dejaron de lado sus ambiciones nucleares por la intensa presión internacional ejercida en su contra por parte de los Estados Unidos principalmente. Finalmente,

¹⁰⁴ Mitchell Reiss, *op. cit.*, pp. 249-250.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 250.

¹⁰⁶ Lewis A. Dunn, *art. cit.*, pp. 20-25.

ambos terminarían con la promesa del respaldo estadounidense a su seguridad en caso de un conflicto mayor. Esta misma estrategia es la que se ha seguido en los casos de Irán y Corea del Norte, sin que se hayan alcanzado resultados definitivos.

Otros estados no han progresado en sus intentos nucleares por la presión ejercida por sus vecinos. Países que intentaron usar sus programas nucleares con propósitos civiles como la base para construir armas nucleares fueron desalentados por ataques en contra de plantas nucleares sospechosas. En 1981, Israel bombardeó el reactor nuclear de Osirak en Irak e instalaciones en Tuwaitha; durante la guerra Irán-Irak, Irak bombardeó los reactores iraníes en Bushehr, que se encontraban en construcción. La misma estrategia fue empleada en 2007 cuando Israel bombardeó instalaciones nucleares en Siria.

Parece ser también que la decisión de dar marcha atrás a un programa nuclear puede estar directamente vinculada con la posibilidad de construir armas rápidamente en caso de ser necesario, es decir que un estado puede abandonar la vía nuclear en el momento en que ha adquirido los conocimientos necesarios para fabricarla. Esto sería cierto para el caso de Suecia, Alemania, Sudáfrica o Japón. En este sentido, el TNP podría servir para que algunos países aprovecharan las facilidades del Tratado para alcanzar este nivel sin ser oficialmente naciones nucleares.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Ariel Levite, *art.cit.*, pp. 72-73.

CONCLUSIÓN

El valor que los estados atribuían a las armas nucleares se ha ido erosionando con el tiempo. Los incentivos para adquirirlas se han debilitado hasta el punto en que el “problema de la proliferación” se ha reducido a unos cuantos estados. La creencia de que la diseminación de las armas era inevitable estaba vinculada a la difusión del conocimiento científico y tecnología nuclear. Estas capacidades fueron inmediatamente vinculadas a una futura adquisición de un arsenal nuclear. De acuerdo con esta teoría del determinismo tecnológico, el desarrollo de armas nucleares estaría asociado únicamente a la capacidad tecnológica. Existía la creencia de que todos los países que tenían un programa nuclear terminarían por producir arsenales nucleares.

Sin embargo, conforme transcurrieron los años fue evidente que las motivaciones políticas desempeñaron un papel fundamental. Sorprendentemente, una gran cantidad de países técnicamente capaces de producirlas no lo han hecho. La decisión sobre adquirir o no armas nucleares puede entenderse mejor cuando es concebida en el marco más amplio de la política interna y externa de un país. ¿Las armas nucleares van a facilitar o frustrar el cumplimiento de los objetivos de política? ¿Un arsenal nuclear va a aumentar o en realidad disminuir la seguridad y prestigio de un país? Respondiendo a estas preguntas es como se pueden descubrir los motivos por los que países técnicamente competentes han decidido no adquirir armas nucleares.

El frágil vínculo entre la posesión de estas armas y el prestigio e influencia internacionales, su cuestionable efectividad para mantener la paz durante la Guerra Fría, la pobre eficacia de la “diplomacia nuclear”, junto con las fallas de la teoría de la disuasión y la presencia del “tabú nuclear” han contribuido a que existan menos

incentivos para adquirir las armas en la actualidad que al inicio de la era nuclear. Los supuestos en los que se basaba la afirmación de que la proliferación nuclear era inevitable han mostrado ser mucho más endeble de lo que alguna vez se pensó, por lo que el futuro sobre la posesión de armas nucleares en el mundo no parece ser tan oscuro como alguna vez se llegó a imaginar.

CAPÍTULO III. LAS ARMAS NUCLEARES DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

Considerando que la utilidad asociada a las armas nucleares ha disminuido en términos generales en las últimas décadas, ¿qué consecuencias podrían esperarse sobre el futuro de la proliferación y la seguridad internacional? El fin de la Guerra Fría trajo optimismo en un primer momento. El sentimiento de un posible enfrentamiento nuclear entre la Unión Soviética y los Estados Unidos desapareció, por lo que algunos analistas sugirieron que las armas nucleares desempeñarían inevitablemente un papel secundario en la política internacional y, en consecuencia, en los estudios estratégicos.¹

La “teoría de la marginalización de las armas nucleares” intenta explicar este fenómeno. Esta teoría sostiene que las armas nucleares han perdido la importancia que tenían, ya que el fin del enfrentamiento político-ideológico entre Este y Oeste eliminó la razón de ser de la disuasión nuclear y, por lo tanto, de las armas nucleares. Esta proposición se basa en el supuesto de que la relajación de las tensiones conllevaría un menor peso de las armas en los asuntos internacionales. Esta visión era típica de los años noventa, cuando el colapso del comunismo produjo un gran optimismo por los escasos prospectos de una “gran guerra” en Europa o de un enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Esta teoría se sustenta, en parte, en que no es posible enfrentar las amenazas del mundo posterior a la Guerra Fría, como el terrorismo o el crimen organizado, por la fuerza nuclear.²

¹ Véase Laurence Martin, “Nuclear Weapons after the Cold War”, Microsoft® Encarta® Online Encyclopedia 2008. Disponible en http://au.encarta.msn.com/sidebar_781536536/guest_essay_nuclear_weapons_after_the_cold_war.html

² Yuri Fedorov, “New Wine in Old Bottles? The New Salience of Nuclear Weapons”, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), otoño 2007, p. 11.

En realidad, los temas relacionados con la posesión, proliferación y posible uso de las armas nucleares no han desaparecido del todo de la agenda internacional. Después de 1990 surgieron algunos signos alentadores como las negociaciones de los tratados START I y II para la reducción de los arsenales nucleares de la Unión Soviética y los Estados Unidos, la extensión indefinida del TNP en 1995 y la creación del *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) en 1996, con la intención de prohibir cualquier tipo de pruebas nucleares. Por otro lado, se ha mantenido la evidente falta de voluntad de los estados nucleares por deshacerse de sus armas, a pesar del compromiso hecho en el artículo VI del TNP. La idea de que habría una marginalización de las armas nucleares después de la Guerra Fría se debilitó después del fracaso de las inspecciones de las Naciones Unidas en Irak, la insistencia en los programas nucleares por parte de Irán y Corea del Norte, la dificultad para ratificar el tratado START II, el rechazo del Senado de los Estados Unidos al CTBT y los planes norteamericanos para desarrollar un escudo anti-misiles.³ Además, las explosiones nucleares de la India y Pakistán en 1998 y Corea del Norte en 2006 han mostrado que las armas siguen siendo un instrumento válido para varios países. A raíz de estas tendencias ha surgido un debate sobre el futuro de las armas nucleares para la política y seguridad internacionales.

Resulta sencillo asumir una posición pesimista sobre la difusión de las armas. En los últimos diez años han aparecido dos países con armamento nuclear: Pakistán y Corea del Norte. Además, persisten cuestionamientos sobre el ambicioso proyecto nuclear en Irán y se ha puesto de manifiesto la existencia de una red clandestina dedicada a promover este tipo de energía. Estos factores, junto con la desaparición de

³ William Walker, "Nuclear Order and Disorder", *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), vol. 76, núm. 4, octubre 2000, p. 703.

las garantías de seguridad de la Guerra Fría, la reducción de la barrera tecnológica y la disponibilidad de recursos al alcance de organizaciones terroristas garantizan que la proliferación de las armas nucleares siga siendo un tema central en la agenda de seguridad internacional.⁴

En general, la visión de que las armas nucleares contribuyeron de alguna manera a mantener la paz durante la Guerra Fría ha llevado a que diversos analistas consideren el mundo posterior a ésta como más caótico. El mundo ha dejado de ser el escenario de un enfrentamiento entre dos titanes y ha pasado a ser un sistema con una superpotencia y varias grandes potencias. La disuasión estratégica que funcionó anteriormente podría no marchar en un mundo multipolar, con amenazas asimétricas y menos predecibles que antes.⁵ En este ambiente son más susceptibles de ocurrir conflictos entre naciones desiguales, por lo que la noción de la Destrucción Mutua Asegurada (MAD) ha perdido relevancia. Si bien un conflicto entre dos estados nucleares conllevaría un nivel de destrucción enorme, el concepto de MAD tal como fue ideado ya no es concebible.⁶

Este pesimismo puede, sin embargo, ser matizado. Como se ha demostrado anteriormente, la mayoría de los estados en el mundo tienen pocos deseos de adquirir armas nucleares. Quienes lo han hecho iniciaron su programa hace más de dos décadas, muestra de que la expansión del conocimiento y la tecnología no se traducen inmediatamente en la capacidad de producir armas. Además, los problemas de seguridad asociados a las armas se concentran en gran parte en tres regiones: Medio

⁴ Sonali Singh y Christopher R. Way, "The Correlates of Nuclear Proliferation. A Quantitative Test", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, no 6, diciembre de 2004, p. 859.

⁵ Robin M. Frost, *Nuclear Terrorism After 9/11*, Oxford y Nueva York, Routledge, International Institute for Strategic Studies, 2005, p. 63.

⁶ Derek Smith, *Deterring America: Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 10.

Oriente, el sur y el noreste asiático. Es por ello que conviene estudiar casos paradigmáticos de proliferación nuclear para identificar y entender los peligros que conlleva.

EL CONFLICTO INDIA-PAKISTÁN

Después de su independencia, la India y Pakistán iniciaron sus programas nucleares enfocándose en la investigación y la producción de energía, pero con el tiempo sus objetivos pasaron a incluir la bomba nuclear. La India empezó a recibir tecnología de uso dual principalmente por parte de Estados Unidos y Canadá a mediados de la década de 1950 bajo el programa “Átomos por la Paz” auspiciado por los Estados Unidos, que promovía el uso de la energía nuclear con propósitos pacíficos. Existe poca evidencia de que el país tuviera interés en seguir un programa de armas nucleares en aquel momento.⁷ Sin embargo, lo llevó a cabo principalmente en respuesta al ensayo nuclear chino de 1964 y en busca de prestigio, y se estima que posee cincuenta ojivas nucleares aproximadamente en la actualidad.⁸ Con esto pretende mantener en jaque a Pakistán, debido a los conflictos con aquel país en 1947-48, 1965 y 1971. Asimismo, el poderío nuclear pretende dar a la India una mayor influencia en sus tratos con China, que es percibida como una amenaza a largo plazo a la seguridad nacional por su poderío militar convencional y nuclear.

Por su lado, Pakistán se propuso llevar a cabo su programa nuclear en la década de 1970. Dos factores principales motivaron esta decisión. El primero fue la derrota de

⁷ Joseph Cirincione, John B. Wolfsthal y Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenal: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, junio 2002, pp. 191-206.

⁸ Shannon N. Kile, Vitaly Fedchenko y Hans M. Kristensen, “World Nuclear Forces 2006”, en *SIPRI Yearbook 2006*, p. 460.

1971 en la tercera guerra con la India, con la que se demostró la superioridad militar de Nueva Delhi. La participación de la India en el movimiento para la independencia de Bangladesh contribuyó para que Pakistán buscara armas nucleares con mayor vehemencia, pues había sufrido una derrota humillante.⁹ La búsqueda de la “igualdad estratégica” era un imperativo para Pakistán desde el tiempo en que su fundador Muhammad Ali Jinnah estableció el principio de la “paridad” entre los musulmanes y los hindúes. Esta búsqueda tiene entonces profundas raíces históricas.¹⁰ Pakistán ha mostrado una conducta de reacción frente a las posturas de la India. Una muestra más de ello es que manifestó una posición favorable en la redacción de los borradores del TNP, pero decidió rechazarlo después de la decisión previa de la India. Además, la promesa de una “bomba islámica” parecía ser una opción atractiva para fortalecer su conexión con el mundo islámico y ejercer liderazgo en éste.¹¹

El segundo factor fue el embargo a la tecnología nuclear de Pakistán después de la prueba nuclear de 1974.¹² En efecto, después de este ensayo, la ayuda internacional para el país resultó afectada, pues los países occidentales reconocieron que existía la voluntad de alcanzar la paridad nuclear con la India. La única excepción fue China, quien intensificó sus relaciones con Pakistán después de dicha fecha y mantuvo su colaboración nuclear. Así es como el éxito del programa nuclear pakistaní dependió en gran medida de su propia capacidad y de la utilización de redes clandestinas de materiales nucleares y no tanto de la ayuda recibida del exterior, como

⁹ Timothy D. Hoyt, “Pakistani Nuclear Doctrine and the Dangers of Strategic Myopia”, *Asian Survey*, vol. 41, núm. 6, noviembre-diciembre 2001, p. 960.

¹⁰ Farzana Shaikh, “Pakistan’s Nuclear Bomb. Beyond the Non Proliferation Regime”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 78, núm. 1, enero 2002, p. 44.

¹¹ Timothy D. Hoyt, *art. cit.*, p. 959.

¹² Hooman Peimani, *Nuclear Proliferation in the Indian Subcontinent: The Self-Exhausting “Superpowers” and Emerging Alliances*, Westport, Praeger, 2000, p. 12.

fue el caso de otros países. Actualmente se estima que el arsenal pakistaní consta de sesenta armas nucleares aproximadamente.¹³

Los casos de India y Pakistán comparten varios rasgos en común. Ambos países desplegaron sus programas de armas en parte por la desconfianza que les generaba tener un vecino nuclear y para ello contaron con la ayuda de estados nucleares como Estados Unidos y China. Además, directa o indirectamente, otros países como la República Federal Alemana, Noruega, Bélgica, Holanda, Rumania, la Unión Soviética, China, Corea del Norte y Suiza también contribuyeron con estos programas.¹⁴ Sus propios esfuerzos en el campo nuclear fueron igualmente importantes, particularmente después de que la ayuda internacional empezó a disminuir cuando ambos países se rehusaron a firmar el TNP en 1968 y aún más después del ensayo indio de 1974. India buscó esencialmente mantener su posición como potencia regional en Asia, mientras que Pakistán buscó compensar su inferioridad en armas convencionales y nucleares por la amenaza que la India representaba para su seguridad nacional. Pakistán se sintió obligado a adquirir poderío nuclear, lo cual se demostró con encuestas en las que más del setenta por ciento de la población aprobó los ensayos nucleares pakistaníes de 1998.¹⁵ Así es como el programa nuclear de Pakistán está vinculado al de la India, y éste lo está al de China, y éste lo está al de otros estados como los Estados Unidos y Rusia. En este sentido, los programas nucleares del sur de Asia son parte de una “reacción en cadena” de inseguridad en la jerarquía nuclear.¹⁶

¹³ Shannon N. Kile, Vitaly Fedchenko y Hans M. Kristensen, *art. cit.*, p. 460.

¹⁴ Hooman Peimani, *op. cit.*, pp. 8-10.

¹⁵ *Ibid.*, p. 15.

¹⁶ Sandy Gordon, “Camping South Asia’s Nuclear Weapons Programs: A Window of Opportunity?”, *Asian Survey*, vol. 34, núm. 7, julio 1994, p. 666.

A partir de la adquisición de las armas nucleares ¿cuáles son los prospectos para la paz entre ambos países? La respuesta a esta pregunta es un reflejo fiel del debate entre optimistas y pesimistas presentado anteriormente. Éste surgió por las diferentes interpretaciones sobre el papel que desempeñaron las armas nucleares para el mantenimiento de la paz durante la Guerra Fría. Por este motivo, el estudio del caso indo-pakistaní –como el de otros casos- ha descansado en gran parte en analogías con el conflicto entre Este y Oeste que caracterizó el mundo de la posguerra.

Autores como Kenneth Waltz se han enfocado en la situación creada por la presencia de armas nucleares en un conflicto y no en las particularidades de cada caso. Desde esta perspectiva, la historia de la Guerra Fría muestra que no importa el perfil de los países que tengan armas nucleares, sino simplemente quién tiene posesión de ellas y quién no. Las diferencias entre los estados nucleares abundan, pero no hacen ninguna diferencia en el momento de la toma de decisiones. En un mundo nuclear, cualquier estado –aunque el líder sea José Stalin, Mao Zedong, Saddam Hussein o Kim Jong Il- es disuadido por el hecho de que está en juego su propia destrucción.¹⁷ Siguiendo esta visión, otros países se han encontrado en situaciones similares a la de India y Pakistán y las armas nucleares han mantenido el conflicto en niveles bajos de tensión. Rusia y China han sufrido invasiones militares el uno del otro por siglos y en los años sesenta, cuando ambos tenían las armas, surgieron ocasionalmente enfrentamientos a lo largo de la frontera de Siberia. Sin embargo, la situación nunca se salió de control ni hubo temor por una escalada a un conflicto mayor. Por lo tanto, la presencia de armas nucleares en un conflicto puede crear una situación en la cual son poco significativos los antecedentes o las especificidades del caso. Surge un escenario

¹⁷ Kenneth Waltz, “Nuclear Stability in South Asia”, en Kenneth Waltz y Robert Art, *The Use of Force: Military Power and International Politics*, Lanham, Rowman y Littlefield, 2004, p. 387.

en el que los estados extremen precauciones para no arriesgar un ataque devastador en su contra.

Por otro lado, la corriente pesimista subraya las diferencias entre el caso indo-pakistaní y el conflicto entre norteamericanos y soviéticos durante la Guerra Fría. Esta última se originaba en un sistema bipolar, lo que facilitaba para cada lado evaluar las capacidades y posibles amenazas del adversario. Mientras que los arsenales de los Estados Unidos y de la Unión Soviética tenían como función principal disuadirse el uno al otro, en el caso de la India, la razón de ser de su programa nuclear no se relaciona exclusivamente con Pakistán, sino también con China, por lo que la competencia nuclear no es exclusiva. Es así como la India ha rechazado numerosas iniciativas para el control de armas por parte de Pakistán, porque ignoran la amenaza China dentro de la política de seguridad de la India.¹⁸

Igualmente, la magnitud y sofisticación de los programas nucleares de los Estados Unidos y la URSS habrían creado una situación diferente a la del sudeste asiático. En efecto, los arsenales estadounidenses y soviéticos fueron mucho más significativos porque resultaron de una carrera armamentista y porque ambos países dominaban la tecnología nuclear. Se estima que llegaron a sumar más de 60 000 armas entre ambos países, mientras que en el caso indo-pakistaní suman cien aproximadamente en total.¹⁹ Por lo tanto, los costos de enfrentarse eran más importantes durante la Guerra Fría. Asimismo, los arsenales de Estados Unidos y la URSS estaban sujetos a restricciones técnicas e institucionales más fuertes. En particular, en estados como Pakistán, éstas son considerablemente más débiles. Los

¹⁸ Albert Carnesale y Robert D. Blackwill, *New Nuclear Nations: Consequences for U.S. Policy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1993, p. 68.

¹⁹ Paul Webster, "Just like old times", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 59, núm. 4, julio-agosto 2003, pp. 30–35. El Cuadro 5 en anexo muestra los arsenales nucleares por países en 2006.

militares han tenido el control del programa nuclear del país y ha habido cambio de mando en repetidas ocasiones tras golpes internos. Las predicciones sobre el comportamiento del adversario en el caso de India y Pakistán son entonces considerablemente más difíciles. La falta de seguros técnicos para evitar el lanzamiento accidental de ojivas nucleares en ambos países es igualmente un problema. Ninguno de ellos posee PALs (*Permissive Action Links*), es decir los seguros electrónicos que los Estados Unidos tienen en sus armas y que requieren de un código de seguridad para activarlas. Dichos seguros no están instalados en los arsenales de estos países por haber desarrollado sus programas prácticamente de forma independiente. Además, no es probable que cuenten con PALs en un futuro cercano por no haber firmado el TNP y, por lo tanto, no poder recibir ayuda de ningún país en el ámbito nuclear. Un factor más que diferencia el caso indo-pakistaní del de la Guerra Fría es la distancia geográfica entre los países. Ésta habría proveído un mayor margen de maniobra en momentos de crisis durante la Guerra Fría. El hecho de ser vecinos disminuye los márgenes de tiempo para la toma de decisiones, lo que crea una situación más propensa al conflicto. Finalmente, el historial del conflicto indo-pakistaní –de acuerdo con la interpretación pesimista- haría más probable un enfrentamiento. A diferencia del enfrentamiento Este-Oeste, en donde el conflicto era esencialmente ideológico, las tensiones entre Islamabad y Nueva Delhi tienen raíces más profundas.

En esencia, mientras los optimistas sostienen que la prudencia se impone invariablemente en las relaciones entre los estados nucleares, los pesimistas mantienen que las diferencias entre la Guerra Fría y el conflicto entre India y Pakistán pueden conducir a resultados diferentes. La disuasión no funcionaría correctamente y los riesgos de un enfrentamiento nuclear se mantendrían vigentes. ¿Cuál de estas

visiones representa más fielmente el caso de India y Pakistán? Para tener un panorama más completo conviene estudiar el enfrentamiento entre ambos países en la zona de Kargil en Cachemira en 1999. Este caso resulta emblemático por ser el primer enfrentamiento armado de cierta magnitud desde que ambos países cuentan con armas nucleares.

EL CONFLICTO EN KARGIL

La guerra de Kargil entre India y Pakistán comenzó el 6 de mayo de 1999 y duró hasta julio del mismo año. Muchos eufemismos han sido utilizados para describir este conflicto, como “enfrentamientos”, “intrusiones” u “operaciones militares”, por el alcance limitado de la violencia. Esto se debe en parte a que la India no declaró formalmente la guerra contra Pakistán y no se refirió a la guerra como tal hasta después de finalizado el conflicto.²⁰ Kargil fue una guerra iniciada por Pakistán con motivos políticos, estratégicos, territoriales y fue planeada con anticipación. En suma, fue un intento más de adjudicarse territorio de Jammu y Cachemira.

Debido a los escasos avances territoriales en la región por parte de los pakistaníes, éstos pensaron que era necesario tomar acciones drásticas. Fue así como los mandos militares decidieron atacar en 1999 y cruzar la frontera entre 10 y 12 kilómetros. Pakistán argumentó que no había cruzado a territorio indio, ya que la línea de control no estaba claramente marcada. Además, argumentó que la incursión había sido obra de rebeldes locales y no de Islamabad. Una vez que se confirmó la intrusión

²⁰ Sumit Ganguly y Kent L. Biringer, “Nuclear Crisis Stability in South Asia”, *Asian Survey*, vol. 41, núm. 6, noviembre-diciembre 2001, pp. 907-924.

pakistaní, las fuerzas indias tomaron acciones inmediatas y pusieron en marcha la operación Vijay a mediados de mayo.

La decisión de atacar y el momento para hacerlo no fueron obra de la casualidad. Los pakistaníes creían que el jefe del gobierno regional de Jammu y Cachemira, Farooq Abdullah, tenía poca credibilidad y que el ejército de la India estaba involucrado en tantas actividades internas que no podrían resistir un ataque militar de envergadura llevado a cabo de forma inesperada.²¹ El gobierno de Vajpayee en la India había perdido una moción de confianza en la cámara baja del Parlamento -el Lok Sabha- en marzo de 1999, por lo que había un gobierno de transición que debía conducir al país a elecciones generales. Islamabad esperaba que el gobierno de Vajpayee no tuviera la suficiente fuerza para tomar decisiones enérgicas en contra de la agresión por la situación de inestabilidad política que enfrentaba el país. Las posiciones del jefe del ejército de Pakistán, Pervez Musharraf, hacia India y Cachemira se resumían en unos cuantos puntos. El Bharatiya Janata Party, partido en el poder en la India, era visto como un partido de “tigres de papel”, más conocido por su discurso que por sus acciones; la capacidad nuclear de Pakistán aseguraría que la India no respondiera frente a la ocupación de los bordes en el área de Kargil; y el miedo a un posible uso de las armas nucleares traería la intervención occidental, lo que internacionalizaría el asunto de Cachemira.²²

Pakistán pensó que tendría el apoyo de China, pero ésta no estaba a favor de internacionalizar el asunto de Cachemira, ya que ella misma se oponía a una posible intervención internacional en el Tíbet. Fue así como China se declaró por una solución rápida al conflicto y por el respeto a la línea de control. La misma postura fue adoptada

²¹ Jyotindra Nath Dixit, *India-Pakistan in War and Peace*, Londres, Routledge, 2002, p. 37.

²² *Ibid.*, p. 40.

por los Estados Unidos y por la India. Dentro de Pakistán existía la creencia de que las operaciones en Kargil eran llevadas a cabo por militantes de Cachemira, por lo que apoyaron a estos últimos durante el conflicto. Finalmente, después de la falta de apoyo internacional disminuyó el nivel de tensión, cesaron los ataques y se mantuvo el respeto a la línea de control tal como había sido concebida originalmente.

¿Qué lecciones pueden derivarse sobre el funcionamiento de la disuasión en la guerra de Kargil? ¿De qué manera influyó la posesión de armas nucleares en ambos países para el desarrollo del conflicto? Para los pesimistas, el conflicto de Kargil de 1999 es perturbador no solamente porque demuestra que estados nucleares pueden pelear entre sí, sino porque el sesgo organizacional de los militares pakistaníes fue una de las causas del conflicto.²³ El surgimiento de éste sería una clara muestra de la paradoja de la estabilidad-inestabilidad: en palabras de Snyder y Diesing:

La paradoja consiste en que el temor nuclear se muestra de dos maneras distintas. En primer lugar induce precaución en uno, pero también la idea de que el adversario es igualmente cauteloso, por lo que podría tolerar una cantidad considerable de presión y provocación antes de recurrir a actos que arriesguen una guerra nuclear. El peligro evidente con esta situación es que cualquiera de las partes, convencida de que un ataque puede ser aceptable para la otra y posiblemente la obligue a ceder puede llevar a un enfrentamiento más allá del punto en que no hay marcha atrás.²⁴

La iniciativa pakistaní en Kargil apoya las predicciones pesimistas de los teóricos organizacionales. La dirigencia militar no cumplió con los requisitos para la disuasión estable. La guerra indo-pakistaní de 1965 había iniciado por motivos similares. Pakistán lanzó la Operación Gibraltar, que tenía la intención de infiltrar fuerzas en Jammu y

²³ Scott D. Sagan, "Nuclear Instability in South Asia", en Kenneth Waltz y Robert Art (eds.), *op.cit.*, p.374.

²⁴ Glenn Herald Snyder y Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises*, citado en Richard Ned Lebow, *Between Peace and War*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1981, p. 53.

Cachemira para desatar una insurgencia en contra del mandato de la India. El gobierno indio respondió con un ataque a Pakistán y el resultado fue una guerra de cinco semanas de duración en la que hubo miles de muertos en ambos países. El ejército pakistaní estuvo estrechamente vinculado a la planeación y autorización de las ofensivas militares, en las que hubo errores de cálculo y se llevaron a cabo acciones con escasas posibilidades de éxito.²⁵

¿La presencia de armas nucleares hizo más precavidos a los estrategas pakistaníes al momento de decidir la incursión militar en Kargil? La respuesta es claramente negativa. El mando militar utilizó una estrategia que había sido empleada anteriormente y en lugar de concebir la posesión de armas nucleares por parte de la India como una desventaja, utilizó esta situación a su favor para tomar la iniciativa. Para Timothy Hoyt, la campaña militar de Pakistán en Kargil es un ejemplo perfecto de miopía estratégica.²⁶ Pakistán posiblemente creyó que otras potencias intervendrían para limitar el conflicto. Finalmente, su decisión no recibió apoyo ni de China ni de los Estados Unidos. Durante el conflicto, el ministro de asuntos exteriores de Pakistán, Shamshad Ahmed, mencionó que Islamabad podía usar “cualquier arma para defender la integridad del territorio”.²⁷ Con esto pretendió mermar la posición de la India. Sin embargo, ésta intervino para defender su posición. Desde finales de 1998, los militares pakistaníes planearon la operación en Kargil, enfatizando los efectos tácticos de un ataque sorpresa, más que las consecuencias estratégicas más amplias. Llevaron aparentemente a cabo la operación creyendo que existía un “balance nuclear estable” entre India y Pakistán que les permitiría llevar a cabo sus acciones ofensivas en la

²⁵ Timothy Hoyt, *art. cit.*, p. 974.

²⁶ *Ibid.*, p. 972-973.

²⁷ *Ibid.*, p. 974.

impunidad. Fue así como en el momento de los mayores enfrentamientos, altos mandos del ejército declararon que “había casi una situación de alerta roja, pero no existía la posibilidad de que el conflicto derivara en una guerra.”²⁸

¿Podría la guerra en Kargil haber desembocado en un conflicto mucho más violento? Reportes de las fuerzas de combate de la India muestran que se prepararon para un ataque de mayor envergadura. Un misil capaz de transportar un arma nuclear fue trasladado al oeste de la India y se mantuvo en estado de alerta.²⁹ Además, durante el enfrentamiento de Kargil, India estuvo en “Estado de alerta 3”, lo que significa que sus ojivas estaban preparadas para ser transportadas en vehículos de ataque y Pakistán tomó aparentemente medidas similares. Sin embargo, a excepción de algunos observadores alarmistas, principalmente norteamericanos, ninguna de las partes pensó que se encontraba al borde de un enfrentamiento nuclear.³⁰ Para los optimistas, la proposición de que las armas nucleares limitan la envergadura de un enfrentamiento y terminan por preservar la paz fue reivindicada.

¿Disminuyó la escala de violencia por la presencia de las armas nucleares? El conflicto representó la cuarta guerra indo-pakistaní. Al haber más de mil muertes en combate, se cumplió con la definición más común de lo que constituye una guerra en las ciencias sociales.³¹ Sin embargo, llama la atención que no hubo en ningún momento una declaración de guerra por parte de los estados involucrados. Waltz argumenta que el conflicto en Kargil no fue realmente una guerra y que la definición del término necesita una revisión. Más allá de esta controversia, cabe señalar que a

²⁸ Scott Sagan, *art.cit.*, p. 374.

²⁹ David J. Karl, “Lessons for Proliferation Scholarship in South Asia: The Buddha Smiles Again”, *Asian Survey*, vol. 41, núm. 6, noviembre- diciembre 2001, p. 1019.

³⁰ Kenneth Waltz, *art. cit.*, p. 392.

³¹ *Ibid.*, p. 386.

diferencia de las anteriores guerras, la magnitud de la violencia fue considerablemente menor. No hubo ataques indiscriminados, de ninguna de las partes, contra objetivos civiles. Los comandantes en tierra siempre respetaron las órdenes de sus superiores para cumplir con las resoluciones de cese al fuego.³² Para los optimistas, el conflicto no terminó en una catástrofe porque se impuso la lógica de la disuasión. Esta visión lleva a que Waltz afirme que en caso de que llegara a ocurrir una quinta guerra entre ambos países, ésta no sería muy diferente de la llamada cuarta.³³ El conflicto en Kargil habría demostrado una vez más que la disuasión nuclear no protege firmemente áreas en disputa, pero sí limita la extensión de la violencia. Por el contrario, para los pesimistas, la disminución de las tensiones y la finalización del conflicto se relacionan directamente con la presión internacional ejercida particularmente sobre Pakistán para respetar la frontera tal y como estaba diseñada originalmente y no con la disuasión nuclear.

¿Qué lecciones deben extraerse de esta crisis? ¿La India y Pakistán se encuentran en una mejor o peor situación ahora que cuentan con armas nucleares? Los defensores de la teoría organizacional consideran que las futuras crisis entre India y Pakistán pueden derivar en crisis nucleares. Esto se explicaría porque Pakistán ha estado bajo control militar desde prácticamente la mitad de su existencia y el sesgo militar de sus líderes ha tenido fuertes efectos en las decisiones estratégicas relacionadas con el inicio de las guerras de 1965 y 1999 con la India. En contraste, esta última ha mantenido un control civil sobre los militares desde su independencia. Por lo tanto, los resultados del conflicto en Kargil no eran predecibles y muestra de ello es

³² Kotera M. Bhimaya, "Nuclear Deterrence in South Asia. Civil-Military Relations and Decision-Making", *Asian Survey*, vol. 34, núm. 7, julio 1994, pp. 655-656.

³³ Kenneth Waltz, *art. cit.*, p. 386.

que la decisión del presidente Musharraf de retractarse no era inevitable y fue objeto de una dura crítica por parte de los partidos islámicos y de algunos círculos militares.³⁴ El sur asiático se habría convertido en un lugar peligroso, porque sus líderes buscan seguridad a través de la disuasión nuclear, pero las armas son controladas por seres humanos imperfectos actuando dentro de instituciones imperfectas.

Los optimistas de la proliferación no están preocupados por esta posibilidad, ya que argumentan que el peligro de una guerra, aunque en realidad existiera, ha sido eliminado por el desarrollo de las armas nucleares en ambos países. En Kargil, la disuasión y la coerción habrían funcionado. Se lanzaron amenazas serias y no ocurrió una escalada de violencia similar a los conflictos anteriores. La situación entre India y Pakistán es la misma historia de siempre: cuando un país tiene armas nucleares, solamente se puede alcanzar una victoria significativa arriesgando un ataque devastador. La evidencia acumulada a lo largo de las últimas cinco décadas habría mostrado que los conflictos entre estados nucleares son relativamente poco violentos. La obvia conclusión en este conflicto sería que la presencia de armas nucleares ayudó a limitar el uso de la fuerza en el conflicto armado. Esto contrasta claramente con la sangrienta guerra de 1965, cuando ambos países no tenían más que armas convencionales. Los teóricos organizacionales fallarían, desde esta perspectiva, en distinguir la simplicidad de situaciones que crea la existencia de las armas nucleares.³⁵ La situación en el sur de Asia podría ser considerada como la “prueba del ácido” para los optimistas de la disuasión y la conclusión sería que hasta el momento, la disuasión nuclear ha pasado todas las pruebas a las que se ha sometido.³⁶

³⁴ Scott D. Sagan, *art. cit.*, p. 376.

³⁵ Kenneth Waltz, *art. cit.*, p. 390.

³⁶ *Ibid.*, p. 392.

En suma, no hay elementos suficientes para confirmar los temores de los pesimistas ni para corroborar los postulados de los optimistas. Mientras unos insisten en la posibilidad de una catástrofe, los otros aseguran que los riesgos están calculados. Ambas posturas tienen evidentemente el propósito de mantener la paz, por lo que cabría preguntarse. ¿Es preferible la seguridad derivada de pertenecer a una zona libre de armas nucleares o aquella que se desprende de la disuasión mutua?

Esta última ha sido considerada como un componente esencial durante la Guerra Fría y en su momento no fue considerada un ejemplo de estabilidad. No fue hasta una vez concluido el conflicto que se le consideró como tal.³⁷ Por otro lado, las zonas libres de armas nucleares han funcionado cabalmente hasta el momento como espacios de no proliferación. Pakistán ha propuesto la creación de una, pero la India ha mostrado poca disposición. Esto se debe a que esta última no está dispuesta a renunciar a las armas a menos que lo hagan los demás estados nucleares. El plan de la India contemplaría a China, mientras que el de Pakistán no. Si bien los prospectos para una zona libre de armas nucleares parecen débiles, se han puesto en marcha medidas bilaterales esperanzadoras para mejorar la confianza entre ambos países. Éstas incluyen el establecimiento de una línea directa de comunicación militar entre Islamabad y Nueva Delhi, acuerdos para notificar antes de efectuar ejercicios militares, la prohibición de vuelos en las zonas cercanas a las fronteras y la firma de un acuerdo para no atacar las instalaciones nucleares de cada uno.³⁸ La posible creación de una zona libre de armas nucleares en Asia depende entonces del éxito del movimiento más amplio del desarme.

³⁷ *Ibid.*, p. 382.

³⁸ Simon J. Davies, "Community Versus Deterrence: Managing Security and Nuclear Proliferation in Latin America and South Asia", *International Relations*, vol. 18, núm. 1, 2004, p. 65.

EL DESARME NUCLEAR

El movimiento a favor del desarme inició cuando el director científico del Proyecto Manhattan, Robert Oppenheimer, propuso el día que renunció, el 16 de octubre de 1945, que las armas atómicas deberían estar bajo control internacional. Posteriormente, muchas de las mejores mentes del siglo veinte –Albert Einstein, Bertrand Russell, Frederic Joliot-Curie y Joseph Rotblat entre otros- exhortaron a los gobiernos a renunciar a la guerra, a buscar medios pacíficos para resolver sus diferencias y a que fueran prohibidas las armas nucleares.³⁹ Esta petición surgió en plena Guerra Fría, particularmente con el advenimiento de la bomba de hidrógeno y dio origen al llamado movimiento Pugwash. Sin embargo, el surgimiento del conflicto Este-Oeste provocó que los prospectos para el desarme disminuyeran notablemente y terminó desatando una carrera armamentista. El movimiento del desarme estaba basado en aquel entonces en demandas populares y no tenía peso en el régimen de no proliferación. No obstante, como lo señala Lawrence Freedman, conforme han transcurrido los años, la campaña por la eliminación de las armas nucleares se ve menos como una cruzada popular y más como una extensa discusión de pasos a seguir.⁴⁰ El debate por la eliminación de las armas nucleares ha salido del campo del idealismo en el que se encontraba entre los años setenta y ochenta y ha tomado importancia en el campo de la diplomacia. Incluso el presidente estadounidense Barack Obama se ha pronunciado a favor de un mundo libre de armas nucleares en

³⁹ Véase el Manifiesto de Bertand Rusell y Albert Einstein de 1955. Disponible en <http://www.pugwash.org/about/manifesto.htm>

⁴⁰ Lawrence Freedman, “Eliminators, Marginalists and the Politics of Disarmament”, en John Baylis y Robert O’Neill (eds), *Alternative Nuclear Futures*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 63.

repetidas ocasiones. Hombres que alguna vez defendieron las virtudes de la disuasión durante la Guerra Fría han incluso respaldado el desarme. Así es como Henry Kissinger, George Schultz, William Perry y Sam Nunn lanzaron un llamado el cuatro de enero de 2007 en el *Wall Street Journal* para buscar un mundo libre de armas nucleares. Sostuvieron que si bien las armas nucleares fueron esenciales desde su punto de vista para mantener la seguridad internacional durante la Guerra Fría por ser un medio de disuasión, actualmente éste se ha vuelto cada vez menos efectivo.⁴¹

Esta visión se sustenta en los cambios ocurridos a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001, que pusieron en jaque las concepciones tradicionales de la disuasión.⁴² A pesar del inmenso poder de respuesta de los Estados Unidos, un adversario deseaba atacarlo y enfrentar las consecuencias. Como lo expresó el Presidente Bush en junio de 2002, la disuasión no significa nada para las redes terroristas sin una nación o ciudadanos que defender. En vista de tales circunstancias, la *Estrategia Nacional de Seguridad* de los Estados Unidos de septiembre de 2002 estableció que el país debía considerar el uso de medios ofensivos para derrotar la amenaza: “Debemos estar preparados para detener a los estados ruines y sus clientes terroristas antes de que amenacen o usen armas de destrucción masiva contra los Estados Unidos y sus aliados o amigos. En vista de los objetivos de los estados ruines y los terroristas, los Estados Unidos no pueden apoyarse exclusivamente en una postura reactiva como en el pasado”.⁴³ Un temor reciente es la posibilidad de que algún grupo terrorista inflija un ataque en apoyo a una agenda política o convicción religiosa extrema, como el primer ataque al World Trade Center en 1993, el ataque con gas

⁴¹ Henry Kissinger, George Schultz, William Perry y Sam Nunn, “Call for a World Free of Nuclear Weapons”, *The Wall Street Journal*, 4 de enero de 2007.

⁴² Derek D. Smith, *op.cit.*, p. 3.

⁴³ *Ibid.*, p.4.

sarín en el metro de Tokio en 1995 y el bombardeo de embajadas de los Estados Unidos en el este de África en 1998.⁴⁴ Durante la guerra en Afganistán, hubo igualmente numerosos episodios en los que Al Qaeda intentó desesperadamente adquirir armas de destrucción masiva. Subsecuentemente, redadas en varios laboratorios y escondites revelaron la existencia de manuales de bioterrorismo, videos con experimentos con agentes químicos, un diagrama para una bomba radiológica e incluso uranio que no estaba suficientemente enriquecido para producir un arma nuclear.⁴⁵ Estos factores pueden contribuir a que la no proliferación y los controles sobre las instalaciones nucleares cobren mayor importancia en la agenda de seguridad internacional.

Hasta el momento los mayores esfuerzos en este sentido han venido de los estados sin armas nucleares, quienes han buscado incansablemente que se cumplan los términos del artículo sexto del TNP respecto al desarme. La iniciativa más destacada ha sido la Comisión Camberra, la cual logró plantear una proposición que desafió la ortodoxia existente sobre la estrategia y posturas nucleares, y colocó la eliminación de las armas nucleares en la agenda internacional.

La Comisión representó un intento de cambio en la formulación de las normas en la política de no proliferación y reflejó un alejamiento de una visión de seguridad basada en la posición de las grandes potencias. La efectividad de este tipo de iniciativas aún está por verse, pero ha ayudado a articular y reforzar la idea del desarme en el ámbito diplomático. La Comisión de Canberra sobre la Eliminación de las Armas Nucleares de 1996 fue una iniciativa auspiciada por el gobierno australiano, que

⁴⁴ Lawrence Freedman, "The Evolution of Nuclear Strategy", Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003, p. 451.

⁴⁵ Derek Smith, *op.cit.*, p. 95.

analizó la posibilidad de deshacerse de las armas nucleares. El estudio propuso un desarme por fases, balanceado, y acciones con el objetivo de erradicar las armas con base en cálculos sobre la utilidad de las mismas. La Comisión asumió la posición de que, si bien las armas nucleares no pueden ser “desinventadas”, su uso y posesión pueden ser controlados por normas e instituciones dentro de la sociedad internacional.

El reporte sostuvo que las armas nucleares no tenían utilidad estratégica o política al refutar la idea de que son útiles para disuadir ataques nucleares o convencionales. Los peligros de un posible uso accidental o irracional podían ser contenidos por un programa de eliminación progresiva, junto con un estricto monitoreo y verificación. La eventual eliminación de las armas las pondría en el mismo rango que las armas químicas y biológicas, las cuales están claramente prohibidas en su uso y posesión. Uno de los argumentos principales del reporte fue que el mantenimiento del status quo como un “apartheid nuclear” podría alentar a otros países a desarrollar sus propias instalaciones en caso de percibir la falta de voluntad de los estados nucleares por deshacerse de las suyas.

Hasta el momento el movimiento en favor del desarme ha tenido magros resultados, particularmente por la respuesta que ha encontrado por parte de los estados nucleares. Algunas veces se asume que una vez que la proliferación ha ocurrido, la vuelta atrás es imposible. Pero Sudáfrica, por ejemplo, consideró más útil en su momento renunciar unilateralmente a sus explosivos nucleares y firmar el TNP. Este caso sugiere que los estados nucleares no se desharán de sus armas a menos de que estén convencidos de que sus intereses de seguridad estarán mejor servidos sin ellas, que con su presencia. Sudáfrica se deshizo de ellas cuando ya no se sintió

amenazada por adversarios con el respaldo soviético en sus fronteras y cuando se hizo evidente que la mayoría blanca en el gobierno tendría que ceder el poder político a la población de color.⁴⁶

¿Cuáles son las razones para que los estados nucleares mantengan sus arsenales? Evidentemente, la respuesta se relaciona con que encuentran que siguen teniendo utilidad. Los Estados Unidos insisten en retenerlas como la “garantía suprema de seguridad” dentro del marco de la OTAN y siguen formando parte de la doctrina de seguridad de Rusia.⁴⁷ Francia ha mencionado que los Estados Unidos y Rusia deberían tomar la iniciativa en el desarme al poseer una cantidad de armas mucho mayor que los demás países, antes de reducir su propio arsenal.⁴⁸ Existen al menos dos razones para que la posesión de armas nucleares siga estando en los intereses de seguridad de los países. En primer lugar, son esenciales para proveer seguridad a los aliados, evitando con esto que estos países desarrollen sus propias armas nucleares. Una segunda razón es que los estados nucleares no se quieren desarmar unilateralmente. Ninguna nación puede garantizar que su adversario se haya deshecho de sus armas completamente, aún cuando existan compromisos de por medio. Incluso en el caso en que se implementaran medidas de verificación para darle confianza a una nación de que sus adversarios están efectivamente desmantelando sus ojivas, no habría nunca la certeza de que no hay armas no-declaradas.⁴⁹ En general, una vez que un estado

⁴⁶ Kathleen C. Bailey, *Strengthening Nuclear Non-Proliferation*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 54; Verne Harris, Sello Hatang y Peter Liberman, “Unveiling South Africa’s Nuclear Past”, *Journal of Southern African Studies*, vol. 30, núm. 3, septiembre 2004, p. 469.

⁴⁷ Marianne Hanson, “Nuclear Weapons as Obstacles to International Security”, *International Relations*, vol. 16, núm. 3, 2002, p. 365.

⁴⁸ John Gittings, “After Trident: Proliferation or Peace?”, *International Relations*, vol. 21, núm. 4, 2007, p. 393.

⁴⁹ Kathleen Bailey, *op.cit.*, p. 54.

adquiere armas nucleares no renuncia a ellas por la creencia de que el mantenimiento de una fuerza de disuasión mínima es una garantía para lo impredecible.⁵⁰

Además, se ha argumentado que el programa de armas nucleares tiene importantes ramificaciones económicas, por lo que los políticos se muestran reacios a afectar a la industria de las armas.⁵¹ En efecto, los estados nucleares no han defendido a conciencia la no proliferación a pesar de ser los promotores originales de ésta. Israel desarrolló su programa de armas nucleares después de la creación del TNP sin ninguna represalia e incluso con ayuda de los Estados Unidos.⁵² China participó activamente en el desarrollo del programa nuclear pakistaní. Las pruebas nucleares de la India y Pakistán fueron condenadas moderadamente por la comunidad internacional, particularmente con restricciones a la ayuda al desarrollo, mismas que fueron de muy corta duración. Igualmente, los Estados Unidos firmaron un convenio de colaboración en materia nuclear con la India, a pesar de que esta última no pertenece al TNP.⁵³ Por el contrario, los programas nucleares de Irán y Corea del Norte han desembocado en una enorme presión internacional y sanciones económicas para detenerlos, aun cuando la primera planta nuclear iraní fue adquirida por medio de los Estados Unidos en 1953 durante el gobierno del Sha, Mohammad Reza Pahlevi. De la misma forma, Rusia se ha opuesto a cualquier tipo de sanciones contra Irán y mantiene con este país una estrecha colaboración en el ámbito de la tecnología nuclear. Desde este punto de

⁵⁰ John Gittings, *art.cit.*, pp. 389-391. Véase igualmente la Gráfica 4 en anexo sobre las predicciones del consejero del comité científico del presidente Kennedy, Jerome Wiesner.

⁵¹ Marianne Hanson, *art. cit.*, p. 374.

⁵² Albert Carnesale, *op.cit.*, p. 78.

⁵³ Los Estados Unidos podrán proveer energía y tecnología a cambio de que la India acepte la visita de inspectores de la OIEA en catorce plantas nucleares. Sin embargo, otras ocho plantas quedarán excluidas de toda verificación internacional. En palabras del Senador Byron Dorgan, “los Estados Unidos aceptaron tácitamente que la tecnología nuclear norteamericana pueda ser utilizada secretamente para desarrollar armas nucleares.” Véase Peter Baker, “Senate approves Indian Nuclear Deal”, *New York Times*, 1 de octubre 2008 disponible en http://www.nytimes.com/2008/10/02/washington/02webnuke.html?_r=1&ei=5070&emc=eta1

vista, las actitudes hacia la proliferación parecen estar vinculadas con las relaciones de amistad o enemistad con los promotores del régimen de no proliferación, particularmente con los Estados Unidos. En este sentido, Glenn Chafetz demuestra que las relaciones de empatía entre los estados tienen una relación directa en los efectos sobre las violaciones al régimen de no proliferación nuclear. Las sanciones tienden a ser mucho más severas para aquellos países que no comparten los mismos valores de los promotores del régimen.⁵⁴

Una incongruencia más fue evidente después de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001. Los atentados trajeron un renovado interés de los Estados Unidos por mantener seguro el arsenal nuclear de Pakistán. Los norteamericanos temían que alguna organización terrorista buscara adquirir una bomba por medio de éste, por lo que las relaciones entre ambos países se estrecharon. Existía igualmente especulación por la posibilidad de que grupos terroristas pro-islamistas hubieran infiltrado el ejército.⁵⁵ Los Estados Unidos levantaron completamente las sanciones económicas y militares impuestas por las pruebas nucleares de 1998 y a su vez Pakistán ofreció su apoyo para las operaciones en Afganistán. La defensa del régimen de no proliferación ha sido subordinada por momentos a otros objetivos de política exterior, lo que es un claro indicio de que no hay una norma firmemente establecida y respetada en contra de la adquisición de armas nucleares.

Un factor más que obstaculiza la eliminación de las armas es que tienen poca visibilidad entre la opinión pública. Prevalece la sensación de que la amenaza de un conflicto nuclear, palpable en los años sesenta y ochenta, ha disminuido notablemente

⁵⁴ Glenn Chafetz, "The Political Psychology of the Nuclear Nonproliferation Regime", *The Journal of Politics*, vol. 57, núm. 3, agosto 1995, pp. 743-770. Véase el Cuadro 7 del anexo.

⁵⁵ Farzana Shaikh, *art. cit.*, p.30.

o incluso desaparecido.⁵⁶ Los únicos momentos cuando el tema ha retomado importancia han sido después de los ensayos nucleares de algunos países como Francia o China en 1995-1996, India y Pakistán en 1998 y Corea del Norte en 2006, es decir que la eliminación de las armas nucleares no es percibida globalmente como una prioridad en la agenda. Sin embargo, permanece una cantidad considerable de estas armas en el mundo y los avances en el desarme han sido escasos.

Todos los estados nucleares hablan de un compromiso con el desarme. Sin embargo, han mostrado poca voluntad. Después de la conferencia para la revisión del TNP en el año 2000, los cinco estados nucleares se comprometieron por escrito a emprender decididamente acciones para el desarme como parte de un programa en trece pasos para la implementación del artículo VI del Tratado. En la conferencia de 2005, los cinco estados nucleares no mantuvieron los compromisos hechos cinco años antes, por lo que el resultado fue un fracaso total.⁵⁷ Al respecto, el antiguo presidente soviético Mijaíl Gorbachov menciona que Estados Unidos y Rusia simplemente se limitan a “llevar a cabo reducciones estratégicas ofensivas al nivel más bajo posible, compatibles con sus necesidades de seguridad nacional y compromisos de alianzas”. El problema radica en que las grandes potencias tienden a dar una interpretación demasiado amplia a estos factores.⁵⁸

Las dificultades encontradas en materia de desarme reflejan la existencia de serios cuestionamientos sobre la viabilidad y la concepción del mismo como una meta a alcanzar. En otras palabras, no solamente hay obstáculos para alcanzarlo, sino dudas sobre si el desarme es realmente un objetivo deseable. El argumento de los defensores

⁵⁶ Marianne Hanson, *art.cit.*, p. 375.

⁵⁷ John Gittings, *art. cit.*, p. 395.

⁵⁸ Mijail Gorbachov, “Es hora de abandonar la ruta nuclear a la paz”, *Periódico Reforma*, Sección Internacional, 5 de agosto de 2007, p. 2.

de la disuasión es que debido a que es imposible negar que las armas nucleares hayan sido indispensables para mantener la paz, sería moralmente irresponsable deshacerse de ellas prematuramente. Igualmente, hay quienes argumentan que el desarme de las cinco potencias nucleares es necesario para reducir la amenaza en contra de los estados que no poseen estas armas. El problema con este argumento es que no todos los proliferantes buscan tener posesión de estas armas por la amenaza de las potencias nucleares. Algunos de ellos desean obtenerlas simplemente para disuadir las fuerzas convencionales de otro estado. Además, un posible desarme podría hacer creer a los nuevos proliferantes que el tener arsenales nucleares, por pequeños que sean, puede tener una gran utilidad.

El conocimiento para desarrollar y producir armas nucleares está ampliamente difundido. Aun cuando los arsenales actuales fueran eliminados, éstos podrían volverse a producir. Por esta razón es difícil ser optimista frente a un futuro sin armas nucleares.⁵⁹ Barry Nalebuff mantiene que es imposible erradicar las armas, ya que la desconfianza entre los países haría que alguno de ellos buscara volverse a armar.⁶⁰ En efecto, sería muy ingenuo pensar que la eliminación de las armas por parte de los estados nucleares garantizaría que otros estados no las adquirieran posteriormente. Sin embargo, el punto defendido por los abolicionistas es que el estado actual de las cosas, en donde no hay una clara condena a la posesión de armas nucleares, hace poco por promover su restricción. En la situación que prevalece los estados nucleares presumen implícitamente de tener una mayor legitimidad que los nuevos proliferantes. En palabras de Ian Anthony y Allyson Bayles “es como si se lanzara una

⁵⁹ Lawrence Freedman, *op.cit.*, p. 15.

⁶⁰ Barry Nalebuff, “Minimal Nuclear Deterrence”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, núm. 3, septiembre 1988, p. 412.

violenta campaña para atrapar a traficantes de droga por parte de individuos que son ellos mismos adictos”.⁶¹ En un escenario de desarme total, la proliferación traería condenas internacionales mucho más importantes que las que existen actualmente.

Sin embargo, esta visión se asemeja más a una utopía que a la realización de un objetivo de política en la actualidad. Algunos analistas consideran que la eliminación de las pruebas nucleares sería un gran avance hacia el desarme. Se ha argumentado que un arreglo de esta índole permitiría detener la competencia por armas, reducir las tensiones internacionales, prevenir la contaminación del medio ambiente y desincentivar la proliferación nuclear a otros países.⁶² La lógica detrás de este último punto es que la realización de ensayos es esencial para dominar la tecnología necesaria para la producción de las armas. Sin embargo, el *Comprehensive Test Ban Treaty* –el tratado que busca la prohibición completa de los ensayos nucleares- no ha entrado en vigor. En el momento de su creación en 1996, se estableció una lista de 44 estados cuya ratificación es necesaria para la entrada en vigor del tratado. De éstos, los Estados Unidos, la República Popular de China, India, Pakistán, Israel, Corea del norte, Egipto, Indonesia e Irán no lo han ratificado. Esto se debe a que prevalecen preocupaciones sobre si el funcionamiento del CTBT es efectivamente verificable y sobre si permite mantener vigente un arsenal nuclear ya existente.⁶³ En efecto, nuevas tecnologías avaladas por los científicos nucleares permiten asegurar la funcionalidad

⁶¹ Alyson J. K. Bailes e Ian Anthony, “Atoms for Peace or War: SIPRI and the Challenges of Nuclear Disarmament and Non-Proliferation”, IMEMO, SIPRI, Moscú, 26 mayo 2006, p.2.

⁶² Mitchell Reiss, *Without the Bomb: The Politics of Nuclear Nonproliferation*, Nueva York, Columbia University Press, 1988, p. 16.

⁶³ Raymond Jeanloz, “Comprehensive Nuclear-Test Ban Treaty and U.S. Security” en George P. Shultz, Sidney D. Drell, y James E. Goodby, *Reykjavik Revisited: Steps Toward a World Free of Nuclear Weapons*, Stanford, Hoover Institution Press, 2008, p. 55.

de un arsenal sin recurrir a ensayos.⁶⁴ Sin embargo, no hay un consenso sobre su confiabilidad en los círculos gubernamentales. El secretario de Defensa estadounidense Robert Gates declaró que el arsenal nuclear de los Estados Unidos corre el riesgo de volverse obsoleto. “Para ser honestos, no hay ninguna manera en que podamos mantener una fuerza de disuasión creíble y reducir la cantidad de armas en nuestro arsenal sin recurrir a los ensayos o seguir un programa de modernización.”⁶⁵ La entrada en vigor del CTBT ha resultado muy complicada, y éste no es más que un tímido primer paso para el desarme, por lo que la viabilidad de un programa destinado exclusivamente a este último parece muy remota.

En definitiva, las perspectivas para el futuro de las armas nucleares están inmersas en el interminable debate entre optimistas y pesimistas. Aquellos que no creen que la disuasión nuclear va a ser efectiva por siempre y quienes piensan que la amenaza de su uso es moralmente inaceptable buscan la abolición.⁶⁶ Mientras tanto, aquellos que entienden que inducen mayor cautela en las relaciones entre los estados no han adoptado esta causa. Esta última visión es defendida mayoritariamente por los estados nucleares. Es por esto que la promoción del desarme en el campo de las ideas no se ha reflejado en la práctica política. Los estados que cuentan con armas nucleares siguen encontrando en ellas una utilidad suficiente para mantenerlas, lo que indica que permanecerán en el escenario internacional. Por lo tanto, mientras el ideal del

⁶⁴ Tariq Rauf, “Ratification of CTBT in U.S. National Security Interest”, Monterey, James Martin Center for Nonproliferation Studies, 14 de octubre de 1999. Disponible en <http://cns.miis.edu/research/testban/rauf.htm>

⁶⁵ Walter Pincus, “Gates suggests new Arms Deal with Russia”, *The Washington Post*, 29 de octubre 2008. Disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/28/AR2008102803314.html?wpisrc=newsletter>

⁶⁶ George Perkovich y James M. Acton, “What’s next?” en George Perkovich y James M. Acton (eds.), *Abolishing Nuclear Weapons: A Debate*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009, p. 308.

desarme no se refleje en acciones concretas, el debate sobre el futuro de las armas nucleares debería centrarse más en su control y manejo que en su mera existencia.

CONCLUSIÓN

El presente estudio se desprende de los cambios que trajo la aparición de las armas nucleares en las relaciones internacionales y particularmente sus implicaciones para la seguridad internacional. La proliferación nuclear es un fenómeno que, a pesar de no haber avanzado al ritmo que se esperaba en un principio, no ha desaparecido del escenario internacional.

Algunos analistas han asociado la escasa propagación a un gran éxito de las medidas institucionales diseñadas para prevenirla.¹ Una norma en contra de la posesión de armas nucleares habría impedido una mayor difusión de éstas. El régimen internacional de no proliferación habría permitido decisivamente debilitar la idea de que en un mundo de estados soberanos, cualquier medida de defensa propia es legítima.

En el presente trabajo he intentado mostrar las debilidades de esta explicación. Por el contrario, propongo que no existe una norma respetada por todos los actores involucrados en el régimen de no proliferación en contra de la posesión y uso de las armas nucleares. Una muestra es que el 20 de diciembre de 1994, la Corte Internacional de Justicia recibió una petición por parte de las Naciones Unidas para deliberar si el derecho internacional permite bajo alguna circunstancia el uso o la amenaza de usar armas nucleares. En su opinión consultiva del 8 de julio de 1996, la Corte mantuvo que ni la ley consuetudinaria ni la convencional autorizan o prohíben el uso o la amenaza de usar armas nucleares. La Corte agregó que estas prácticas serían

¹ Véase Thomas W. Graham, "Winning the Nonproliferation Battle", citado en Barry Schneider, "Nuclear Proliferation and Counter-Proliferation: Policy issues and debates", *Mershon International Studies Review*, vol. 38, núm. 2, octubre 1994, p. 212.

generalmente contrarias a las reglas del derecho internacional aplicable en un conflicto armado, aunque resultaría imposible decir si está dentro o fuera de la ley su utilización en un caso extremo de defensa propia, en el cual se pusiera en riesgo la existencia de un estado.²

Propongo que la baja tasa de proliferación se explica principalmente porque los incentivos para adquirir armas nucleares han disminuido con el tiempo. El declive en el interés se entiende más por la escasa utilidad que éstas han proporcionado a quienes las poseen, que por la consolidación de una norma en contra de la proliferación. La única función de las armas nucleares que todavía no ha demostrado ser falsa es que limitan la magnitud de la violencia en un conflicto entre dos potencias nucleares. Hans Blix, antiguo director de la Comisión para el Monitoreo, Verificación e Inspección de las Naciones Unidas lo señala atinadamente: “el mundo no está lleno de ‘proliferantes en potencia’. Si se resuelven adecuadamente los problemas de Irán y Corea del Norte, debería mantenerse cierta estabilidad.”³

Este argumento no implica que el régimen de no proliferación no haya tenido utilidad alguna. Para valorar su desempeño es necesario evaluar su capacidad para alcanzar sus objetivos. Si la meta era prevenir la proliferación de las armas nucleares, los resultados no han sido favorables. El número de países que cuentan con ellas ha aumentado de cinco a nueve desde la entrada en vigor del Tratado de No Proliferación. Sin embargo, si el fin era disminuir el ritmo de la proliferación para controlar sus efectos desestabilizadores, la situación no solamente está lejos de estar

² Judith Hipler Bello y Peter H. F. Bekker, “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons”, *The American Journal of International Law*, vol. 91, no 1, enero 1997, p. 127.

³ Scott Sagan, Chrystopher Chyba, y Hans Blix, “Looking Ahead: A New Nuclear Arms Race”, Stanford, Conferencia pronunciada en el Stanford Institute for International Studies, 6 de mayo de 2005. Disponible en iTunes U.

perdida, sino que se han alcanzado varios logros. Una gran cantidad de países tienen la capacidad de producir armas nucleares y muy pocos de ellos lo han hecho. Esto contrasta rotundamente con las predicciones pesimistas que se hacían sobre el ritmo de la proliferación nuclear al final de la Segunda Guerra Mundial.

El régimen ha tenido varias contribuciones positivas, entre otras, la de crear y promover una norma contraria a la creación y uso de armas nucleares. Desde el primer ensayo de los Estados Unidos en 1945, las actitudes hacia la proliferación nuclear han cambiado. La serie de mecanismos comprendidos en el régimen de no proliferación han buscado crear un sentimiento generalizado de que la posesión de armas nucleares no es aceptable porque amenaza la estabilidad política en el mundo y el TNP ha sido central en estos esfuerzos. Los países que se han negado a firmarlo se han vuelto sospechosos inmediatos de desarrollar un programa nuclear. Además, las reuniones para la revisión del TNP se han convertido en un importante foro para el diálogo sobre el tema.

El régimen ha proveído igualmente un marco para la verificación. Ésta es clave para asegurarse de que las naciones no lleven a cabo programas nucleares en la clandestinidad. Las salvaguardias internacionales han buscado garantizar que los materiales nucleares y las instalaciones no sean usados para propósitos bélicos. Si bien no han sido completamente efectivas para detectar casos de incumplimiento en el pasado, sus deficiencias son causadas principalmente por limitaciones tecnológicas y políticas y no por deficiencias inherentes al Tratado. Las salvaguardias podrían ser reforzadas enfatizando la necesidad de revisar actividades nucleares no declaradas, aunque esta situación sería difícilmente aceptable por los estados en virtud del ejercicio de su soberanía nacional. La mejora de las salvaguardias es esencial, ya que

sin su desarrollo y aplicación no sería aceptable el régimen ante la comunidad internacional.

En conclusión, el TNP ha tenido un gran éxito. Pese a sus asimetrías, se ha mantenido sin cambios por cuarenta años, desde 1995 tiene una duración indefinida, más de 180 estados lo han ratificado y una cantidad significativa de países han desistido de producir armas nucleares.⁴ A pesar de la existencia de casos de incumplimiento, la mayoría de los estados miembros han respetado sus obligaciones legales. Es un compromiso voluntario que no cuenta con mecanismos a prueba de errores para obligar a las naciones a cumplirlo y no contempla sanciones a quienes no lo respeten. Por lo tanto, debido a que no puede prevenir la proliferación, algunos observadores podrían concluir que el TNP no ha cumplido con su misión. Si por el contrario, se le juzga con base en su contribución a crear obstáculos contra la proliferación, entonces ha sido razonablemente exitoso. Visto desde esta perspectiva, el Tratado ha contribuido a crear un ambiente de mayor predictibilidad y su futuro está íntimamente ligado a la aceptación y viabilidad de la no proliferación nuclear como meta global. Por lo tanto, las cuestiones relativas al cumplimiento del artículo VI del TNP y el desenlace de casos como Irán o Corea del Norte son esenciales para el mantenimiento del Tratado y el régimen de no proliferación nuclear.

Si bien es posible argumentar que el TNP ha permitido a los estados nucleares mantener una posición privilegiada, entonces es igualmente posible proponer que la gran mayoría de los firmantes del Tratado han tolerado esta restricción voluntariamente. El status quo internacional ha sido creado y preservado no

⁴ Michael Quinlan, "Aspiration, Realism, and Practical Policy", en John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 51.

solamente porque fue impuesto desde arriba, sino porque fue apoyado desde abajo.⁵ Como lo explica Andrew Hurrell, en los regímenes internacionales, los estados ricos y poderosos tienen dos razones para aceptar los principios del orden legal. Primero, tienen un enorme interés en mantener el status quo, del cual claramente se benefician. En segundo lugar, tienen una influencia descomunal sobre el contenido y la aplicación de las reglas jurídicas internacionales.⁶ El régimen de no proliferación nuclear parece encajar perfectamente con esta definición.

Los problemas que persisten son evidentes en las reuniones para la revisión del TNP. En la reunión de 2005, fue clara la preocupación internacional por el programa nuclear de Irán, los pocos avances en el caso de Corea del Norte y las actividades clandestinas de científicos y compañías privadas en la red del científico pakistaní Abdul Qadeer Khan, involucrado en transferencias ilegales de equipo y material relacionado con las armas nucleares, así como por la implementación y desafíos al cumplimiento del Tratado.⁷ El debate general reveló una clara división entre los estados nucleares y los no nucleares. Varios miembros de este último grupo enfatizaron la necesidad de un mayor equilibrio entre los objetivos del desarme y los de la no proliferación, ya que son interdependientes y pilares del TNP. Estos países sostuvieron que el régimen era amenazado tanto por la proliferación horizontal como por la falta de voluntad política de los estados nucleares para emprender acciones decisivas a favor del cumplimiento del artículo VI del Tratado. Por su parte, expertos norteamericanos y franceses cuestionan la naturaleza precisa de las obligaciones, sugiriendo que el Tratado no

⁵ Mitchell Reiss, *Without the Bomb: The Politics of Nuclear Nonproliferation*, Nueva York, Columbia University Press, 1988, pp. 31-32.

⁶ Andrew Hurrell, "Teoría de regímenes internacionales: una perspectiva europea", *Foro Internacional*, núm. 130, vol. 32, octubre-diciembre 1992, p. 655.

⁷ Shannon N. Kile, "Nuclear Arms Control and Nonproliferation", *World Armaments and Disarmament*, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, 2006, p. 608.

contiene ningún compromiso legal para eliminar los arsenales nucleares.⁸ Estos hechos muestran que el TNP enfrenta más que una “crisis de cumplimiento” -como lo describen oficiales de Estados Unidos- una crisis de legitimidad.⁹

La persistencia de estos problemas no significa que exista el peligro de un “renacimiento nuclear”. Las armas nucleares han perdido gran parte del atractivo que alguna vez tuvieron. La asociación con la seguridad y el prestigio se ha debitado con el tiempo, además de que se ha creado un tabú sobre su uso. La teoría de la disuasión ha demostrado no ser infalible. La experiencia ha revelado que las armas nucleares pueden ser útiles para inducir precaución en otros estados nucleares, pero tienen poca utilidad para resolver crisis político-militares. Conforme cambiaron las perspectivas sobre la utilidad de las armas nucleares, también lo hicieron las percepciones sobre su proliferación. El cambio fue motivado por la creciente creencia de que las armas nucleares son instrumentos inadecuados para alcanzar objetivos tangibles de política exterior. A pesar de tener el monopolio nuclear después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos no lograron que la Unión Soviética abandonara sus intereses en Europa. Igualmente, la utilidad militar de la bomba ha sido seriamente cuestionada: los Estados Unidos mantuvieron una posición precavida durante la Guerra de Corea y después en Vietnam. Además, otras potencias nucleares mostraron posturas similares como el Reino Unido en las islas Malvinas y la Unión Soviética durante el conflicto con China y posteriormente en Afganistán. El valor de las armas nucleares fue erosionado por otro fenómeno contemporáneo. Se ha demostrado que es posible tener un gran poder político y económico sin tener posesión de armas

⁸ Christopher A. Ford, “Debating Disarmament: Interpreting Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, *The Nonproliferation Review*, vol. 14, núm. 3, noviembre 2007, p. 22.

⁹ Shannon N. Kile, *art. cit.*, p. 618.

nucleares, como es el caso de Japón y Alemania.¹⁰ En definitiva, parece que el prestigio asociado con las armas nucleares se ha debilitado.

Este fenómeno ha sido decisivo para que no se hayan cumplido los pronósticos sobre la proliferación nuclear. Existía la creencia de que el mercado nuclear crecería notablemente en el futuro y con él, las armas nucleares. Esta posición se basaba en el supuesto de que las armas inferían poder, prestigio e influencia en los asuntos internacionales. De esta forma, a fines de 1953, veinte países tenían proyectos de investigación nuclear independientes y a finales de los años setenta, existían programas similares en más de cuarenta y cinco países.¹¹ En aquella década, la tecnología había madurado y estaba disponible comercialmente, además de que la crisis del petróleo de 1973 impulsó el interés por la energía nuclear. Así es como la primera ola de entusiasmo alrededor del mundo duró prácticamente dos décadas. Además, conforme el acceso a la tecnología se fue facilitando, el costo de construir una bomba nuclear fue disminuyendo. Mientras que el Proyecto Manhattan costó más de dos mil millones de dólares, un estudio de las Naciones Unidas de 1968 estimaba que el costo de diseñar, construir y probar una bomba era aproximadamente de 100 millones de dólares. Un estudio similar conducido por la *United States Arms Control and Disarmament Agency* (ACDA) en 1976 consideró que el costo era únicamente de 51 millones de dólares, y si el país en cuestión ya hubiera tenido el material fisible, entonces el costo habría sido de 30 millones.¹² Sin embargo, las mayores facilidades técnicas no desembocaron en una mayor cantidad de estados con armamento nuclear.

¹⁰ Kathleen C. Bailey, *Strengthening Nuclear Nonproliferation*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 51.

¹¹ Harold L. Nieburg, *Nuclear Secrecy and Foreign Policy*, citado en Mitchell Reiss, *op.cit.*, pp. 10-22.

¹² Albert Wohlstetter *et al.*, *Moving Toward Life in a Nuclear Armed Crowd ?*, y United Nations, "Effects of Possible Use of Nuclear Weapons and the Security and Economic Implications for States of

Ciertamente, un problema que persiste es que la tecnología empleada para propósitos civiles o militares no difiere sustancialmente. Al haber una vinculación tan estrecha, la supervisión de las instalaciones resulta fundamental para verificar que las actividades civiles no sean desviadas para otros usos. En virtud de las deficiencias del sistema de salvaguardias en particular y del régimen de no proliferación en general, las tensiones derivadas de la promoción de la no proliferación están inevitablemente ligadas a la confianza entre las naciones. Considerando que el control internacional sobre las actividades nucleares tiene ciertas limitaciones por el ejercicio de la soberanía de los estados, es imposible conocer las verdaderas intenciones de un país cuando permanecen excluidas plantas nucleares de las inspecciones internacionales. La cuestión de Irán presenta un dilema que será más evidente en el caso de que más países muestren interés por la energía nuclear, a la vez que disminuyen las reservas de combustibles fósiles mundialmente. El problema que persiste es que la tecnología utilizada para el enriquecimiento de uranio para propósitos pacíficos puede ser adaptada para la fabricación de bombas.¹³

Una fuente de preocupación es la posibilidad de una expansión de la industria nuclear mientras crece la demanda energética en el mundo, aumenta el costo de los combustibles fósiles y se generaliza la necesidad de combatir las emisiones de carbono, a la vez que el calentamiento global se vuelve una prioridad en la agenda

the Acquisition and Further Development of These Weapons”, citados en Mitchell Reiss, *op.cit.*, p. 28. Un estudio de 1998 muestra que el gasto total del programa nuclear de los Estados Unidos entre 1940 y 1996 fue de 5,821 mil millones de dólares (en dólares de 1996). Esta cantidad fue superior al gasto total combinado en aquel país en el mismo periodo en: educación, empleo, servicios sociales, agricultura, recursos naturales y medio ambiente, ciencia, espacio y tecnología, desarrollo regional (incluyendo fondo de desastres) y producción de energía. Véase Stephen I. Schwarz (ed.), *Atomic Audit: The Costs and Consequences of U.S. Nuclear Weapons since 1940*, Washington, Brookings Institution Press, 1998.

¹³John Gittings, “After Trident: Proliferation or Peace?”, *International Relations*, vol. 21, núm. 4, 2007, p. 396 y James M. Acton, “The Problem with Nuclear Mind Reading”, *Survival*, vol. 51, núm. 1, febrero-marzo 2009, p. 119.

política internacional.¹⁴ Después de un periodo de crecimiento, a principios de la década de 1980, la demanda por nuevas plantas nucleares declinó fuertemente en la mayoría de los países occidentales y se fue a pique después del accidente de Chernobil en 1986.¹⁵ En el contexto actual, es posible que resurja un interés por la energía nuclear. Esto implicaría un desafío al régimen de no proliferación, al complicar la detección de actividades encubiertas. Así es como algunos analistas han propuesto que más que un control directo de las instalaciones nucleares y actividades relacionadas, se busque desarrollar el uso de energías alternativas para ejercer indirectamente un mejor control.¹⁶ Otras ideas han sido promovidas para encontrar una solución como el abastecimiento y control internacional del material fisible. Un sistema tal supondría que los estados nucleares impusieran dicho control al resto del mundo y que estarían dispuestos a someter sus propias reservas para tal fin, lo cual parece poco probable. Cualquier propuesta alternativa, como requerir que un consumidor sea dependiente de un proveedor externo sin que los estados nucleares sean sometidos a ningún escrutinio o control será seguramente rechazada por discriminatoria.¹⁷

Para que existan mayores posibilidades de éxito, las estrategias para limitar la proliferación nuclear deben tener un entendimiento previo de la naturaleza del problema. En los primeros años de la era nuclear, se creía que el elemento más importante en la decisión de obtener las armas sería la riqueza de los estados y su

¹⁴ Sharon Squassoni argumenta que las posibilidades de un resurgimiento de la energía nuclear son limitadas y que ésta tendrá posiblemente una menor participación en el consumo de energía globalmente. Sharon Squassoni, *Nuclear Energy: Rebirth or Resuscitation?*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009, pp. 1-6.

¹⁵ David Fischer, *History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years*, Viena, IAEA, 1997, p. 194. Véase igualmente la Gráfica 1 en el anexo.

¹⁶ Véase Carolyn C. James, "Nuclear Arsenal Games: Coping with Proliferation in a World of Changing Rivalries", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 4, diciembre 2000, pp. 745-746 y Richard Falk y David Krieger, "The Non-Proliferation Treaty is Failing: What Now?", *Nuclear Age Peace Foundation*, marzo 2006. Disponible en http://www.wagingpeace.org/articles/2006/03/00_falk_krieger_npt-failing-what-now.htm

¹⁷ John Gittings, *art .cit.*, p. 396.

capacidad industrial. Lo que ha pasado, sin embargo, es que la decisión es ahora cada vez más una cuestión de voluntad y no tanto de recursos.¹⁸ La creencia de que la diseminación era inevitable provenía de la difusión del conocimiento científico y de la tecnología nuclear. Estas capacidades fueron vinculadas a una futura adquisición de armas nucleares. Su desarrollo fue asociado únicamente a un determinismo tecnológico. Existía la creencia de que todos los países que tenían un programa de investigación terminarían por tener arsenales nucleares. Las motivaciones políticas estaban presumiblemente presentes en todos los países. En vista de que todos los estados querían aumentar su seguridad y prestigio, y ambos estaban asociados a las armas, cada país buscaría obtenerlas. Por consiguiente, la proliferación nuclear solamente podía ser prevenida por medio de barreras técnicas y restringiendo la diseminación de la tecnología relacionada. Siguiendo esta lógica, la escasa propagación se explicaría principalmente por el éxito de las restricciones impuestas en el régimen de no proliferación nuclear.

En realidad, los arreglos institucionales parecen haber tenido poca influencia en un gran número de países al momento de decidir no emprender la vía nuclear. Las decisiones fueron más bien el reflejo de una voluntad propia. Así, la determinación de no desarrollar armas nucleares fue más bien una causa de los arreglos institucionales, más que una consecuencia de los mismos. Sin embargo, no debe malinterpretarse la influencia que han tenido estos últimos, pues han facilitado a los estados anunciar sus intenciones de no-proliferar a la comunidad internacional. El resultado de ello ha sido una mayor seguridad internacional debido a una mayor predictibilidad y estabilidad.¹⁹

¹⁸ Leonard Beaton, *Must the Bomb Spread?*, Middlesex, Penguin, 1966, p. 18.

¹⁹ Mitchell Reiss, *op.cit.*, pp. 260-263.

Esta crítica lleva a pensar si el problema de la proliferación fue abordado correctamente en el pasado. Desde un inicio se consideró como un problema global. Por lo tanto, solamente las instituciones y los acuerdos internacionales podrían detenerlo. Como resultado, el éxito vino a estar asociado con el número de participantes en dichos arreglos institucionales y con la efectividad de sus instrumentos de control. Una parte importante del pesimismo sobre el futuro de la proliferación está asociado con la observación de la cantidad de países que han rehusado formar parte de dichos arreglos, con las deficiencias del sistema de salvaguardias, con las desigualdades inherentes al TNP y otras deficiencias del régimen, que conducen a la conclusión de que existen las condiciones para que más países adquieran armas nucleares. Para ser efectivas, las estrategias para detener la proliferación deben considerar los diferentes elementos que pueden desalentar a un país de emprender la vía nuclear. Las posibilidades de éxito aumentarán cuando se reconozca que el problema de la proliferación nuclear no es global, sino que abarca a unos cuantos países. Por ello las medidas disuasivas deberán adaptarse a las circunstancias particulares de cada uno de éstos.

Es por ello que cualquier esfuerzo por detener la proliferación debe empezar por los aspectos técnicos, pero se debe concentrar en dar a los gobiernos, de alguna manera, lo que esperan adquirir con las armas nucleares, ya sea prestigio o seguridad. Una serie de factores son valorados por los estados antes de tomar la decisión de adquirir armas nucleares. Las amenazas externas o las garantías de seguridad de otro estado tienen un peso considerable. La protección nuclear otorgada por los Estados Unidos permite explicar por qué países como Japón, Corea del Sur o Taiwán decidieron no adquirir armas nucleares. De la misma forma, el cobijo de las fuerzas de la OTAN

ayudó a mantener la seguridad de los países del este de Europa. La decisión de un país de desarrollar energía nuclear puede estar motivada por factores de diferente tipo. La razón puede encontrarse en el deseo de demostrar independencia nacional, autosuficiencia o en la creencia de que se obtendrá alguna ganancia de un país sensible a la proliferación.

Las mayores facilidades técnicas no se reflejaron en una mayor proliferación, debido a que éstas no son más que una condición necesaria y no suficiente para la adquisición de armas nucleares. El desprestigio de las armas nucleares resultó ser un factor clave. En palabras del antiguo Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Robert McNamara, “las armas nucleares no sirven ningún propósito militar. Carecen de cualquier uso excepto el de disuadir a algún oponente de utilizarlas”.²⁰ Esta supuesta función ha incluso suscitado controversia y ha dado lugar al debate entre optimistas y pesimistas. Los errores de cálculo han sido tradicionalmente una constante en momentos de crisis y podrían tener consecuencias terribles en un conflicto entre potencias nucleares. Hasta el momento, la evidencia histórica no es suficiente para evaluar la posibilidad de que ocurra tal evento.

Sin embargo, la simple posibilidad de una catástrofe obliga a la adopción de una estrategia realista frente al futuro de las armas nucleares. Después de la Guerra Fría, los cinco estados nucleares, particularmente los Estados Unidos y Rusia se han inclinado hacia una “marginalización de las armas nucleares”. Ésta incluye los acuerdos para la reducción de armas, la consolidación del TNP, la creación de zonas libres de

²⁰ Robert S. Mc Namara, “The Military Role of Nuclear Weapons: Perceptions and Misperceptions”, citado en *ibid.*, p. 31.

armas nucleares y el fortalecimiento del control al comercio de materiales nucleares.²¹ Paralelamente, los estados nucleares buscan censurar a los nuevos proliferantes. Sin embargo, esto conlleva una crítica hacia sí mismos y pone en duda su autoridad moral para adoptar tal postura. Una muestra de lo anterior es que la transferencia de conocimientos y tecnología nuclear ha sido común. Blackwill y Carnesale observan atinadamente que “aparentemente cada país difuminó la enfermedad una vez antes de abogar por el celibato: los Estados Unidos a la Gran Bretaña, la Unión Soviética a China, Israel a Sudáfrica y China a Pakistán.”²² Las incongruencias entre las prácticas de los estados nucleares y las premisas del régimen de no proliferación han evidenciado un profundo problema. En vista de que el objetivo del régimen es solamente un objetivo más de política, es posible que la prevención de la proliferación entre en conflicto con otros objetivos de política más urgentes.

De esta manera, las armas nucleares probablemente permanezcan en el escenario internacional, ya que quienes las poseen no pretenden deshacerse de ellas. Esto se explica por el deseo de mantener la opción del uso de la fuerza en los asuntos internacionales. Como lo señala Gorbachov, la razón principal para el escepticismo sobre el desarme es que la fuerza aún es considerada como la herramienta preferida para lograr objetivos en política exterior.²³ Posiblemente el problema no radica tanto en la existencia de las armas como en la naturaleza humana.

²¹Farzana Shaikh, “Pakistan’s Nuclear Bomb. Beyond the Non Proliferation Regime”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 78, núm. 1, enero 2002 p. 32.

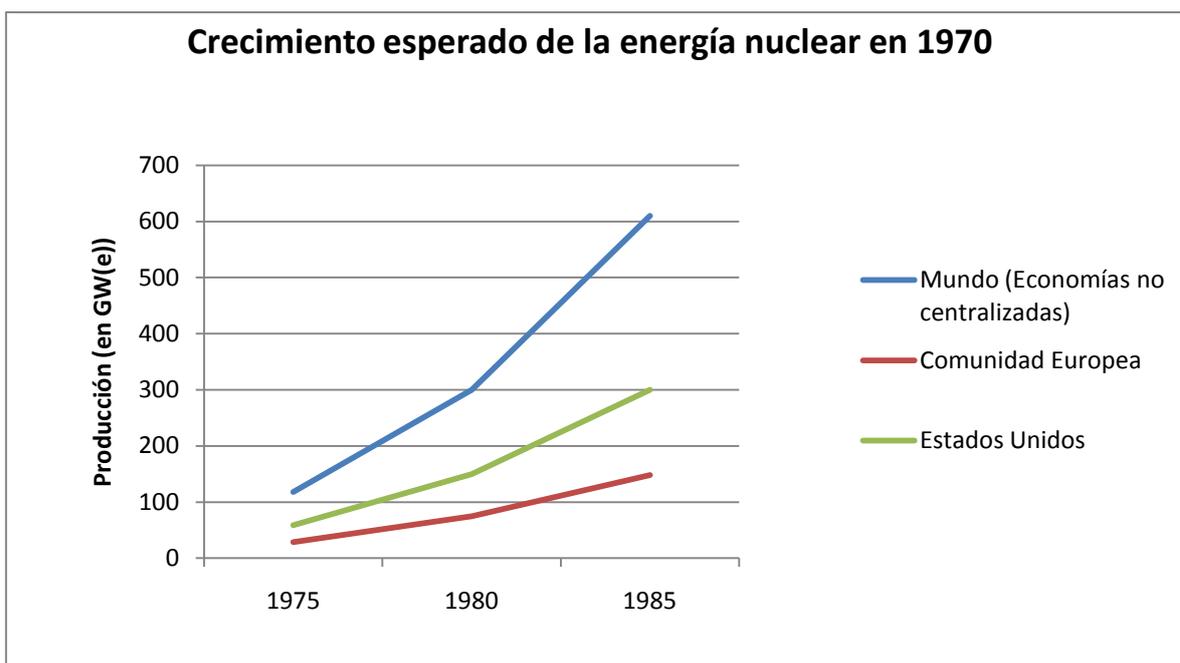
²² Robert D. Blackwill, y Albert Carnesale (eds.), *New Nuclear Nations, Consequences For U.S. Policy*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1993, p. 83.

²³ Mijail Gorbachov, “Es hora de abandonar la ruta nuclear a la paz”, *Periódico Reforma, Internacional*, 5 de agosto de 2007, p. 2.

ANEXO

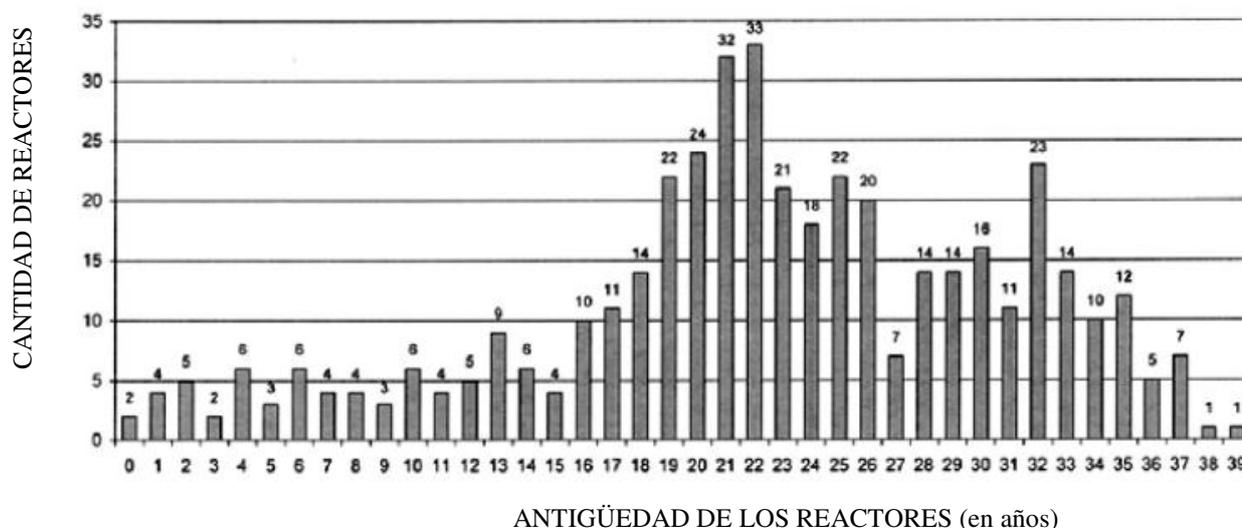
Cuadro 1. Proyecciones sobre el crecimiento de la energía nuclear en 1970 (en GW(e))

PRODUCCIÓN PARA LA REGIÓN	1975	1980	1985	Referencia
Estados Unidos	59	150	300	US-AEC
Comunidad Europea	28.6	74.6	148.4	OCDE
Mundo (economías no centralizadas)	118	300	610	OCDE



Fuente: Allan Krass, *et al.*, *Uranium enrichment and Nuclear Weapons Proliferation*, Estocolmo, SIPRI, 1983, p. 31.

Gráfica 1. Antigüedad de los Reactores Nucleares en Operación en Diciembre de 2006.



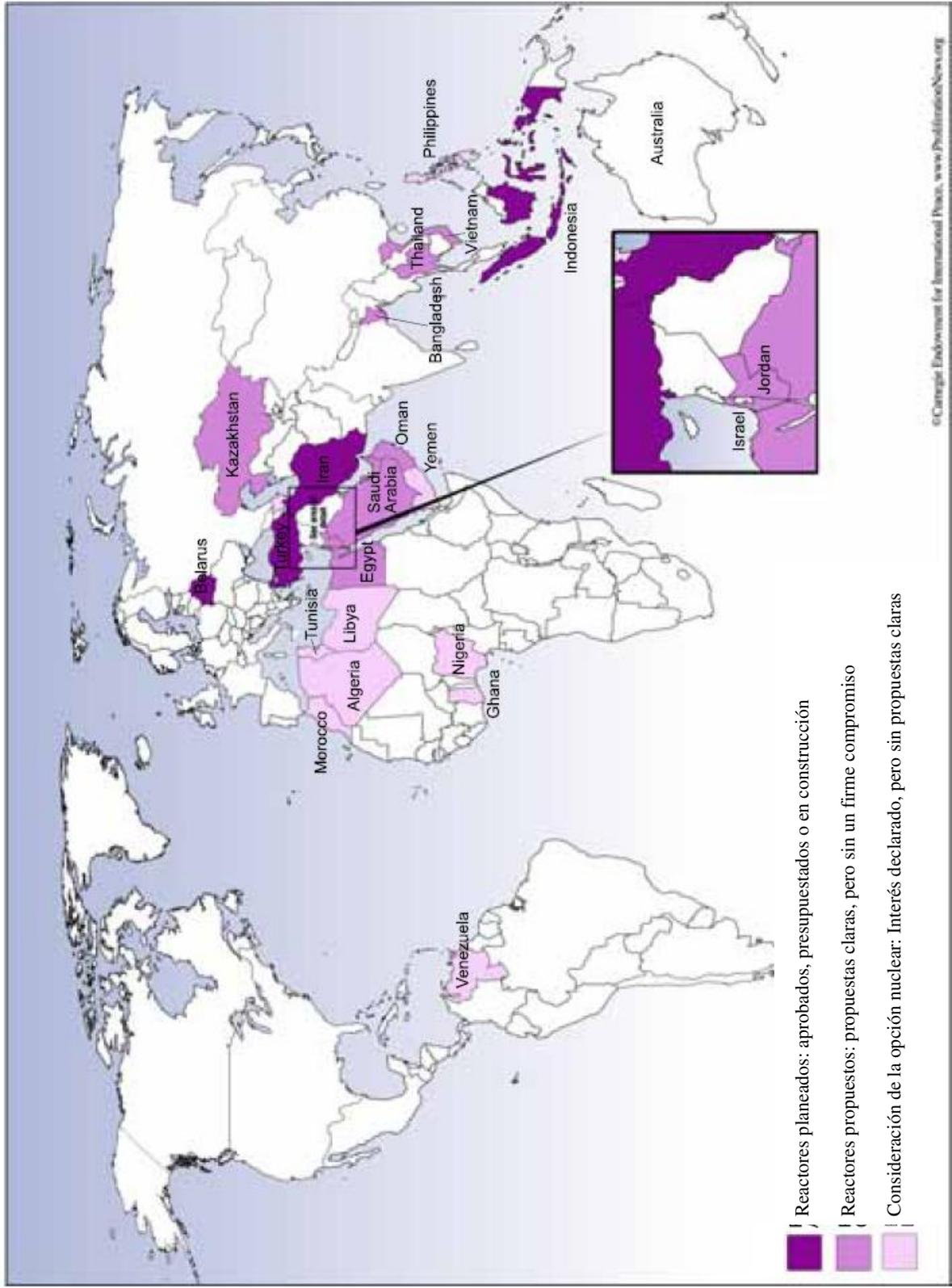
Fuente: Power Reactor Information System, Organización Internacional de la Energía Atómica, 2008. Citado en Sharon Squassoni, *Nuclear Energy: Rebirth or Resuscitation?*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009, p. 27.

Cuadro 2. Costo estimado de la producción de energía en función de la tecnología utilizada.

TECNOLOGÍA EMPLEADA	COSTO ESTIMADO DE LA ENERGÍA ANUALIZADO, 2008 (centavos/kWh; base: dólar 2008)
Carbón: Pulverizado	6.3
Carbón: Ciclo combinado de gasificación integrada	8.2
Gas Natural: Ciclo combinado	6.1
Nuclear	8.3
Eólica	8.0
Geotérmica	5.9
Solar: Térmica	10.0
Solar: Fotovoltáica	25.5

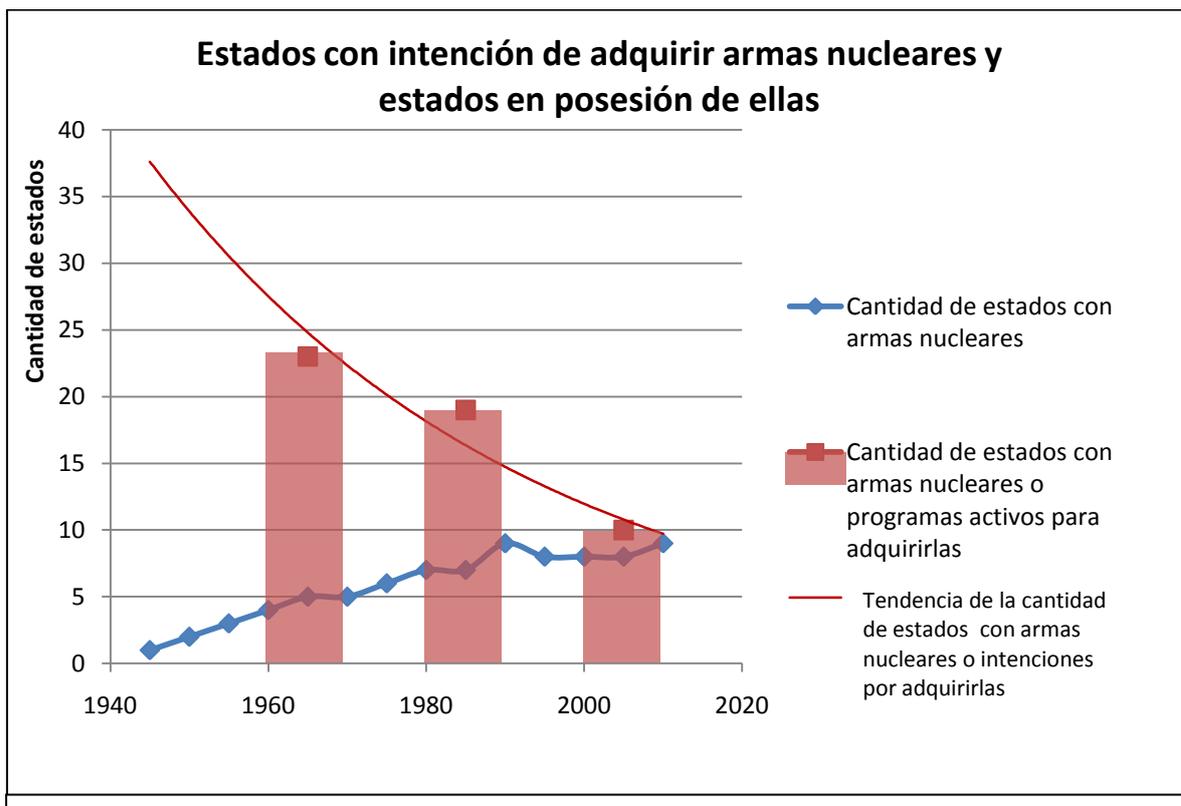
Fuente: Stan Kaplan, “Power Plants: Characteristics and Costs”, Reporte para el Congreso RL34746, Congressional Research Service, 13 de noviembre del 2008. Citado en Sharon Squassoni, *Nuclear Energy: Rebirth or Resuscitation?*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009, p. 35.

Gráfica 2. Estados con interés en la energía nuclear en 2008



Fuente: Squassoni, Sharon, *Nuclear Energy: Rebirth or Resuscitation?*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009, p. 53.

Gráfica 3. Estados con intención de adquirir armas nucleares y estados en posesión de ellas a los largo del tiempo.



Notas:

1960s: Veintitrés estados poseían armas, llevaban a cabo investigación para obtenerlas o discutían la posibilidad de hacerlo: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Egipto, Francia, la India, Israel, Italia, Japón, Noruega, Rumania, Sudáfrica, la Unión Soviética, España, Suecia, Suiza, Taiwán, Reino Unido, los Estados Unidos, Alemania Occidental y Yugoslavia.

1980s: Diecinueve países poseían armas, llevaban a cabo investigación para obtenerlas o discutían la posibilidad de hacerlo: Argentina, Brasil, Canadá, China, Francia, India, Irán, Irak, Israel, Libia, Corea del Norte, Pakistán, Sudáfrica, Corea del Sur, la Unión Soviética, Taiwán, Reino Unido, los Estados Unidos y and Yugoslavia.

2009: Además de los nueve estados con armas nucleares, Irán es sospechosos de mantener activo un programa de armas nucleares y posiblemente también lo sea Siria. No se conoce exactamente el status del programa de Corea del Norte, pero es posible que tenga un pequeño arsenal nuclear.

Los estados en posesión de armas nucleares son en orden cronológico: los Estados Unidos en 1945, Rusia (ex Unión-Soviética) en 1949, Reino Unido en 1952, Francia en 1960, China en 1964, India en 1974, Israel, Sudáfrica, Pakistán en 1998 y Corea del Norte en 2006. La fecha relativa a Israel y Sudáfrica no se conoce con exactitud debido a que sus programas nucleares fueron desarrollados de forma encubierta. Israel lo habría hecho a mediados de la década de 1970 y Sudáfrica a finales de los años ochenta. Este último renunció unilateralmente a ellas en 1993.

No se tomaron en cuenta para los cálculos a los estados que surgieron a raíz de la disolución de la Unión Soviética, quienes heredaron armas nucleares y renunciaron a ellas posteriormente.

Fuente: Elaboración propia con datos de George Perkovich, Jessica T. Mathews, *et al.*, *Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, junio 2007, p. 19.

Cuadro 3. Estados con armas o programas nucleares a lo largo de la historia

ESTADOS NUCLEARES EN EL TNP		PROGRAMAS RECIENTEMENTE CANCELADOS	
China	Reino Unido	Irak	
Francia	Estados Unidos	Libia	
Rusia			
ESTADOS CON ARMAS NUCLEARES FUERA DEL TNP		RENUNCIARON A LAS ARMAS HEREDADAS DE LA UNIÓN SOVIÉTICA	
Israel		Bielorrusia	
India		Kazajstán	
Pakistán		Ucrania	
PROGRAMAS BAJO SOSPECHA		PROGRAMAS O CONSIDERACIÓN TERMINADOS DESPUÉS DE 1970	
Irán		Argentina	Corea del Sur
Corea del Norte		Australia	Suiza
		Brasil	Taiwán
		Canadá	Yugoslavia
		Rumania	
		Sudáfrica	
INTENCIONES SOSPECHOSAS, PERO NINGÚN PROGRAMA DE ARMAS IDENTIFICADO		PROGRAMAS O CONSIDERACIÓN TERMINADOS ANTES DE 1970	
Argelia		Egipto	Noruega
Arabia Saudita		Italia	Suecia
Siria		Japón	Alemania Occidental

Notas:

El total es de treinta y cuatro países. La magnitud exacta del programa de Corea del Norte es desconocida, por lo que no se incluye en los estados con armas nucleares fuera del TNP. Argentina, los Países Bajos, Finlandia y España tuvieron un programa nuclear activo, pero sus intenciones de producir armas nucleares nunca fueron confirmadas. De igual forma, no existen datos públicos para determinar el grado de interés de Indonesia, Grecia y Turquía. Australia, Suiza, Noruega, Italia, Rumania y Japón discutieron la posibilidad de tener un programa de armas nucleares, pero sus actividades han sido de naturaleza civil. Canadá tuvo entre 250 y 450 armas nucleares que proveyeron los Estados Unidos hasta principios de los años ochenta. Si bien Alemania Occidental tuvo igualmente armas estadounidenses, requerían la aprobación explícita de los Estados Unidos antes de poder hacer uso de ellas.

Fuentes: George Perkovich, Jessica T. Mathews, *et al.*, *Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, junio 2007, p. 20 y Ariel Levite, "Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited", *International Security*, vol. 27, núm. 3, invierno 2002-2003, p. 59.

Cuadro 4. Miembros de diferentes grupos para el control de armas y tecnología nuclear en enero del 2005

State	Zangger Committee ^a 1974	NSG ^b 1978	Australia Group ^a 1985	MTCR ^c 1987	Wassenaar Arrangement 1996
Argentina	x	x	x	x	x
Australia	x	x	x	x	x
Austria	x	x	x	x	x
Belarus		x			
Belgium	x	x	x	x	x
Brazil		x		x	
Bulgaria	x	x	x	x ^d	x
Canada	x	x	x	x	x
China	x	x ^d			
Cyprus		x	x		
Czech Republic	x	x	x	x	x
Denmark	x	x	x	x	x
Estonia		x ^d	x ^d		
Finland	x	x	x	x	x
France	x	x	x	x	x
Germany	x	x	x	x	x
Greece	x	x	x	x	x
Hungary	x	x	x	x	x
Iceland			x	x	
Ireland	x	x	x	x	x
Italy	x	x	x	x	x
Japan	x	x	x	x	x
Kazakhstan		x			
Korea, South	x	x	x	x	x
Latvia		x	x ^d		
Lithuania		x ^d	x ^d		
Luxembourg	x	x	x	x	x
Malta		x ^d	x ^d		
Netherlands	x	x	x	x	x
New Zealand		x	x	x	x
Norway	x	x	x	x	x
Poland	x	x	x	x	x
Portugal	x	x	x	x	x
Romania	x	x	x		x
Russia	x	x		x	x
Slovakia	x	x	x		x
Slovenia	x	x	x ^d		x ^d
South Africa	x	x		x	
Spain	x	x	x	x	x
Sweden	x	x	x	x	x
Switzerland	x	x	x	x	x
Turkey	x	x	x	x	x
UK	x	x	x	x	x
Ukraine	x	x		x	x
USA	x	x	x	x	x
Total	35	44	38	34	34

Notas: Los años en los encabezados de las columnas indican la fecha en que se establecieron los diferentes grupos

^a La Comisión Europea participa en este grupo.

^b Grupo de Proveedores Nucleares. NSG por sus iniciales en inglés: Nuclear Suppliers Group. La Comisión Europea funge como observador del grupo.

^c Missile Technology Control Regime

^d Se unieron en 2004.

Fuente: Ian Anthony y Sybille Bauer, "Transfer Controls", en *SIPRI Yearbook: World Armaments and Disarmament*, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, 2004, p. 700.

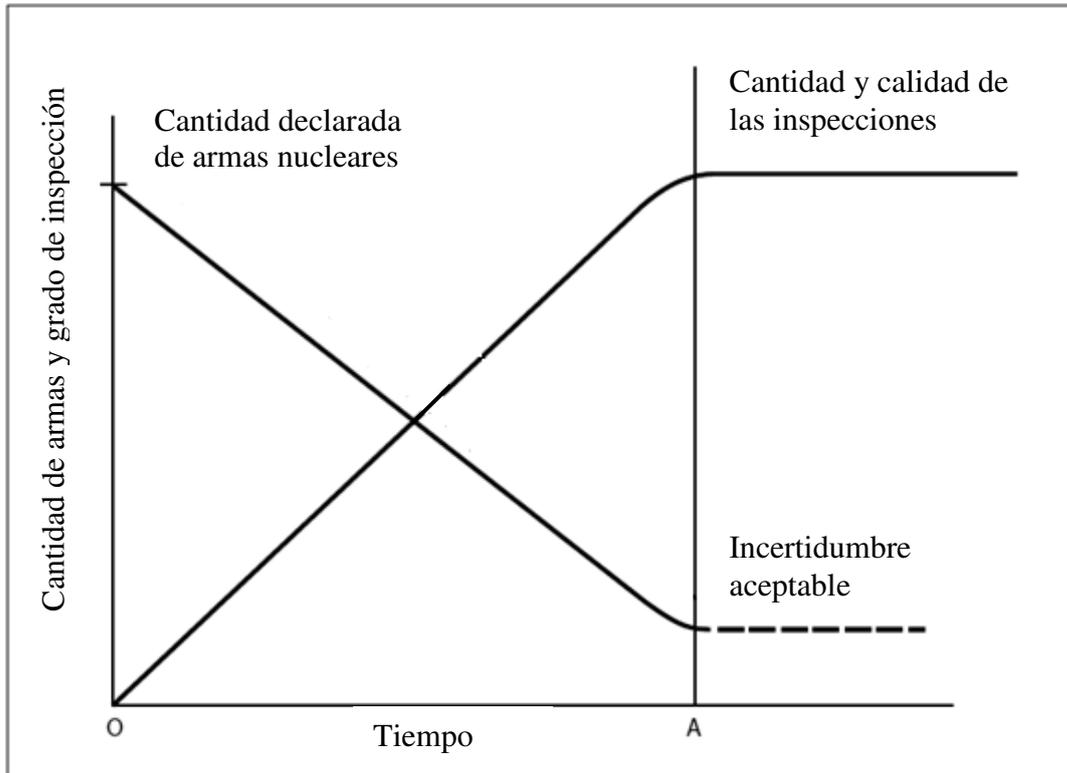
Cuadro. 5. Arsenales nucleares por países en enero del 2006.

PAÍS	ARSENAL NUCLEAR
Estados Unidos	5,521
Rusia	5,682
Francia	348
Reino Unido	185
China	≈130
Israel	≈100-200
Pakistán	≈60
India	≈50
Corea del Norte	≈9
TOTAL	≈12,100

Notas: Las cifras se refieren a la cantidad de armas nucleares desplegadas, por lo que no se incluyen las que se encuentran en reserva. Si estas se incluyen en el cálculo, el total del arsenal de los Estados Unidos es de 10 000 ojivas nucleares, mientras el de Rusia es de 16 000 aproximadamente. Las cifras para Israel, India, Pakistán y Corea del Norte indican la posible cantidad de armas que poseen considerando el material a su disposición.

Fuente: Shannon N. Kile, et al., "World Nuclear forces, 2006", en *SIPRI, Yearbook: World Armaments and Disarmament*, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, 2006, p. 640.

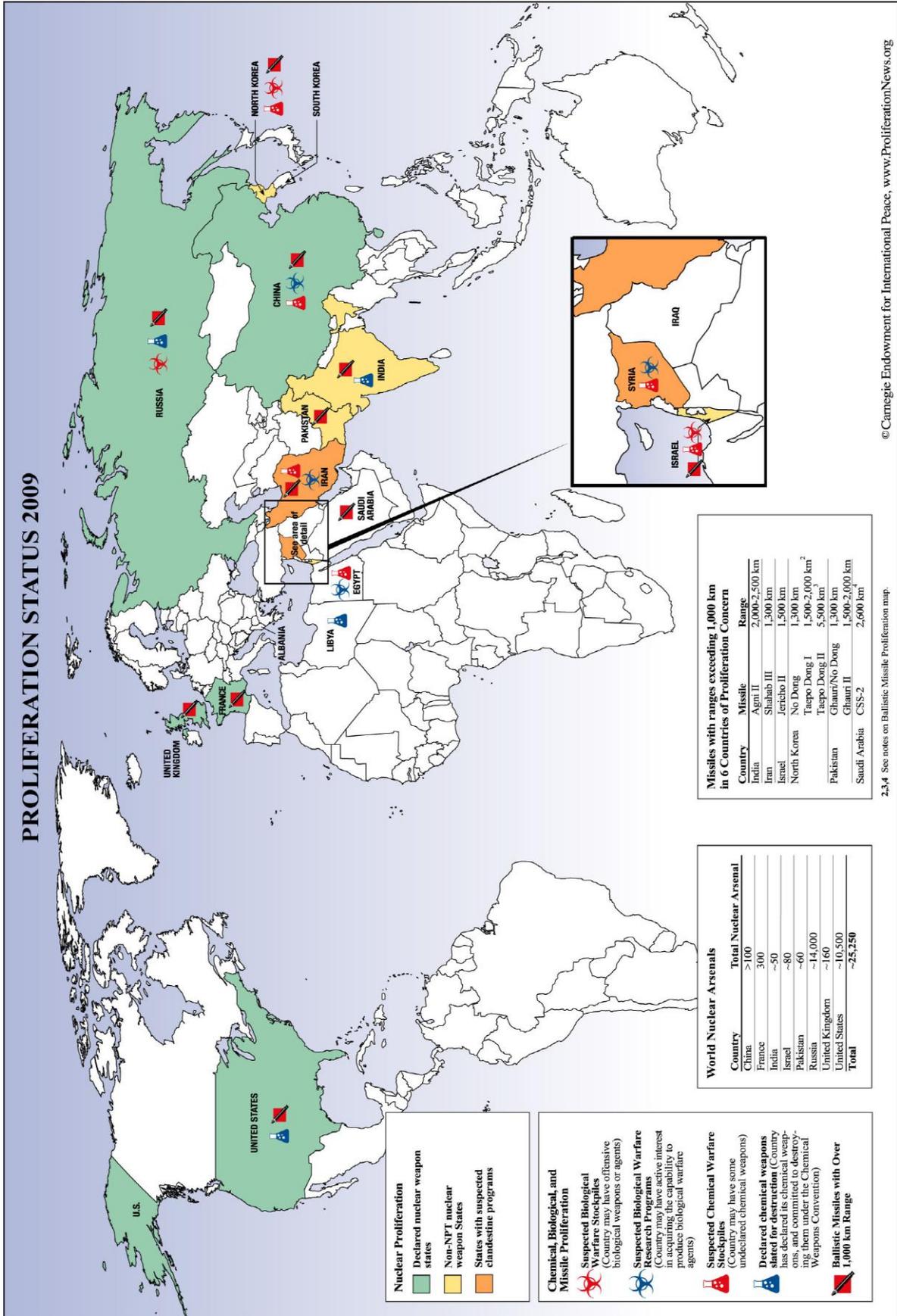
Gráfica 4. La “curva de Wiesner”



Notas: En 1961, el consejero científico del Presidente Kennedy, Jerome Wiesner, argumentó que mientras disminuyera la cantidad de armas nucleares aumentaría la demanda por un sistema de verificación confiable. La incertidumbre aceptable se refiere a que en un mundo con una cantidad limitada de armas nucleares siempre existe la posibilidad de que los estados no cumplan con sus compromisos con el desarme. Sin embargo, éstos no representarían una amenaza seria a la seguridad internacional.

Fuente: Allan S. Krass, *Verification: How Much is Enough?*, citado en Perkovich, George y Acton, James M. (eds.), *Abolishing Nuclear Weapons: A Debate*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009, p. 51.

Gráfica 5. La proliferación de Armas de Destrucción Masiva en febrero del 2009.



Cuadro 6. Expectativas teóricas sobre la proliferación

Variable explicativa	Efecto	Indicativos
DETERMINANTES TECNOLÓGICOS		
Nivel de Desarrollo	Positivo	Producto Interno Bruto (PIB) per cápita; Consumo de energía per cápita
Capacidad Industrial	Positivo	Índice basado en la producción de acero y la capacidad para la producción de energía
DETERMINANTES EXTERNOS		
Amenazas de seguridad	Positivo	Participación en un conflicto persistente o disputas militares interestatales
Garantías de seguridad	Negativo	Alianza con una gran potencia
DETERMINANTES INTERNOS		
Democracia	Negativo	Escala democrática
Democratización	Incertidumbre	Cambios en la escala democrática
Democracia Global	Negativo	Porcentaje de democracias del total de estados en el sistema
Exposición a la economía global	Negativo	Importancia de las Importaciones y exportaciones con relación al PIB
Liberalización económica	Negativo	Cambio en la tasa de comercio
Insatisfacción o motivos simbólicos	Positivo	Tensión con líderes globales o regionales

Fuente: Glenn Chafetz, "The Political Psychology of the Nuclear Nonproliferation Regime", *The Journal of Politics*, Cambridge University Press, vol. 57, núm. 3, agosto 1995, p. 868.

Cuadro 7. Violaciones al régimen de no proliferación que no derivaron en sanciones internacionales hasta 1992.

Violator	In LSC	Strength of Liberalism	Violation or Presumed Violation	Date
Austria	Yes	Strong	Contributed to Iraq's Scud missile	Before 1991
Brazil	No	Weak	Contributed to Iraq's Scud missile	Before 1991
Brazil	No	Weak	Contributed to Iraq's nuclear weapons development	Before 1991
Belgium	Yes	Strong	Supplied nuclear material and technology to South Africa	1981–1985
China	No	Absent	Supplied weapon design information to Pakistan	1980s
Egypt	No	Absent	Contributed to Argentina's Condor missile program	1983–1988
France	Yes	Strong	Supplied nuclear material and technology to South Africa	1981–1985
France	Yes	Strong	Contributed to Argentina's Condor missile program	1983–1988
France	Yes	Strong	Contributed to Iraq's Scud missile	Before 1991
Germany	Yes	Strong	Contributed to Argentina's Condor missile program	1983–1988
Germany	Yes	Strong	Contributed to Iraq's Scud missile	Before 1991
Germany	Yes	Strong	Supplied technology for Iraq's development of nuclear warheads	Before 1991
Germany	Yes	Strong	Exported rocket-testing equipment to Brazil	Before 1991
Great Britain	Yes	Strong	Contributed to Iraq's Scud missile	Before 1991
Great Britain	Yes	Strong	Sold Israel supercomputers used for nuclear warhead and missile design	1991
Israel	Yes	Strong	Failed to adhere to nuclear safeguards	1968–
Israel	Yes	Strong	Conducted nuclear weapons program in violation of NPT	1968–
Israel	Yes	Strong	Aided development of South Africa's nuclear weapons and missile programs	1960s–1992

Violator	In LSC	Strength of Liberalism	Violation or Presumed Violation	Date
Israel	Yes	Strong	Stole krytons (triggers for nuclear warheads) from U.S.	Early 1980s
Israel	Yes	Strong	Conducted missile program ^a	1987–
Israel	Yes	Strong	Reexported U.S. missile technology to China	1991
Italy	Yes	Strong	Contributed to Argentina's Condor Missile Program ^b	1983–1988
Italy	Yes	Strong	Contributed to Iraq's Scud missile	Before 1991
Italy	Yes	Strong	Supplied plutonium extraction laboratory for Iraq's nuclear weapons program	Before 1991
Switzerland	Yes	Strong	Supplied nuclear material and technology to South Africa	1981–1985
Switzerland	Yes	Strong	Contributed to Iraq's Scud missile	Before 1991
Switzerland	Yes	Strong	Contributed to Iraq's nuclear weapons development	Before 1991
United States	Yes	Strong	Aided France in nuclear warhead radiation hardening and design before France joined NPT	1969–1991
United States	Yes	Strong	Supplied nuclear material and technology to South Africa	1981–1985
United States	Yes	Strong	Permitted reexport of thermal treated rocket motor components to Brazil	August 1990
United States	Yes	Strong	Contributed to Iraq's Scud missile	Before 1991
United States	Yes	Strong	Supplied computer technology for Iraq's nuclear weapon's laboratory	Before 1991

^aThe degree of liberalism in all of the tables is based on Raymond Duncan Gastil's (1990) 13-point freedom rating in "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions," *Comparative International Development* 25(1):24–50. The scale, which combined 7-point rankings of political rights and civil liberties, ranges from 2 to 14. I called 2–4 strong, 5–7 moderate, 8–10 weak, and 11–14 absent. Because the survey is from 1988, new states were not included in Gastil's survey. I based their ranking on *Amnesty International Reports* (1990–1993), London: Amnesty International.

Fuente: Glenn Chafetz, "The Political Psychology of the Nuclear Nonproliferation Regime", *The Journal of Politics*, Cambridge University Press, vol. 57, núm. 3, agosto 1995, pp. 769-770.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Beaton, Leonard, *Must the Bomb Spread?*, Middlesex, Penguin, 1966.
- Bailey, Kathleen C., *Strengthening Nuclear Nonproliferation*, Boulder, Westview Press, 1993.
- Baylis, John y Robert O'Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures, The Role of Nuclear Weapons in the Post-Cold War World*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Blackwill, Robert D., y Albert Carnesale (eds.), *New Nuclear Nations, Consequences for U.S. Policy*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1993.
- Bundy, Mc George, *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years*, New York, Random House, 1988.
- Cirincione, Joseph, John B. Wolfsthal y Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenal: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, junio 2002.
- Dixit, Jyotindra Nath, *India-Pakistan in War and Peace*, Londres, Routledge, 2002.
- Dunn, Lewis A., *Containing Nuclear Proliferation*, Londres, IISS, Adelphi Paper, núm. 263, 1991.
- Fischer, David, *History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years*, Viena, IAEA, 1997.
- Freedman, Lawrence, *The Evolution of Nuclear Strategy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003.
- Gaddis, John Lewis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, Nueva York, Oxford University Press, 1987.
- Goldblat, Jozef, *Nuclear Non-Proliferation: A Guide to the Debate*, Londres y Philadelphia, Stockholm International Peace Research Institute, 1985.
- Jervis, Robert, *The Meaning of the Nuclear Revolution*, Ithaca, Cornell University Press, 1989.
- Kissinger, Henry, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Nueva York, W.W. Norton, 1969.

- Lebow, Richard Ned, *Between Peace and War*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1981.
- Lynn-Jones, Sean M., Steven E. Miller y Stephen Van Evera (eds.), *Nuclear Diplomacy and Crisis Management*, Cambridge, MIT Press, 1990.
- Mandelbaum, Michael, *The Nuclear Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Peimani, Hooman, *Nuclear Proliferation in the Indian Subcontinent: The Self-Exhausting "Superpowers" and Emerging Alliances*, Westport, Praeger, 2000.
- Perkovich, George y James M. Acton (eds.), *Abolishing Nuclear Weapons: A Debate*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009.
- _____, Jessica T. Mathews, Joseph Cirincione, Rose Gottemoeller y Jon B. Wolfsthal, *Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, junio 2007.
- Quester, George H., *Nuclear Proliferation. Breaking the Chain*, Madison, University of Wisconsin Press, 1981.
- Reiss, Mitchell, *Without the Bomb: The Politics of Nuclear Nonproliferation*, Nueva York, Columbia University Press, 1988.
- Smith, Derek, *Deterring America: Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Sagan, Scott y Kenneth Waltz (eds.), *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, Nueva York y Londres, W.W. Norton & Company, 1995.
- Squassoni, Sharon, *Nuclear Energy: Rebirth or Resuscitation?*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009.
- Walker, William, *Weapons of Mass Destruction and International Order*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 2004.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

Artículos y capítulos de libro

Acton, James M., "The Problem with Nuclear Mind Reading", *Survival*, vol. 51, núm.1, febrero-marzo 2009.

American Society of International Law, "U.S. Concerns about Declining Effectiveness of Nonproliferation Regime", *The American Journal of International Law*, vol. 99, núm. 4, octubre 2005.

Anthony, Ian y Sybille Bauer, "Transfer Controls", en *SIPRI Yearbook: World Armaments and Disarmament*, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, 2004.

Baylis, John, "Nuclear Weapons, Prudence, and Morality: The Search for a "Third Way", en John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures, The Role of Nuclear Weapons in the Post-Cold War World*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Bernstein, Barton J., "Eclipsed by Hiroshima and Nagasaki. Early Thinking about Tactical Nuclear Weapons", *International Security*, vol. 15, núm. 4, primavera 1991.

Bhimaya, Kotera M., "Nuclear Deterrence in South Asia. Civil-Military Relations and Decision-Making", *Asian Survey*, vol. 34, núm. 7, julio 1994.

Blackwill, Robert D. y Albert Carnesale, "Introduction: Understanding the Problem", en Robert D. Blackwill y Albert Carnesale, *New Nuclear Nations: Consequences for U.S. Policy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1993.

Blechman, Barry M. y Douglas M. Hart, "The Political Utility of Nuclear Weapons. The 1973 Middle East Crisis", *International Security*, vol. 7, núm. 1, verano 1982.

Brzoska, Michael, "Is the Nuclear Non-Proliferation System a Regime? A Comment on Trevor McMorris Tate", *Journal of Peace Research*, vol. 29, núm. 2, mayo 1992.

Bueno de Mesquita, Bruce y William H. Riker, "An Assessment of the Merits of Selective Proliferation", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 26, núm. 2, junio 1982.

_____, "An expected Utility Theory of International Conflict", *The American Political Science Review*, vol. 74, núm. 4, diciembre 1980.

- Bundy, McGeorge, "The Unimpressive Record of Atomic Diplomacy" en Robert Art y Kenneth Waltz (eds.), *The Use of Force. Military Power and International Politics*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2004.
- Chafetz, Glenn, "The Political Psychology of the Nuclear Nonproliferation Regime", *The Journal of Politics*, Cambridge University Press, vol. 57, núm. 3, agosto 1995.
- Davies, Simon J., "Community Versus Deterrence: Managing Security and Nuclear Proliferation in Latin America and South Asia", *International Relations*, vol. 18, núm. 1, 2004.
- Feaver, D. Peter y Emerson M.S. Niou, "Managing Nuclear Proliferation: Condemn, Strike, or Assist?", *International Studies Quarterly*, vol. 40, núm. 2, junio de 1996.
- Fedorov, Yuri, "New Wine in Old Bottles: The New Salience of Nuclear Weapons", París, IFRI, otoño 2007.
- Fischer, David, "The London Club and the Zangger Committee: How Effective?", en Bailey y Rudney (eds.), *Proliferation and Exports Controls*, Nueva York, University Press of America, 1993.
- Ford, Christopher A., "Debating Disarmament: Interpreting Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons", *The Nonproliferation Review*, vol. 14, núm. 3, noviembre 2007.
- Frankel, Benjamin, "The Brooding Shadow: Systemic Incentives and Nuclear Weapons Proliferation", *Security Studies*, vol. 2, septiembre 1993.
- Freedman, Lawrence, "Eliminators, Marginalists and the Politics of Disarmament", en John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- Frost, Robin M., "Nuclear Terrorism after 9/11", en Robert Art y Kenneth Waltz, *Military Power and International Politics*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2004.
- Gaddis, John Lewis, "Nuclear Weapons, the End of the Cold War, and the Future of the International System", en P.J. Garrity y S. A. Maaranen (eds.), *Nuclear Weapons in a Changing World*, Nueva York, Plenum, 1992.

- Ganguly, Sumit y Kent L. Biringir, "Nuclear Crisis Stability in South Asia", *Asian Survey*, vol. 41, núm. 6, nov-dic 2001.
- Geller, D.S., "Nuclear Weapons, Deterrence and Crisis Escalation", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 34, núm. 2, 1990.
- Gittings, John, "After Trident: Proliferation or Peace?", *International Relations*, vol. 21, núm. 4, 2007.
- Gordon, Sandy, "Camping South Asia's Nuclear Weapons Programs: A Window of Opportunity?", *Asian Survey*, vol. 34, núm. 7, julio 1994.
- Hanson, Marianne, "Regulating the Possession and Use of Nuclear Weapons: Ideas, Commissions, and Agency in International Security Politics – the Case of the Canberra Commission", en Ramesh Thakur, Andrew Cooper y John English (eds.), *International Commissions and the Power of Ideas*, Tokyo, United Nations University, 2005.
- _____, "Nuclear Weapons as Obstacles to International Security", *International Relations*, vol. 16, núm.3, 2002.
- Harkavy, Robert E., "Pariah States and Nuclear Proliferation", en George Quester (ed.), *Nuclear Proliferation: Breaking the Chain*, Madison, University of Wisconsin Press, 1981.
- Harris, Verne, Sello Hatang y Peter Liberman, "Unveiling South Africa's Nuclear Past", *Journal of Southern African Studies*, vol. 30, núm. 3, septiembre 2004.
- Hippler Bello, Judith y Peter H. F. Bekker, "Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons", *The American Journal of International Law*, vol. 91, núm. 1, enero 1997.
- Hoyt, Timothy D., "Pakistani Nuclear Doctrine and the Dangers of Strategic Myopia", *Asian Survey*, vol. 41, núm. 6, noviembre-diciembre 2001.
- Hughes, Jeffrey L., "The Origins of World War II in Europe: British Deterrence Failure and German Expansionism" en Robert I. Rotberg y Theodore K. Rabb, *The Origins and Prevention of Major War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Hurrell, Andrew, "Teoría de regímenes internacionales: una perspectiva europea", *Foro Internacional*, núm. 130, vol. 32, octubre-diciembre 1992.

- Huth, Paul y Bruce Russett, "Deterrence Failures and Crisis Escalation", *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 1, 1988.
- Jeanloz, Raymond, "Comprehensive Nuclear-Test Ban Treaty and U.S. Security" en George P. Shultz, Sidney D. Drell, y James E. Goodby, *Reykjavik Revisited: Steps Toward a World Free of Nuclear Weapons*, Stanford, Hoover Institution Press, 2008.
- Jervis, Robert, "The Utility of Nuclear Deterrence", en Robert Art y Kenneth Waltz, *The Use of Force. Military Power and International Politics*, Lanham, Rowman y Littlefield, 2004.
- _____, "The Political Effects of Nuclear Weapons: A Comment", *International Security*, vol. 13, núm.2, otoño 1988.
- Kaiser, Karl, "Non-Proliferation and Nuclear Deterrence", *Survival*, vol. 31, núm. 2, marzo-abril 1989.
- Karl, David J., "Lessons for Proliferation Scholarship in South Asia: The Buddha Smiles Again", *Asian Survey*, vol. 41, núm. 6, noviembre- diciembre 2001.
- Kile, Shannon N., "Nuclear Arms Control and Nonproliferation" en *SIPRI Yearbook: World Armaments and Disarmament*, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, 2006.
- _____, Vitaly Fechenko y Hans M. Kristensen, "World Nuclear Forces 2006" en *SIPRI Yearbook: World Armaments and Disarmament*, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, 2006.
- Kissinger, Henry, George Schultz, William Perry y Sam Nunn, "Call for a World Free of Nuclear Weapons", *The Wall Street Journal*, 4 de enero de 2007.
- Krasner, Stephen (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1983.
- Kugler, Jacek, "Terror without Deterrence: Reassessing the Role of Nuclear Weapons", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 28, núm. 3, septiembre 1984.

- Lavoy, Peter R., "Civil-Military Relations, Strategic Conduct, and the Stability of Nuclear Deterrence in South Asia", en Scott Sagan (ed.), *Civil-Military Relations and Nuclear Weapons*, Stanford, Stanford University Center for International Security and Arms Control, junio 1994.
- Levite, Ariel, "Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited", *International Security*, vol. 27, núm. 3, invierno 2002-2003.
- MacDonald, Callum, "Deterrent Diplomacy: Roosevelt and the Containment of Germany", en Boyce R. y E.M. Robertson (eds.), *Paths to war: New Essays on the Origins of the Second World War*, Londres, Macmillan, 1989.
- McMorris Tate, Trevor, "Regime-Building in the Non-Proliferation System", *Journal of Peace Research*, vol. 27, núm. 4, noviembre 1990.
- Mearsheimer, John, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, vol. 15, núm. 1, 1990.
- _____ "The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 3, verano 1993.
- Morton, Louis, "The Decision to Use the Atomic Bomb", *Foreign Affairs*, vol. 35, núm. 2, enero 1957.
- Mueller, John, "The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons: Stability in the Postwar World", en Sean M. Lynn-Jones, Steven E. Miller y Stephen Van Evera (eds.), *Nuclear Diplomacy and Crisis Management*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1990.
- Nalebuff, Barry, "Minimal Nuclear Deterrence", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, núm. 3, septiembre 1988.
- O'Neill, Robert, "Weapons of the Underdog", en John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures. The Role of Nuclear Weapons in the Post-Cold War World*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Organski A. F. K. y Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.
- Paul, T.V., "Nuclear Taboo and War Initiation in Regional Conflicts", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 39, núm. 4, diciembre 1995.

- Perkovich, George, "Principles for Reforming the Nuclear Order", *Proliferation Papers*, IFRI Security Studies Center, núm. 22, otoño 2008.
- Quester, George H., "Preventing Proliferation: The Impact on International Politics" en George Quester (ed.), *Nuclear Proliferation: Breaking the Chain*, Madison, University of Wisconsin Press, 1981.
- _____, "Conceptions of Nuclear Threshold Status", en Regina Cowan Karp (ed.), *Security with Nuclear Weapons? Different Perspectives on National Security*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- Quinlan, Michael, "Aspiration, Realism, and Practical Policy", en John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- Russett, Bruce, "The Calculus of Deterrence", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 7, núm.2, 1963.
- _____, "The Real Decline in Nuclear Hegemony", en Erns-Otto Czempiel y James N. Rosenau (eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990's*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1989.
- Sagan, Scott, "Why Do States Build Nuclear Weapons", en Victor Utgoff (ed.), *The Coming Crisis: Nuclear Proliferation, U.S. Interests and World Order*, Massachusetts, MIT Press, 2000.
- _____, "Nuclear Instability in South Asia", en Robert Art y Kenneth Waltz. *The Use of Force. Military Power and International Politics*, Lanham, Rowman y Littlefield, 2004.
- Schelling, Thomas C., "The Role of Nuclear Weapons" en Benjamin Ederington y Michael J. Mazarr, *Turning Point: The Gulf War and U.S. Military Strategy*, Boulder Colorado, Westview Press, 1994.
- Schneider, Barry, "Nuclear Proliferation and Counter-Proliferation: Policy Issues and Debates", *Mershon International Studies Review*, vol. 38, núm. 2, octubre 1994.

- Shaikh, Farzana, "Pakistan's Nuclear Bomb. Beyond the Non Proliferation Regime", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 78, núm. 1, enero 2002.
- Simpson, John, "Nuclear Non-Proliferation in the Post-Cold War Era", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 70, núm. 1, enero 1994.
- Singh, Sonali y R. Way, Christopher, "The Correlates of Nuclear Proliferation: A Quantitative Test", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, núm. 6, diciembre de 2004.
- Tannenwald, Nina, "The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use", *International Organization*, vol. 53, núm. 3, verano 1999.
- Thakur, Ramesh, "The South Asian Nuclear Challenge", en John Baylis y Robert O'Neill (eds.), *Alternative Nuclear Futures. The Role of Nuclear Weapons in the Post-Cold War World*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- U.N. Security Council Resolution on Nonproliferation of WMD, *The American Journal of International Law*, vol. 98, núm. 3, julio 2004.
- Utgoff, Victor, "Missile Defense and American Ambitions", *Survival*, vol. 44, núm. 2, enero 2002.
- _____, "Missile Defenses and the Multiplication of Nuclear Weapons", en Robert J. Art y Kenneth N. Waltz, *The Use of Force: Military Power and International Politics*, Lanham, Rowman y Littlefield, 2004.
- Valencia, Mark U., *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia*, en Robert Art y Kenneth Waltz, *Military Power and International Politics*, Lanham, Rowman y Littlefield, 2004.
- Walker, William, "Nuclear Order and Disorder", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 76, núm. 4, octubre 2000.
- Waltz, Kenneth, "Nuclear Myths and Political Realities", en Robert Art y Kenneth Waltz, *The Use of Force. Military Power and International Politics*, Lanham, Rowman y Littlefield, 2004.

_____, "The Stability of a Bipolar World", *Daedalus*, verano 1964.

_____, "Nuclear Stability in South Asia", en Robert Art y Kenneth Waltz, *The Use of Force. Military Power and International Politics*. Lanham, Rowman y Littlefield, 2004.

_____, "The Spread of Nuclear Weapons, More May be Better", International Institute of Strategic Studies IISS, Adelphi Paper núm. 171, otoño 1981.

Webster, Paul, "Just Like Old Times", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 59, núm. 4, julio-agosto 2003.

Recursos en línea

Carnegie Endowment for International Peace, <http://www.carnegieendowment.org/>

Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/index.html>

Institut Français des Relations Internationales (IFRI), <http://www.ifri.org/frontDispatcher>

Institute for Science and International Security (ISIS), <http://www.isis-online.org/>

International Atomic Energy Agency (IAEA), <http://www.iaea.org/>

Stockholm Institute for International Peace (SIPRI), <http://www.sipri.org/>

The International Institute for Strategic Studies (IISS), <http://www.iiss.org/>

Otros documentos

Baker, Peter, "Senate Approves Indian Nuclear Deal", *New York Times*, 1 de octubre 2008.

Disponible en

http://www.nytimes.com/2008/10/02/washington/02webnuke.html?_r=1&ei=5070&emc=eta1

Bailes, Alyson J. K. e Ian Anthony, "Atoms for Peace or War: SIPRI and the Challenges of Nuclear Disarmament and Non-Proliferation", IMEMO, SIPRI. Conferencia pronunciada en Moscú el 26 de mayo de 2006.

Falk, Richard y David Krieger, "The Non-Proliferation Treaty is Failing: What Now?", *Nuclear Age Peace Foundation*, marzo 2006. Disponible en

http://www.wagingpeace.org/articles/2006/03/00_falk_krieger_npt-failing-what-now.htm

Gorbachov, Mijail, "Es hora de abandonar la ruta nuclear a la paz", *Periódico Reforma*, Sección Internacional, 5 de agosto de 2007.

Laurence, Martin, "Nuclear Weapons after the Cold War", Guest Essay, Microsoft® Encarta® Online Encyclopedia 2008. Disponible en http://au.encarta.msn.com/sidebar_781536536/guest_essay_nuclear_weapons_after_the_cold_war.html

Manifiesto de Bertand Rusell y Albert Einstein de 1955. Disponible en <http://www.pugwash.org/about/manifiesto.htm>

Pincus, Walter, "Gates Suggests New Arms Deal with Russia", *The Washington Post*, 29 de octubre 2008. Disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/28/AR2008102803314.html?wpisrc=newsletter>

Sagan, Scott, Chrystopher Chyba y Hans Blix, "Looking Ahead: A New Nuclear Arms Race", Stanford, Stanford Institute for International Studies. Conferencia realizada el 6 de mayo de 2005. Disponible en iTunes U.

Rauf, Tariq, "Ratification of CTBT in U.S. National Security Interest", Monterey, James Martin Center for Nonproliferation Studies, 14 de octubre de 1999. Disponible en <http://cns.miis.edu/research/testban/rauf.htm>