

Institut des Relations Internationales et Stratégiques, *Relations Internationales et Stratégiques*, “Dossier: Les enjeux de la prolifération nucléaire”, núm. 17, primavera de 1995.

El final de una gran guerra termina con la victoria militar del bando más poderoso y hábil; sin embargo, un conflicto de escala mundial culmina, generalmente, con una redefinición de las reglas del juego internacional.

El fin de la guerra fría se ha caracterizado precisamente por el abandono y la reconstrucción de algunas de las reglas previamente existentes, así como por el esbozo de una nueva distribución de poder en el escenario internacional. El tema de la proliferación nuclear es uno de los que mejor muestra las titubeantes políticas que tienen lugar, en la actualidad, en el incierto nuevo orden mundial.

En su número 17, la revista francesa *Relations Internationales et Stratégiques* analiza diversos temas relacionados con las armas nucleares en la posguerra fría: la no proliferación nuclear; las iniciativas globales y regionales de desarme nuclear; la política nuclear de las grandes potencias; el régimen de la no proliferación nuclear y, de forma muy especial, la Conferencia de revisión y extensión del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), entre otros. Si bien el resultado de la conferencia de revisión del TNP ha sido ya ampliamente divulgado — dicho tratado se prorrogó de forma indefinida —, los 15 artículos compilados en la revista que se reseña tratan muchos temas todavía vigentes tanto en los pasillos de la negociación internacional como en el mundo académico.

El título de este número especial de *Relations Internationales et Stratégiques* es por sí mismo sugerente: “Les enjeux de la prolifération nucléaire”, ya que revela la existencia de un incipiente debate sobre la no proliferación nuclear en un mundo algo alejado, aunque aún influido, por el conflicto este-oeste. El debate parece estar concentrado en cuatro grandes temas: la viabilidad del régimen de no proliferación nuclear en un mundo con diversos centros de poder; la contra-prolifерación como alternativa a la no proliferación nuclear; el papel de los Estados con tendencias proliferantes — o Estados que *de facto* son nucleares —; y, las medidas regionales de desarme nuclear.

Algunos de los artículos incluidos, como los de Jack Mendelsohn, Jon Wolfsthal, Serge Sur, Thérèse Delpech, Michel Fortmann, Ben Sanders y John Simpson, pretenden esbozar los posibles escenarios nucleares del futuro, así como las maneras eventuales de hacerles frente. El ensayo de Serge Sur, el cual analiza el estado del régimen de no proliferación a 25 años de la entrada en vigor del TNP, es particularmente relevante. El autor parte de una premisa realista: la

proliferación nuclear es un hecho, es real y existe; se da de forma virtual y además rampante, como lo demostrarían los casos de Corea del Norte, Iraq, la antigua URSS y el comercio ilícito de armas. Esta realidad ineludible implica, para ese autor, la necesidad de reformar el régimen de no proliferación y su adecuación a las nuevas condiciones internacionales.

De acuerdo con Serge Sur, las zonas libres de armas nucleares (ZLAN) representan alternativas viables dentro del propio régimen de no proliferación y, de hecho, lo refuerzan, al ceñirse a regiones geográficas y políticas muy específicas. Empero, sostiene el autor, el reto actual radica en el surgimiento de otras opciones fuera del TNP; ello conlleva un dilema, ya que dichas opciones se opondrían frontalmente al régimen existente, como sucede con la llamada contraproliferación. Esta última implica el uso de una fuerza armada en caso de amenaza nuclear; incluye, también, el desmantelamiento de instalaciones militares de tipo nuclear en Estados no autorizados legalmente para poseer armas nucleares. Para Sur, esta posibilidad, considerada muy seriamente por las potencias nucleares, es conflictiva, pues implica desviarse del carácter consensual y pacífico intrínseco en el régimen de no proliferación nuclear. En palabras del propio autor, esta posibilidad implica una no proliferación impuesta, en la cual la alternativa no consiste en adquirir o no armas nucleares, sino en imponer, a través de la fuerza, la abstención de adquirir la bomba nuclear.

La polémica despertada por la inclusión de la opción contraproliferante en el debate se refleja en los ensayos de François Géré y de Mitchell Reiss y Herald Müller, autores que asumen una posición contraria a la de Serge Sur. Para ellos, la contraproliferación es una alternativa viable y no conflictiva, destinada a reforzar el caduco régimen de no proliferación nuclear. Tienen razón al indicar que la contraproliferación no es estrictamente novedosa, pues Israel incursionó en una operación de este tipo en 1982, cuando atacó el reactor nuclear iraquí de Osirak. De acuerdo con estos autores, el régimen de no proliferación existente se beneficiaría al incluir medidas similares a las aplicadas por Israel en 1982, ya que con ello se podría enfrentar adecuadamente un mundo como el de la posguerra fría, diferente a aquél en el cual se adoptó el TNP. En efecto, si los mecanismos de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) resultan insuficientes para garantizar la no proliferación horizontal, la contraproliferación podría verse como un instrumento útil para afrontar crisis como la nuclearización de Corea del Norte, Irán o Iraq. La declaración del Consejo de Seguridad adoptada en 1992, que califica a la proliferación nuclear como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, otorgaría el respaldo legal a operaciones como las defendidas por dichos autores.

Sin embargo, es claro que esa opción conllevaría ciertos riesgos. El ensayo de Reiss y Müller tiene la virtud de reconocer algunos de los riesgos envueltos en la

contraproliferación. De entrada, parecería difícil que las medidas vinculadas con esa opción se adoptaran en un marco multilateral, como lo es el propio TNP; parecería más probable que fueran adoptadas de manera unilateral y, en ese caso, resulta claro que serían instrumentadas únicamente por aquellos Estados con mayor capacidad militar y estratégica. Serían ellos los que, de manera incierta, decidirían cuándo un Estado está incursionado en una actividad nuclear que amenazara la paz y la seguridad internacionales. Y es de suponer que dicho criterio estaría ampliamente sesgado hacia sus intereses como grandes potencias. Por otra parte, es evidente que una operación de esa envergadura atentaría contra el principio de la proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y, a la vez, pondría en jaque la seguridad de poblaciones civiles localizadas cerca del blanco nuclear.

Desde mi punto de vista, la posición de países como México en relación con tan delicado punto es de carácter vital, especialmente si se toma en cuenta que la aceptación de la llamada contraproliferación iría en perjuicio de aquellos Estados más débiles y menos poderosos en recursos militares. La contraproliferación es por sí misma una modificación en las normas del juego; me parece que es la forma menos conveniente para afrontar el actual escenario internacional, incierto y turbio, ya que conlleva admitir la incapacidad de construir un nuevo orden internacional basado en consensos generales y en autoridades legítimamente aceptadas por la mayoría de los Estados.

Un orden basado en la fuerza es siempre precario, además de desgastante, pues siempre requerirá más y más recursos para intentar controlar a todo aquel que decida desafiarlo. El nuevo (des)orden mundial requiere de una verdadera campaña de convencimiento en favor de la no proliferación nuclear; es decir, la adopción de medidas tendientes a fomentar la mutua confianza y no el recelo a través de la fuerza. Dicha campaña supondría una labor de persuasión acerca del hecho de que, hoy, la posesión de una bomba nuclear no otorga beneficio de ningún tipo, de que la nuclearización carece de sentido. Por ello es importante la perspectiva de los países menos desarrollados, los cuales, en última instancia, avalan y legitiman un orden construido por un hegemón.

Los ensayos de Tariq Rauf y de Michel Fortmann y Albert Legault presentan las perspectivas de algunos países en desarrollo sobre este tema; incluso, las de aquellos países que tienen intereses de tipo nuclear como Belarús, Corea del Norte, India, Irán, Kazajstán, Pakistán y Ucrania. Fortmann y Legault realizan un análisis empírico muy bien logrado de la situación reinante en las ex repúblicas soviéticas y en la península coreana. La riqueza de su artículo consiste en destacar las supuestas utilidades que, para algunos países, tienen las armas nucleares en una época caracterizada por las asimetrías de poder. Mientras para algunos países la adquisición de una ojiva nuclear tiene, exclusivamente, un objetivo militar, para

otros, según el análisis de los autores señalados, las armas nucleares otorgan un recurso de negociación estratégico (lo que da origen a la comúnmente llamada “diplomacia nuclear”). Corea del Norte y Ucrania, por ejemplo, serían los países más exitosos en usar una diplomacia nuclear con Estados Unidos y Rusia. De acuerdo con esta visión, sin sus proyectos nucleares, esos países hubieran estado incapacitados para negociar con las grandes potencias, obtener de ellas concesiones especiales, recibir préstamos a cambio de su desnuclearización y sostener la viabilidad de sus regímenes políticos.

Tariq Rauf, por su parte, presenta una excelente argumentación sobre las políticas de India y Pakistán. El autor describe cuáles son las características de la escalada nuclear en el sur de Asia, cuyo rasgo principal es la dinámica de conflicto y cooperación entre India y Pakistán. Asimismo, puntualiza las diferencias entre la política nuclear pakistaní —la cual pretende disuadir a India— y el programa nuclear indio. Este último, según lo describe, es mucho más amplio, tiene mayores pretensiones políticas y encaja dentro de la aspiración india de constituirse no sólo en una gran potencia regional sino mundial. Rauf invita a la moderación y al realismo, desecha las alternativas de crear ZLAN en esa región y sugiere a aquellos estudiosos de los temas de seguridad internacional que consideren con mayor atención las realidades y los problemas geopolíticos de cada región, una vez que las tensiones globales de otros años han disminuido.

Una omisión considerable en esta publicación francesa consiste en desdeñar e ignorar la labor de los países del sur que, sin tener aspiraciones de tipo nuclear, han jugado un papel fundamental en la construcción del régimen de no proliferación de armas nucleares. Los franceses cometen el mismo error de sus contrapartes estadounidenses al considerar que el sur es siempre un bloque constituido por Estados revisionistas y parias. Como casi siempre ocurre en las publicaciones especializadas en cuestiones de desarme, seguridad y estrategia internacionales, el papel de Estados como Egipto, Indonesia, México e incluso Suecia resulta siempre velado frente a la preponderancia de las grandes potencias militares. Afortunadamente para nosotros, *Relations Internationales et Stratégiques* tuvo a bien invitar a una autora mexicana para discutir una propuesta hartamente sugerida por México: las ZLAN.

En su ensayo sobre las ZLAN como alternativa en materia de no proliferación, Kenza S.E. de García-Robles explora algunas de las lecciones aprendidas durante la negociación del Tratado de Tlatelolco, las cuales resultan útiles en el actual contexto. En efecto, quizá una vez finalizado el conflicto bipolar y desmitificado de su estigma ideológico, sea más factible el análisis abierto y libre de prejuicios de la creación de regiones desnuclearizadas. A la pregunta clave y pocas veces estudiada de por qué el Tratado de Tlatelolco fue factible en América Latina y no lo fue, durante mucho tiempo, en otras regiones, García-Robles contesta que en

el hemisferio occidental se reunieron tres requisitos esenciales en cualquier negociación de una ZLAN: consenso regional, aceptación de los países nucleares y mecanismos de control y verificación.

El consenso regional tiene una relevancia mayor, pues sin una disposición adecuada por parte de los Estados de una región para renunciar a la opción nuclear, todo esfuerzo por crear una ZLAN será fútil. En América Latina, la llamada crisis de los misiles de Cuba, en 1962, creó las condiciones necesarias para que la mayoría de los países —entre ellos Bolivia, Brasil, Chile y México— percibiera los costos de una política de proliferación y las ventajas de sostener la seguridad común. Es cierto que las condiciones resultaron especialmente favorables en América Latina, pues ningún Estado de la región poseía aún la bomba nuclear. Por el contrario, en Asia y Medio Oriente el problema radica, como bien lo indica la autora, en que son regiones que, *de facto*, están nuclearizadas. En aquellas latitudes, lo importante no es convencer a los países de que no adquieran armas de destrucción masiva, sino inducirlos a renunciar a ellas; construir un consenso donde de antemano no lo existe.

Un aspecto interesante del artículo de García-Robles es el hecho de analizar a las ZLAN en una justa balanza, planteando tanto sus aspectos positivos como los negativos. De los beneficios emanados de acuerdos como el Tratado de Tlatelolco se ha dicho y escrito de forma abundante, no así de sus restricciones. La autora hace bien en reiterar que las ZLAN no representan opciones alternas al TNP, pues si bien impiden la proliferación horizontal están muy constreñidas para impedir la proliferación vertical. Las ZLAN son más bien complemento de mecanismos como el TNP y refuerzan al régimen en su totalidad. La autora reitera, igualmente, que las ZLAN en poco escapan del carácter discriminatorio del régimen de no proliferación, pues aun en lugares como América Latina se hace necesario la distinción de obligaciones y responsabilidades entre los Estados nucleares y los no nucleares. Efectivamente, se requiere no sólo del consenso de los países que forman parte de la zona desnuclearizada sino del compromiso de aquellas potencias nucleares que tienen intereses en la región.

Como es característico en ella, Kenza S.E. de García-Robles propone prudencia. Al igual que Rauf, su argumento posee altas cantidades de realismo en contraposición del idealismo ingenuo generado en muchos ambientes políticos y académicos por la desaparición de la URSS. Nunca queda de más recordar que el TNP y las ZLAN emanan de condiciones políticas y geográficas particulares, reflejan una distribución de poder difícil de evadir y casi nunca derivan de contextos fortuitos. En fin, de esas realidades ineluctables y de otros tantos temas más, imposibles de abarcar en estas breves líneas, discurren más de 15 autores que participan en este número especial sobre la proliferación nuclear. La ventaja de fuentes como *Relations Internationales et Stratégiques* es que resultan opciones

válidas frente a la escuela dominante en Estados Unidos, aún permeada y extasiada por el fin de la guerra fría. La gran desventaja es que, como suele ocurrir, se trata de un material poco accesible en bibliotecas de México.

Arturo C. Sotomayor Velázquez

Rafael Velázquez Flores, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1995, 302 pp.

Rafael Velázquez es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). *Introducción al estudio de la política exterior de México*, su obra más reciente, busca que el estudiante de Relaciones Internacionales pueda tener un acercamiento a la política exterior mexicana. Por ello, una de las primeras preocupaciones del autor es dar una definición propia de lo que entiende por política exterior:

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político, básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil. A su vez, la política exterior es determinada por los factores de situación tanto internos como externos y sigue las pautas de la política del poder y la política de presión (p. 29).

Posteriormente, el autor analiza con detalle los conceptos clave que incluye en su definición: Estado, interés nacional, seguridad nacional, objetivos de la política exterior, entre otros.

Introducción al estudio de la política exterior de México se divide en dos secciones principales. La primera sección consta de dos capítulos que revisan, respectivamente, los conceptos fundamentales y los antecedentes de la política exterior de México. La segunda sección estudia la política exterior contemporánea de México, de 1988 a 1994; se divide en tres capítulos que, respectivamente, analizan los factores internos y externos de la política exterior en ese periodo; sus bases y fundamentos; y las acciones concretas que la caracterizaron.

En el primer capítulo de este libro se deja en claro que la política exterior de un Estado se encuentra determinada por diversos y cambiantes factores internos y externos. Por ello, aunque el Estado puede plantearse los objetivos que más le convengan y formular la estrategia de política exterior que considere más apropiada, el alcance de los objetivos propuestos y el logro de los resultados esperados