
El régimen internacional de la no proliferación nuclear

*Mónica Serrano**

Los dramáticos acontecimientos de los últimos años han desatado un amplio debate acerca del ritmo y la dirección del cambio en el sistema internacional. Buena parte de esta discusión ha girado en torno a los cambios operados en la estructura de seguridad del sistema internacional. Dichos cambios han sido particularmente claros en dos áreas interrelacionadas: la proliferación nuclear y la estabilidad regional, en las cuales las transformaciones que se han observado hasta ahora han sido tanto positivas como negativas.

Uno de los cambios de mayor importancia ha sido la parcial desactivación del riesgo de una confrontación nuclear entre las superpotencias. Sin embargo, y paradójicamente, el fin de la cooperación soviético-estadunidense en el área de la no proliferación podría dar lugar a cierta inestabilidad en el ámbito nuclear internacional. La cooperación entre las superpotencias en dicha área se remonta a la década de los años sesenta en el contexto posterior a la crisis cubana de los misiles. Las primeras negociaciones que sentaron las bases de esta cooperación estuvieron vinculadas, por un lado, a la posible participación de Alemania en una fuerza multilateral y, por el otro, a la construcción de un régimen latinoamericano de no proliferación. A pesar del surgimiento de un nuevo periodo de tensión en la relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética a principios de la década de los ochenta, la cooperación en el área de la no proliferación se mantuvo e incluso se afianzó. Esto fue particularmente claro tras el descubrimiento, en 1977, de campos de pruebas nucleares en Sudáfrica. Si bien el fin de la guerra fría despertó expectativas con respecto a la posibilidad de mayor coordinación y cooperación entre las superpotencias, éstas se vinieron abajo con la posterior desintegra-

* Internacionalista egresada de El Colegio de México con estudios de posgrado en la Universidad de Oxford. Ha publicado diversos artículos en materia de no proliferación y seguridad. Es profesora-investigadora de El Colegio de México.

ción de la Unión Soviética. En efecto, el repliegue de Moscú de su *status* como superpotencia mundial desató un periodo de intensa reflexión en torno al papel de las armas nucleares y a la urgente necesidad de diseñar nuevos mecanismos de control. Sin duda, la desintegración de la Unión Soviética tuvo dos consecuencias inmediatas: por una parte el problema del control sobre el armamento nuclear en las repúblicas ex soviéticas; y por la otra, la desaparición de un aliado determinante en el manejo de la no proliferación.

A pesar del impacto negativo asociado al fin de la cooperación soviético-estadunidense, en los últimos años hemos observado una serie de cambios que apuntan hacia una mayor cooperación internacional en el control de armas de destrucción masiva. Esto ha sido particularmente claro en los esfuerzos que llevaron a la reciente negociación de un acuerdo sobre armas químicas, así como en la discusión acerca de la necesidad de establecer un régimen internacional para la administración de material nuclear. En buena medida esta cooperación ha estado anclada a una noción más amplia de la seguridad internacional, de la cual la norma de no proliferación es parte intrínseca. Dicha norma fue resultado de la convergencia de intereses entre las grandes potencias nucleares y un número importante de Estados no nucleares.

A medida que la posibilidad de un futuro sin armas nucleares se desvanecía, la necesidad de nuevos conceptos y esquemas de seguridad tanto en el ámbito nacional como en el internacional se hizo evidente. Así surgieron esquemas que, a la vez que reconocían la irrefutable realidad de un mundo nuclear, no renunciaron a sus aspiraciones de reconstruir un mundo no nuclear. Ésta fue la racionalidad que estuvo detrás de la norma de no proliferación tal y como fue concebida y definida por el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968 (TNP). Si bien este tratado reconoció la existencia de cinco potencias nucleares, ello no significó en modo alguno la aceptación de una distinción permanente entre Estados nucleares y no nucleares. Por el contrario, desde finales de la década de los sesenta este acuerdo privilegió aquellas políticas que, mediante la reducción del número de Estados nucleares, pudieran eventualmente eliminar dicha distinción. Si bien la validez universal de esta norma se ha visto reflejada en el número de Estados no nucleares signatarios del TNP (166 en 1995), la instrumentación de este tratado no sólo ha sido en ocasiones una tarea complicada sino también blanco de acusaciones de discriminación.¹ Sin embargo, y a pesar de la aparente vigencia de esta

¹ Sería difícil negar que las políticas de no proliferación contribuyen a racionalizar y a legitimar la distribución existente de poder con una hegemonía permanente de las cinco potencias nucleares. En efecto, ésta ha sido la queja de un buen número de Estados no nucleares que ven en este tipo de políticas un intento por "desarmar a los desarmados". Sin embargo, con el tiempo la necesidad de evitar el riesgo de una confrontación entre la potencias nucleares llevó a la comunidad

norma, queda claro que el éxito de la instrumentación del régimen de no proliferación ha dependido, en buena medida, tanto de la actualidad de ese consenso como de la capacidad de la comunidad internacional para hacer cumplir dicha norma.²

La naturaleza dual del poder nuclear, una tecnología “con el rostro de Jano”, ha complicado enormemente tanto la aplicación de la norma como la evaluación de su cumplimiento. En efecto, la necesidad de compensar el carácter discriminatorio del TNP ha tenido efectos claramente desestabilizadores. Las políticas compensatorias que han acompañado la instrumentación del TNP han abierto el acceso a la tecnología nuclear y, con ello, han complicado la posibilidad de distinguir entre Estados no nucleares y Estados potencialmente nucleares.

El propósito fundamental de este trabajo es estudiar tanto la vitalidad como la legitimidad de la norma de no proliferación en la década de los noventa. Dicha evaluación resulta particularmente importante a la luz del fin de la guerra fría y de la desintegración de la Unión Soviética. La primera parte de este trabajo está dedicada al surgimiento y la evolución de la norma de no proliferación nuclear. Una segunda sección se centra en el régimen de no proliferación, en aquellas normas y reglas que han regulado el comportamiento de los Estados en el terreno de la política nuclear. Esta sección examina sus principales virtudes y deficiencias, las características institucionales de este régimen, así como sus dimensiones formales e informales a lo largo de 25 años de actividad. Para ello, se analizan tanto las dificultades como los principales logros obtenidos en las reuniones revisoras del TNP, así como los cambios en la percepción del poder nuclear como medio de defensa nacional a lo largo de las últimas décadas.

internacional a aceptar un marco discriminatorio. Este dilema de seguridad obligó a los Estados no nucleares a reconocer la necesidad de controlar la proliferación nuclear como un interés de alcance universal.

² La definición más aceptada de régimen internacional es la de Krasner: “Conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un tema o área de las Relaciones Internacionales”. En otras palabras, los regímenes constituyen las reglas del juego previamente acordadas que delimitan y aprueban o desaprueban el comportamiento legítimo o aceptable de los actores en la arena internacional. El régimen de no proliferación nuclear es el conjunto de tratados y acuerdos internacionales que constituyen el marco regulatorio que rige el comportamiento de los Estados, de organismos internacionales y de otros actores en la era nuclear. El régimen, en su carácter de marco regulatorio, incluye medidas cuyo objetivo es reducir la demanda de armas nucleares y/o restringir la oferta de componentes y armas nucleares. Volker Rittberger (comp.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993, p. xii y John Simpson y Darryl Howlett, “The NPT Renewal Conference”, *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1994, p. 43.

El surgimiento de una norma internacional

La resolución amparada por la Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, China nacionalista y Canadá para crear una comisión de energía atómica, adoptada en enero de 1946, representó el primer esfuerzo internacional por establecer un control claro del recién descubierto poder atómico. Dicha resolución fue prueba fehaciente de que el control de las armas nucleares se percibía como un problema cuyo orden y magnitud no tenía precedente en la historia y que, en consecuencia, requería esquemas regulatorios propios, diferentes a los utilizados hasta ese momento para controlar el armamento convencional.³

A pesar de que esta resolución no cristalizó en resultados concretos, el interés internacional en la no proliferación se vio reflejado en numerosas propuestas para el control de la energía nuclear. Las principales de ellas fueron el Plan Baruch, la contrapropuesta soviética para un acuerdo internacional que prohibiera tanto la producción como el uso de armas atómicas y que supervisara la destrucción de los arsenales atómicos existentes, así como los numerosos esfuerzos realizados entre 1952 y 1957 en favor de un desarme general y completo. A medida que el tiempo avanzó, estas negociaciones se alejaron de la comisión de energía atómica para dar lugar al inicio de un diálogo bilateral en la materia entre las superpotencias.⁴

Las primeras negociaciones

Hacia el final de la década de los cincuenta, comenzaron a discutirse diferentes propuestas de control de armas atómicas y convencionales. A este periodo pertenecen tanto las iniciativas de control de pruebas nucleares como la creciente presencia de Estados no nucleares en los foros de desarme, sobre todo a partir de la reorganización de los órganos encargados de las negociaciones de control de

³ Michael Howard, "The United Nations and International Security", en Adam Roberts y Benedict Kingsbury (eds.), *United Nations: Divided World*, Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 39.

⁴ Fueron tres las principales respuestas a la terrible posibilidad de una guerra nuclear: 1) Las de aquellos que creían en la viabilidad y en la conveniencia de un desarme general y completo; 2) las de quienes, como Hedley Bull, partiendo de un profundo escepticismo con respecto a la posibilidad de impedir el uso físico de la fuerza, vieron en los controles y las medidas preventivas una salida; y 3) la actitud desapasionada tanto de quienes se resignaron ante la existencia del poder militar nuclear como de quienes han querido ver en éste consecuencias favorables. A medida que las aspiraciones de un desarme general y completo fueron cediendo el paso a esquemas de control de armamento, sobre todo a raíz de la crisis de los misiles de 1962, el predominio de la segunda posición se hizo patente. Véase Hedley Bull, *The Control of the Arms Race*, Londres, Institute for Strategic Studies, 1961, p. 137.

armamento.⁵ Sin embargo, la falta de avances en las negociaciones de control de armamento pronto se convirtió en una fuente de insatisfacción.

La agenda de la Asamblea General de aquellos años reflejó la demanda de la comunidad internacional en favor del reinicio de negociaciones que pudieran poner fin a los ensayos nucleares, evitar la proliferación horizontal y obligar a las superpotencias a detener la carrera armamentista (proliferación vertical). La creciente impopularidad de los ensayos nucleares hacia finales de la década de los cincuenta llevó a más de un Estado a cuestionar el derecho de las superpotencias a ejercer su soberanía más allá de sus fronteras nacionales.

Dos factores contribuyeron de manera importante al surgimiento de negociaciones de control de armamento realmente efectivas. En primer lugar, el peso de la presión internacional tanto en favor de acuerdos tangibles de control de armamentos como de la ampliación de los foros y las agencias de desarme a Estados no nucleares.⁶ En segundo lugar, el cambio gradual de un desarme general y completo a esquemas limitados, especialmente diseñados para enfrentar problemas particulares o categorías específicas de armamento.

La declaración soviético-estadunidense de 1961, presentada a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), no sólo incorporó una serie de lineamientos generales sino, sobre todo, hizo público el interés mutuo de las superpotencias por controlar la proliferación nuclear.⁷ Si bien es cierto que

⁵ La Comisión de Desarme de la Asamblea General (creada en 1952 con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y Canadá) fue reformada en 1957 para incluir a 25 nuevos miembros y de nuevo ampliada en 1958 con el fin de incorporar a todos los miembros de las Naciones Unidas. La estructura del comité de desarme de las 10 potencias fue finalmente acordada en 1959 e incluyó a Canadá, Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña, e Italia, así como a Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia, Rumania y la Unión Soviética.

⁶ En 1957, un comité científico de las Naciones Unidas publicó los resultados de un estudio sobre la radiación atómica. Este informe establecía una clara correlación entre bajas dosis de radiación y repercusiones genéticas. Concluía que la contaminación atmosférica y la creciente radioactividad, resultado de las explosiones nucleares y term nucleares, incrementaban de manera importante los riesgos para futuras generaciones. Sin embargo, y no obstante la presión internacional, el problema de los ensayos nucleares fue gradualmente removido de la jurisdicción de las agencias de control de armamentos, para pasar poco a poco a manos de las superpotencias, las cuales comenzaron a administrarlo mediante moratorias periódicas.

⁷ Los principales lineamientos fueron: 1) Acordar un programa que permitiera el desarme general y completo y el rechazo a la guerra como instrumento para resolver disputas internacionales; 2) niveles de fuerzas convencionales y facilidades militares absolutamente esenciales para el mantenimiento del orden interno y para contribuir con un número de tropas previamente acordado a las fuerzas de paz de las Naciones Unidas; 3) la instrumentación del programa de desarme sobre la base de periodos previamente acordados y bajo un efectivo control internacional. Alfonso García Robles, "Las Naciones Unidas y el desarme", *Foro Internacional*, vol. 11, núm. 2, octubre-diciembre 1970.

esta declaración fue en parte motivada por la creciente presión internacional, la presencia de intereses comunes entre las superpotencias fue igualmente importante. Ciertamente, estos intereses cristalizarían eventualmente en la preocupación común por estabilizar su relación estratégica. El "umbral de la disuasión" llevaría a las potencias nucleares a aceptar la necesidad de establecer límites a la carrera armamentista, así como la de prevenir el surgimiento de nuevas potencias nucleares.⁸

Si bien la cooperación soviético-estadunidense en el control de la carrera armamentista y de la proliferación nuclear tendría que esperar aún algunos años, durante el periodo de sesiones de la Asamblea General de 1960 se hizo evidente la presencia de un consenso internacional en favor de la no proliferación. En ese año, tres resoluciones fueron ampliamente aceptadas y posteriormente adoptadas: una resolución general sobre el control de las armas nucleares, una propuesta irlandesa para prevenir la mayor diseminación de armas nucleares y una propuesta conjunta presentada por Austria, India y Suecia que urgía a las potencias nucleares a continuar sus esfuerzos para lograr la prohibición de los ensayos nucleares.

A pesar de que la propuesta en favor de la prohibición total de los ensayos nucleares no prosperaría, un año después, en diciembre de 1961, Estados Unidos y la Unión Soviética anunciaban la composición de un nuevo comité de desarme de 18 naciones. Sin embargo, solamente después de la crisis cubana de los misiles, la cooperación entre las superpotencias en el área de la no proliferación se consolidaría.

En retrospectiva, parece claro el papel de la crisis cubana de los misiles como catalizador de un periodo de negociaciones exitosas de control de armamento. Paradójicamente, la crisis abrió las puertas a un nuevo acercamiento diplomático entre las superpotencias que les permitió intercambiar sus respectivos puntos de vista sobre el problema de la proliferación nuclear.⁹ La preocupación de Estados

⁸ Como ha señalado Lawrence Freedman, la preocupación de ambas potencias con respecto a la estabilidad estratégica, así como su renuente participación en negociaciones de control de armas fueron expresión de su reconocimiento de que el empate en la competencia nuclear no daría lugar de manera automática a una disuasión mutua. La mayor inestabilidad podía resultar de la combinación de una crisis internacional con temores mutuos de ataques sorpresa. Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, Londres, MacMillan, 1981, p. 199.

⁹ Aunque durante años los estudios sobre la crisis cubana de los misiles consideraron a la Unión Soviética y a Estados Unidos como únicos actores, investigaciones recientes han puesto al descubierto el peso de terceros actores, más concretamente de Cuba, en el desenvolvimiento de esta crisis. Para una interpretación reciente y detallada de esta crisis desde la perspectiva cubana, véase Phillipe Brenner, "Cuba and the Missile Crisis", *Journal of Latin American Studies*, vol. 22, parte 1, febrero 1990.

Unidos con respecto a la no proliferación se hizo patente en tres situaciones fundamentales: 1) En los esfuerzos estadounidenses para centralizar y reforzar su liderazgo dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y evitar así el desarrollo de nuevas fuerzas nucleares independientes; 2) en la creación de la agencia de energía atómica para asegurar un control mínimo sobre las instalaciones nucleares y los usos pacíficos de la energía nuclear; y 3) en el interés común de ambas superpotencias por evitar la nuclearización de Alemania Occidental.¹⁰ De manera similar, la Unión Soviética intentó controlar la proliferación nuclear en las fronteras de su esfera de influencia. Prueba de ello fueron las numerosas propuestas de desnuclearización planteadas por dicha potencia con el fin de controlar el programa nuclear chino.¹¹ Para mediados de la década de los sesenta y, particularmente a raíz de la explosión nuclear china de 1964, se percibió el riesgo del surgimiento de un mayor número de Estados nucleares. El Tratado Parcial de Prohibición de Ensayos Nucleares de 1963 no sólo expresaría la preocupación de Estados Unidos y la Unión Soviética por sus relaciones nucleares, sino también su mutuo interés por controlar la proliferación nuclear horizontal. En efecto, este tratado representó tanto el primero de una serie de acuerdos de control de armamentos como el primer paso en la construcción de un régimen internacional de no proliferación.

El papel de los Estados no nucleares

La contribución de los Estados no nucleares al surgimiento de la norma de no proliferación hacia finales de la década de los cincuenta tuvo dos características fundamentales. Por un lado, es importante subrayar el papel de estos Estados en un frente internacional que presionó a Estados Unidos y la Unión Soviética para que pusieran freno a la carrera armamentista. Pero, igualmente importante, fue la decisión de algunos de estos Estados de renunciar de manera unilateral a la opción nuclear militar. Indudablemente, el interés de los Estados no nucleares en la no proliferación se hizo particularmente evidente al participar en la discusión de varias propuestas sobre desnuclearización. Las numerosas propuestas de la

¹⁰ Si bien mediante la promoción del uso pacífico de la energía nuclear las superpotencias, en especial Estados Unidos, buscaron ejercer el control sobre el desarrollo de la energía nuclear, con el tiempo esta política mostraría sus riesgos inherentes. Véase Gerald Charnoff, "Private Ownership of Special Nuclear Materials in the United States", en Jerry L. Weinstein (ed.), *Progress in Nuclear Energy: Law and Administration*, Oxford, Pergamon Press, 1966.

¹¹ La reivindicación china sobre el derecho a una fuerza nuclear independiente partió de un serio cuestionamiento de la credibilidad del paraguas nuclear soviético. Morton H. Halperin, "Sino-Soviet Nuclear Relations, 1957-1960", en Morton H. Halperin (ed.), *Sino-Soviet Relations and Arms Control*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1967, p. 138.

década de los sesenta reflejaron tanto la aversión de varios Estados a las armas nucleares, como su determinación de evitar la realización de ensayos nucleares en sus territorios. Ambos procesos propiciaron el surgimiento de un vínculo importante entre estas iniciativas y diversos procesos de descolonización, especialmente en África y en el Pacífico. En la medida que la creación de zonas libres de armas nucleares suponía el pleno ejercicio de la soberanía, tales esquemas ofrecían una opción atractiva para reivindicar aspiraciones de independencia nacional. Además, entrañaban dos ventajas adicionales: la preservación de un *status* no nuclear frente al riesgo de emplazamientos de las potencias y cierto aislamiento del conflicto este-oeste.¹²

El régimen de la no proliferación nuclear

La transición gradual de la confrontación a la distensión a raíz de la crisis de los misiles sentó las bases para la cooperación soviético-estadunidense en el área de la no proliferación. Como se apuntó antes, las superpotencias habían dado muestras ya de su interés en controlar la proliferación nuclear; cada una de ellas había enfrentado este problema de manera unilateral en sus respectivas esferas de influencia. La hostilidad de la Unión Soviética hacia el programa nuclear chino y su decisión de poner alto a toda asistencia nuclear fueron claras muestras del interés de esta potencia en mantener un férreo control sobre los asuntos nucleares dentro del bloque comunista. En el caso de Estados Unidos, el programa de Eisenhower, denominado “Átomos para la paz”, buscó en última instancia controlar el desarrollo nuclear mediante la asistencia en el uso pacífico de esta energía. Sin embargo, no fue sino hasta que la *détente* terminó por minar las restricciones diplomáticas a la cooperación, que se superaron los temores del posible impacto de la institucionalización de la no proliferación entre los respectivos aliados.¹³ A pesar de que el Tratado Parcial de Prohibición de Ensayos Nucleares de 1963 fue la primera expresión de esta cooperación, las negociaciones

¹² Entre las principales propuestas de desnuclearización se pueden mencionar: el Plan Rapacki, la propuesta de 1957 para los Balcanes, las propuestas para Europa del Norte de 1957 y de 1959, las iniciativas para una zona libre de armas nucleares en el lejano Oriente, los planes para zonas nucleares libres en África y en el Medio Oriente y, finalmente, la negociación exitosa de las zonas libres de armas nucleares de la Antártida y América Latina. Para un estudio crítico y detallado de esta última, véase M. Serrano, *Common Security in Latin America. The 1967 Treaty of Tlatelolco*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1992.

¹³ Joseph, S. Nye, “U.S.-Soviet Cooperation in a Non-Proliferation Regime”, en George L. Alexander, P. J. Farley y A. Dallin (eds.), *U.S.-Soviet Security Cooperation*, Oxford, Oxford University Press, 1988, pp. 342-343.

formales para la firma de un tratado de no proliferación sólo comenzarían una vez que la crisis cubana de 1962 y la explosión nuclear china de 1964 hicieran insoslayable la búsqueda de intereses comunes de seguridad.

Para mediados de la década de los sesenta, una vez que China había realizado su detonación nuclear, la preocupación de ambas superpotencias por la proliferación nuclear comenzaría a ser articulada de manera más consistente gracias a la introducción de una serie de medidas conjuntas. El primer cambio importante fue el giro en la atención, que hasta esos años se había concentrado en los países industrializados con potencial nuclear — Alemania Occidental, Japón y Suecia — en favor de los países en desarrollo.¹⁴

El TNP de 1968 surgiría como el pilar de un régimen de no proliferación global. Tanto su negociación como su subsecuente instrumentación, en buena medida fueron resultado de la convergencia de intereses entre las superpotencias y un número importante de Estados no nucleares. Como apuntaba Martin Wight a principios de los años setenta, este tratado no sólo marcaría el punto álgido de la cooperación soviético-estadunidense, sino que gracias a la participación de un número importante de Estados no nucleares, sería prueba fehaciente de la preocupación universal por la proliferación nuclear.¹⁵ Sin embargo, y a pesar de que este tratado definió los derechos y obligaciones de los Estados nucleares y no nucleares, su instrumentación pronto enfrentaría numerosos obstáculos. Aunque el TNP había contribuido a identificar a aquellos países con aspiraciones nucleares, las críticas de algunos de estos mismos Estados pusieron al descubierto algunas de las mayores debilidades de dicho acuerdo. El tema de la distinción y discriminación en contra de los Estados no nucleares fue particularmente importante; si bien antecedía al tratado, había encontrado en dicho acuerdo su fundamento legal. En más de un sentido, poca duda cabe, el TNP contribuyó a legitimar dicha distinción. En consecuencia, las diferentes medidas compensatorias que lo han acompañado desde su origen han buscado de manera sistemática paliar esta situación.¹⁶

¹⁴ A pesar de este cambio gradual, es importante subrayar que hasta la década de los noventa países como Alemania y Japón continuaron concentrando la mayor proporción de las salvaguardas del OIEA.

¹⁵ Martin Wight, *Power Politics*, editado por Hedley Bull y C. Holdbraad, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1978, p. 286.

¹⁶ Buena parte de la discusión “nuclear” ha ignorado los aspectos legales del armamento atómico. Ello se debe a las enormes diferencias de opinión que subyacen al tema de la legalidad o ilegalidad del uso y posesión de dichas armas. La ausencia de normas es en parte consecuencia de la evidente incompatibilidad entre muchos de los principios y normas del derecho de guerra y cualquier uso nuclear. Dicha ausencia es, también, resultado de la incapacidad histórica de las normas legales internacionales para reducir y controlar la violencia. En lo que se refiere a la posesión, uno de los

A pesar de que el TNP incorporó uno de los primeros compromisos de las potencias nucleares de limitar su carrera armamentista, ello no inhibió las numerosas acusaciones de una distribución desigual de las responsabilidades entre los Estados nucleares y los no nucleares. Otras voces críticas cuestionaron también la capacidad de este tratado para evitar el surgimiento de nuevas potencias nucleares a la luz de los riesgos inherentes a los usos pacíficos de la energía atómica.

En efecto, las primeras evaluaciones del TNP estuvieron relacionadas con las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear. A lo largo de la década de los sesenta y hasta principios de la década siguiente, las potencias nucleares confiaron en que las regulaciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA, o AIEA, por sus siglas en inglés) serían suficientes para mantener el control del desarrollo nuclear y que, en consecuencia, evitarían el surgimiento de nuevas potencias nucleares. Sin embargo, con el tiempo se dejaría sentir el impacto del enfoque tecnocrático que prevaleció tanto en el uso como en la comercialización de la energía nuclear. En efecto, el marco regulador provisto por las salvaguardas del OIEA difícilmente resistiría los embates del mercado. Esta situación se hizo particularmente clara durante la administración del presidente Richard Nixon, cuando la creciente competencia en el mercado nuclear internacional se tradujo en una notable expansión de las instalaciones de enriquecimiento de uranio y de reprocesamiento de materiales nucleares.

No es sorprendente entonces que los esfuerzos subsecuentes por volver a regular el mercado nuclear propiciaran nuevas acusaciones de discriminación. Así, la fragilidad de un régimen de no proliferación atado a la promoción del uso pacífico de la energía nuclear se puso nuevamente en evidencia.

La explosión nuclear india de 1974 no sólo golpeó la credibilidad del régimen de no proliferación, sino que hizo patente la enorme dificultad para distinguir entre el desarrollo pacífico y el militar de la energía nuclear. Durante años la

antecedentes más importantes es el Protocolo de Ginebra de 1925 sobre Armas Químicas que prohíbe el uso, más no la posesión, de estas armas. Además, si pensamos en términos de una división del trabajo internacional, como lo indica la colaboración soviético-estadunidense, la distinción entre los Estados nucleares y los no nucleares puede también tener consecuencias positivas para el control de la proliferación. Aunque existe un claro antagonismo entre este tipo de razonamientos y la "idea legal" de la igualdad soberana de los Estados, el concepto de "concierto nuclear" ha sido hasta ahora uno de los principales mecanismos de prevención de la proliferación nuclear. En octubre de 1995, la Corte Internacional de Justicia dará comienzo a las sesiones que culminarán con la opinión consultiva sobre la legalidad del uso o amenaza de uso de armas nucleares por parte de un Estado. Las solicitudes de dicha opinión fueron sometidas por la Organización Mundial de la Salud y la Asamblea General de la ONU. Adam Roberts, "Law, lawyers and nuclear weapons", *Review of International Studies*, vol 16, 1990. *Comunicado de la Corte Internacional de Justicia*, núm. 95/17, 27 de junio de 1995.

mayor parte de los esfuerzos para apuntalar este régimen se habían concentrado en dos objetivos básicos: 1) Controlar y eliminar los “átomos para la guerra”; y 2) promover y explotar los “átomos para la paz”. Sin embargo, pronto se hizo evidente el dilema que estaba detrás de estos esfuerzos: el desarrollo de la energía nuclear, así fuese con fines pacíficos, reforzaba irremediamente su potencial militar.¹⁷ Para 1974, año en que India realiza su primera prueba nuclear, era ya innegable la existencia de un mercado nuclear que respondía por igual a los intereses de proveedores y de compradores.

Estados Unidos intentó hacer frente en forma inmediata a esta situación mediante el condicionamiento de la oferta de materiales y equipo nuclear a la previa adopción de compromisos en favor de la no proliferación. En realidad, la respuesta estadounidense era parte activa de una situación internacional sumamente compleja resultado de preocupaciones energéticas, consideraciones económicas, asuntos de seguridad nacional y temas más amplios de seguridad internacional. Aunque la nueva política de energía nuclear de Estados Unidos, revisada a partir de la crisis petrolera de 1973, consiguió el apoyo de algunos proveedores como Canadá, éste no fue el caso con muchos otros Estados. Por un lado, la compleja interacción de consideraciones energéticas y de seguridad no ofreció un terreno particularmente propicio a la cooperación; por el otro, algunos abastecedores, especialmente países como Alemania, Francia y en alguna medida la Unión Soviética, aprovecharon los espacios creados en el mercado por las mayores regulaciones impuestas por los estadounidenses a la exportación de productos nucleares.

Estados Unidos se enfrentó a un serio dilema. Si bien la adopción de una postura restrictiva en cuanto a las transferencias nucleares ofreció claras ventajas para la no proliferación, esa misma alternativa podía afectar la credibilidad de esta potencia como principal abastecedor de equipo y material nuclear y, en el mediano plazo, propiciar nuevas tendencias en favor de la independencia nuclear. Por el contrario, la adopción de un esquema más flexible de acceso a la tecnología nuclear entrañaba un riesgo militar que fácilmente podía dar lugar al surgimiento de nuevas potencias nucleares. Estados Unidos optaría de manera gradual por el primer planteamiento y se inclinaría totalmente en favor de esa opción a raíz de la detonación india de 1974, año en que la comisión de energía atómica anunció la suspensión de los contratos de largo plazo para el enriquecimiento de uranio.

La nueva política de Estados Unidos en materia de no proliferación nuclear cristalizó en el *Memorandum de seguridad nacional 202*, mismo que estableció los

¹⁷ William Epstein, “Nuclear Free-Zones”, *Scientific American*, vol. 233, núm. 5, noviembre de 1975.

lineamientos generales de la posición estadounidense en la conferencia del TNP de septiembre de 1975.

Las reuniones sobre el TNP

La reunión revisora del TNP de 1975 estuvo dominada por la confrontación entre los Estados nucleares y los Estados no nucleares. Si bien en un inicio se pensó que esta primera conferencia ofrecería una gran oportunidad para reforzar los objetivos básicos del tratado y del régimen de no proliferación, en la práctica terminó por agudizar la confrontación entre las potencias nucleares y los Estados no nucleares. Buena parte de las críticas hechas al TNP giraron en torno a su naturaleza discriminatoria, su tinte "colonialista" y la institucionalización de un *statu quo* internacional claramente injusto. Si bien estas críticas fueron parcialmente reconocidas, la imposibilidad de revertir en el corto plazo el *status* nuclear de las cinco potencias llevó a aceptar la no proliferación como segunda opción. Los otros temas discutidos durante la primera reunión para la revisión del TNP estuvieron relacionados con el impacto de la explosión nuclear india y la renuencia de China y Francia a adherirse a este tratado.

La primera reunión para la revisión del TNP reafirmó la validez de los objetivos del tratado y subrayó la necesidad de reforzar su vocación universal para apuntalar de esa manera el régimen de no proliferación nuclear. Las principales críticas asestadas al TNP en esta conferencia llevaron a los países signatarios a reconocer la necesidad de establecer un equilibrio entre las responsabilidades de los países nucleares y los no nucleares, así como a aceptar la mayor importancia de la energía nuclear en el contexto de una crisis mundial de energía.

Al poco tiempo, el régimen de no proliferación mostraba una enorme capacidad para ajustarse a las cambiantes circunstancias internacionales, sobre todo en lo que se refiere al desarrollo de "normas comunes de exportación" y la posible creación de centros regionales de administración y enriquecimiento de material nuclear. Pero, aunque el proceso de revisión del TNP reconoció los avances en el terreno del control de armamentos, a la vez recalcó la necesidad de atacar el problema de la proliferación tanto en su dimensión vertical como en su dimensión horizontal.

No obstante estos avances, para finales de la década de los setenta el régimen de no proliferación nuclear era de nuevo objeto de serias críticas. Entre los principales cuestionamientos, cuatro fueron, sin duda, los más importantes: 1) La incapacidad mostrada por las superpotencias para detener la proliferación vertical; 2) las mayores dudas en torno a su impacto estabilizador y la percepción contraria de algunos, que como Waltz, vieron en la proliferación nuclear una posible fuente de estabilidad; 3) la insuficiencia del TNP para contener el avance

de ciertos países en el terreno de la tecnología nuclear; y 4) la aparente vulnerabilidad de este tratado ante el impacto de un mercado nuclear en expansión. En efecto, durante estos años el número de los llamados “Estados potencialmente nucleares” aumentó en forma significativa. Sin embargo, y a pesar de las dudas crecientes sobre la viabilidad del régimen de no proliferación, a la vuelta del tiempo se constató que, a pesar de la posición crítica de un número importante de Estados no nucleares, aquellos que abrigaban aspiraciones militares siguieron siendo muy cautelosos y, quizás más importante, no reivindicaron en forma explícita el *status* de potencia nuclear.¹⁸

La redefinición de la no proliferación

Si bien la explosión india de 1974 tuvo un impacto importante en el régimen de no proliferación, paradójicamente este acontecimiento dejó entrever la solidez de los cimientos de dicho régimen. Aunque es cierto que la explosión india representó un desafío, es innegable que desató a su vez un movimiento en favor del reforzamiento del régimen de no proliferación mediante el diseño de nuevas medidas acordadas con la nueva situación. En efecto, la preocupación posterior por parte del gobierno indio con respecto al carácter “pacífico” de la detonación de 1974 y su rechazo sistemático a la caracterización de India como potencia nuclear terminaron por demostrar la influencia del TNP sobre las acciones de los Estados potencialmente nucleares.

Si bien el TNP y el régimen de no proliferación nuclear mostraron una enorme capacidad para sortear la crisis provocada por la explosión india, los efectos corrosivos de un mercado nuclear dominado por consideraciones comerciales y prácticas de *laissez-faire* habían alcanzado ya niveles alarmantes. Los acuerdos de 1975 entre Alemania y Brasil, por un lado, y Francia y Pakistán, por el otro, habían anticipado el fin del monopolio estadounidense sobre la oferta de equipo nuclear de carácter civil y el abastecimiento de uranio enriquecido.¹⁹ A la luz de estos

¹⁸ Entre las diferentes motivaciones que nos permiten explicar la ambivalencia mostrada por ciertos Estados frente al TNP, quizás la más importante es la de los costos asociados a la reivindicación explícita de la opción nuclear militar. Una medida de tal naturaleza puede ser fácilmente percibida como un acto de provocación y, en consecuencia, puede invitar a ataques preventivos durante la fase inicial de construcción de la capacidad nuclear o bien durante periodos críticos.

¹⁹ Los estudios comisionados por el gobierno estadounidense en esos años enfatizaron la necesidad de un marco más amplio que a la vez que considerase los usos civiles y militares de la energía nuclear, tomase en cuenta las implicaciones internas y externas de un mayor acceso a la tecnología nuclear. Desde luego, el objetivo principal de estas medidas era reforzar la norma de no proliferación. En consecuencia, se buscó también fortalecer los controles sobre el almacenamiento de material sensible, el diseño de mecanismos de almacenamiento de combustible y plutonio separado,

acontecimientos, la necesidad de desarrollar y reforzar el concepto de no proliferación vinculado al TNP se hizo evidente. El presidente James Carter encabezó estos esfuerzos echando a andar una nueva política de no proliferación que partió del reconocimiento de la necesidad de contar con un marco multilateral que promoviera la cooperación y coordinara las acciones de los principales proveedores de equipo y material nuclear. Sin duda, en el contexto de finales de la década de los setenta, la participación de estos actores era condición indispensable para asegurar la futura viabilidad del régimen de no proliferación nuclear. Sin embargo, no obstante los esfuerzos de Carter, las diferencias en torno a la transferencia de tecnologías de alto riesgo y de materiales nucleares sensibles pronto salieron a la superficie. Canadá, Estados Unidos y la Unión Soviética se inclinaron en favor de una prohibición total y de la creación de instalaciones multinacionales en las cuales el material nuclear fuese reprocesado. En contraste, los exportadores europeos mostraron una clara preferencia por una mayor flexibilidad.

La política de no proliferación de la administración Carter siguió dos lineamientos fundamentales. Por un lado, se apoyó en una serie de medidas que, a la vez que restringieron el acceso a las tecnologías sensibles, incrementaron la vigilancia sobre las transferencias nucleares. Por el otro, la nueva política de no proliferación buscó también la creación de un marco multilateral que cristalizaría en el club de abastecedores de Londres.²⁰ La evaluación internacional del ciclo de enriquecimiento de material nuclear (INFCE, por sus siglas en inglés) emergería como pilar de esta estrategia multilateral que buscó, ante todo, reforzar el sistema de salvaguardas del TNP y fortalecer los controles a la exportación de material y equipo sensible. Los acuerdos firmados por Alemania Occidental y Francia para restringir las exportaciones de equipo reprocesador, así como la revisión de los acuerdos de transferencia de tecnología entre Alemania y Brasil, y Francia y Pakistán, dejaron entrever el éxito de la nueva política y el consenso en favor de la no proliferación. Aquellos países que como Argentina, Brasil, Corea del Sur, Egipto, Israel y Pakistán contaban con programas nucleares avanzados fueron

evitar, o al menos limitar, la transferencia de tecnología reprocesadora, y promover el desarrollo de tecnologías alternativas que permitieran reducir el riesgo de disponibilidad de plutonio. Michael Brenner, *Nuclear Power and Non-Proliferation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 110-111.

²⁰ En 1978, el Congreso estadounidense aprobó el Acta de no proliferación nuclear, misma que definió los principios y criterios fundamentales de la política estadounidense de exportaciones nucleares: 1) Previa aceptación de salvaguardas comprensivas por parte de los Estados importadores; 2) garantías físicas que aseguraran el buen manejo del material o equipo transferido; 3) compromiso explícito de no utilizar este equipo o material en la producción de explosivos nucleares; y 4) presencia de restricciones y permisos previos a la re-exportación de equipo estadounidense.

objeto de una constante presión internacional que buscó influir en la orientación pacífica de dichos programas.

Si bien las nuevas políticas restrictivas tuvieron un éxito relativo, pronto se enfrentaron con dos problemas fundamentales: en primer lugar, desataron de nueva cuenta el reclamo de varios Estados por su carácter discriminatorio. Esto fue particularmente claro en el caso de aquellos Estados que contaban con programas nucleares avanzados, ya que estas medidas aumentaron su vulnerabilidad frente a las decisiones de los proveedores. Además, las políticas restrictivas pronto enfrentaron el peso de las consideraciones comerciales en el funcionamiento del mercado nuclear internacional.

Éstos fueron los principales temas discutidos durante la reunión de 1980 para la revisión del TNP. En dicha reunión se reconoció la necesidad tanto de dotar al mercado nuclear con algunas medidas de control como de reconciliar las necesidades tecnológicas de los países en desarrollo con salvaguardas que garantizaran un mínimo de seguridad. A pesar de las críticas en contra de la discriminación, el éxito relativo de las políticas restrictivas quedó demostrado con la renuncia de países como Argentina, Brasil e India a las pruebas nucleares pacíficas. En efecto, tras largos años de denuncia, el creciente escepticismo con respecto a los supuestos beneficios económicos y técnicos de dichas pruebas, así como los claros costos ambientales, obligó a estos países a renunciar a ese derecho. Para 1985, y en claro contraste con situaciones anteriores, la reunión para la revisión del TNP no estuvo dominada por las acusaciones de discriminación. La mayor parte de las críticas se enfocaron a la necesidad de establecer un equilibrio claro de responsabilidades entre los Estados nucleares y los no nucleares y, al igual que en ocasiones previas, los Estados no nucleares insistieron en la necesidad de poner fin a los ensayos atómicos.

En consecuencia, y no obstante que los problemas de instrumentación de la norma de no proliferación no habían desaparecido, era razonable suponer que ésta gozaba de cierta legitimidad. En efecto, las complicaciones que acompañaron a las salvaguardas estimularon un giro en favor de esquemas regionales y un creciente interés por las zonas libres de armas nucleares. A diferencia del TNP, este tipo de esquemas presentaba menores riesgos de discriminación y ofrecía también un marco relativamente seguro para incorporar en forma pacífica la tecnología nuclear. La experiencia había demostrado que, a pesar de su éxito inicial, las políticas restrictivas podían tener consecuencias contraproducentes. En efecto, los mayores obstáculos impuestos al acceso a tecnología sofisticada llevaron a países como Argentina, Egipto e Iraq a establecer acuerdos de cooperación que les permitiesen evadir tales restricciones. Las estimaciones de principios de los años ochenta acerca de los avances de Estados como Argentina, Brasil e Iraq en el terreno del enriquecimiento de uranio y en el desarrollo de tecnologías

militares (incluidos los sistemas de misiles), subrayaron de nueva cuenta la necesidad de reforzar, e incluso de redefinir, la norma de no proliferación tanto en términos de su cobertura como de su instrumentación.²¹

La creciente condicionalidad en el acceso a la tecnología nuclear tuvo un efecto ambivalente ya que terminó influyendo en forma significativa en la decisión de más de un Estado para avalar el régimen de no proliferación nuclear. De ahí que la distinción entre las demandas genuinas de acceso pacífico a la tecnología nuclear y las motivaciones militares de algunos Estados se hiciera cada vez más problemática. El acceso a la tecnología nuclear, más que el genuino interés en posturas no nucleares, dominó de manera creciente la decisión de algunos Estados para mantenerse vinculados al régimen de no proliferación. En consecuencia, no fue del todo sorprendente que, en esos años, los mayores desafíos al TNP no provinieran, como en el pasado, de Estados “rebeldes”, sino de Estados signatarios del TNP como Iraq, Libia y, más recientemente, Corea. En efecto, estos casos demostraron que el mayor reto para el régimen de no proliferación sería el propio cuestionamiento de Estados participantes sobre la efectividad del régimen de salvaguardas del TNP.

Sin duda, este último desafío se encuentra íntimamente vinculado a aquellas motivaciones que en la práctica han influido en forma decisiva en la valoración positiva o negativa de la capacidad nuclear. Como lo ha demostrado la historia nuclear, este tipo de consideraciones han sido decisivas para la determinación de algunos Estados de mantener un *status* no nuclear. Aunque, desde el primer uso de las armas atómicas en agosto de 1945, el abismo entre la capacidad destructiva y la utilidad política del poder nuclear se ha hecho más profundo y, paralelamente, hemos observado el afianzamiento de la tradición del “no uso”, sería aventurado declarar el predominio del *status* no nuclear. Sin embargo, el valor del *status* nuclear tampoco parece decisivo; los Estados que decidieron embarcarse en la empresa nuclear militar han pagado altísimos costos sin que ello les redituara necesariamente una mayor seguridad.²² Pero, si bien es cierto que el poder político

²¹ Desde 1984, Argentina, Egipto e Iraq sumaron esfuerzos para desarrollar el Programa del misil Cóndor. No obstante las claras limitaciones en términos de sistemas de dirección y precisión, el desarrollo de este programa dejó entrever una nueva amenaza. En efecto, la proliferación de misiles en el mundo en desarrollo surgió en la década de los ochenta como una nueva faceta de proliferación. En consecuencia, la discusión sobre la reformulación de la norma de no proliferación tomó en consideración estos nuevos desarrollos.

²² Las ventajas en términos de *status* que pudo obtener Gran Bretaña al conseguir “sentarse en la mesa de los grandes”, o Francia al pretender inocentemente asegurar su independencia nacional con el poder nuclear, no parecen gran cosa; sobre todo, si se las compara con el prestigio e influencia internacional que han logrado países como Alemania y Japón sin necesidad de desarrollar una capacidad militar nuclear. La disuasión nuclear no sólo ha tenido una aplicación sumamente

de las armas nucleares ha sido ampliamente cuestionado, algunos Estados como India, Iraq, Israel y, más recientemente, Corea del Norte, han desconfiado debida o indebidamente de cualquier otro esquema de seguridad.²³

Para principios de la década de los noventa y no obstante las dificultades de la reunión revisora del TNP de 1990 para adoptar una resolución, la vigencia de la norma de no proliferación, del *status* no nuclear, quedó nuevamente demostrada en numerosos hechos: ningún signatario había amenazado con abandonar el TNP; Estados como Albania, Arabia Saudita, España y Mozambique se habían adherido a dicho tratado; la mayoría de los Estados que participaron en dicha reunión aceptaron la propuesta de sujetar cualquier transferencia de tecnología a la previa aceptación de salvaguardas en todas las actividades nucleares pacíficas; igualmente importante fue el papel constructivo de un número importante de países de Europa Oriental y la declaración conjunta de las dos Alemanias que comprometió a la Alemania reunificada a no producir, fabricar o aceptar bajo su control armas nucleares; otro hecho relevante fue la presencia de un buen número de observadores entre los cuales sin duda destacaron dos potencias nucleares, China y Francia, así como “cuasipotencias nucleares” como Argentina y Brasil. La presencia de estos países en la conferencia de 1990 fue el preludio de su posterior adhesión al TNP.²⁴

Sin embargo, el conflicto en torno al tema de las pruebas nucleares, el cual respondía, en parte, a la insistencia del representante mexicano en vincular el cumplimiento del artículo VI del TNP con avances hacia compromisos firmes que

restringida, sino que en muchos casos se ha reducido prácticamente a convencer al adversario de no intentar, bajo ninguna circunstancia, recurrir a las amenazas nucleares. En efecto, en las décadas pasadas, el número de amenazas nucleares ha sido sumamente limitado y su eficacia dudosa. Quizás con excepción de Israel, que ha mantenido un monopolio nuclear en la región, la idea de que los Estados no nucleares son necesariamente vulnerables al chantaje nuclear no encuentra muchos fundamentos empíricos en la experiencia de las últimas décadas. Véase Adam Roberts, “The Critique of Nuclear Deterrence”, en Christopher Bertram (comp.), *Defence and Consensus: The Domestic Aspects of Western Security*, Londres, Macmillan, 1983, p. 68; Lawrence Freedman, “Great powers, vital interests and nuclear weapons”, *Survival*, vol. 36, núm. 4, invierno 1994-95; Carl Kaysen, Robert S. McNamara y G. W. Rathjens, “Nuclear Weapons After the Cold War”, *Foreign Affairs*, otoño de 1991 y Simpson y Howlett, “The NPT Renewal Conference”.

²³ Con el desarrollo de una capacidad nuclear, estas “cuasipotencias nucleares” pueden haber buscado asegurar su propia supervivencia, la consolidación de un *statu quo* territorial favorable, o quizá desalentar la intervención de potencias externas en sus conflictos regionales. Freedman, “Great powers, vital interests and...” , p. 39.

²⁴ Aunque la adhesión formal de China y de Francia al TNP ha sido explicada en función de la expiración del plazo de vigencia de dicho tratado en 1995, desde años atrás ambas potencias habían mantenido un claro interés en políticas de no proliferación. Prueba de ello fue su participación en el Tratado de Tlatelolco y el compromiso chino de no uso de armas nucleares.

llevaran la firma de un tratado comprensivo de prohibición de ensayos nucleares, llevó a que no se pudiera adoptar una resolución final. Si bien el preámbulo de este tratado compromete a los Estados signatarios a sumar esfuerzos para lograr la prohibición total de los ensayos nucleares, la posición mexicana —desde la perspectiva de algunos— reducía el cumplimiento del artículo VI a un único criterio.

El hecho de que en 1990 no pudiera adoptarse una resolución final impidió que se destacaran los avances logrados en los cinco años anteriores. En efecto, desde 1985, los avances en el control de armamentos habían sido relativamente importantes: en Europa la OTAN había retirado, desde 1979, 2 400 armas y, en 1987, se firmaba el Tratado de Fuerzas Nucleares Intermedias (INF, por sus siglas en inglés). También, las superpotencias habían autolimitado el número de pruebas nucleares, las tensiones entre los dos bloques se habían reducido significativamente y habían permitido avances en las negociaciones de reducción de armamento estratégico (START, por sus siglas en inglés) que anunciaban las primeras reducciones en los arsenales estratégicos de las superpotencias.²⁵

Sin duda, los últimos cinco años fueron particularmente importantes para el régimen de no proliferación. Por un lado, la invasión de Kuwait y la posterior derrota de Iraq dejó ver la magnitud del desafío nuclear de este país y, por el otro, en unos cuantos años se decidiría el destino del TNP. Si el descubrimiento del programa nuclear iraquí cimbró los cimientos del régimen de no proliferación, paradójicamente, este hecho terminaría por suscitar una fuerte reacción en favor del reforzamiento del régimen. Evidentemente, la proximidad de la decisión sobre el futuro del TNP contribuyó también de manera importante a estos cambios. Tan sólo un año después de la conferencia de 1990, la naturaleza y el funcionamiento del régimen de no proliferación nuclear se habían modificado profundamente.²⁶

²⁵ El artículo VI obliga a los Estados signatarios, nucleares y no nucleares, a iniciar negociaciones de buena fe con el fin de detener la carrera armamentista lo antes posible. Si bien durante la reunión de 1985 se había suscitado el mismo problema, la inclusión de un párrafo que resumía las posiciones divergentes acerca de los ensayos nucleares había permitido resolverlo. En 1990, la actitud de la delegación mexicana —firme, desde un punto de vista; inflexible, desde otro— impidió la adopción de una resolución a pesar de que “95 % de la misma había sido negociada exitosamente en sesiones maratónicas”. Ello se tradujo en la imposibilidad de adoptar compromisos formales en otros asuntos, por ejemplo, en salvaguardas comprensivas para toda transferencia de material nuclear y la reafirmación del derecho del OIEA de llevar a cabo inspecciones especiales y las “garantías negativas de seguridad” ofrecidas por las potencias nucleares a los Estados no nucleares signatarios del TNP. Charles N. Van Doren y George Bunn, “Progress and Peril at the Fourth NPT Review Conference”, *Arms Control Today*, octubre de 1990, p. 9, y Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, *The NPT and the CTBT: an inextricable relationship?*, issue review, núm. 1, marzo de 1992.

²⁶ John Simpson, “NPT Stronger after Iraq”, *The Bulletin of Atomic Scientists*, octubre de 1991.

En estos años, no sólo el número de Estados que se adhirieron al TNP fue significativo, sino que la adhesión de muchos de estos Estados tuvo un valor simbólico. La adhesión de Sudáfrica, en 1991, fue el primer caso de “repliegue nuclear” por parte de un país que hasta entonces había abrigado aspiraciones nucleares.²⁷ En 1992, China y Francia, únicas potencias nucleares que se habían mantenido al margen del TNP, se adhirieron finalmente al tratado.²⁸ En este mismo periodo, aunque no sin dificultades, Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania renunciarían a su *status* nuclear con la firma del TNP.²⁹ Por otra parte, tanto la resolución 687 sobre la capacidad nuclear iraquí como la posterior declaración de enero de 1992 del Consejo de Seguridad — que definió la proliferación de armas de destrucción masiva como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales — estrecharon los vínculos entre el régimen de no proliferación, el OIEA y las Naciones Unidas. En febrero de ese mismo año, el consejo directivo del OIEA reafirmaba el derecho de esta organización de realizar inspecciones especiales.

Estos fueron los principales cambios que precedieron a la reunión sobre la revisión y la prórroga del TNP de 1995. Esta reunión tuvo lugar entre el 17 de abril y el 12 de mayo del año en curso; contó con la asistencia de 175 delegaciones, la mayoría de ellas presididas por los respectivos ministros de Relaciones Exteriores. Como era previsible, el tema de la prórroga indefinida o no del TNP dominó la agenda de dicha reunión. Otros temas suscitaron también intensos debates e incluyeron asuntos como la adhesión de Israel y la necesidad de fortalecer el vínculo entre la prórroga indefinida y el proceso de desarme y, más específicamente, la prohibición total de los ensayos nucleares.³⁰ No obstante la presencia de estas

²⁷ Para un análisis del proceso de “repliegue nuclear” en los casos de Argentina y Brasil, véase M. Serrano, “Brazil and Argentina”, en Mitchell Reiss y Robert S. Litwak (eds.), *Nuclear Proliferation after the Cold War*, Washington, Woodrow Wilson Centre Press, 1994.

²⁸ China depositó su ratificación en marzo de 1992 y Francia en agosto de ese mismo año. Esta última potencia depositó en ese mismo mes la ratificación del Protocolo I de Tlatelolco. En ese mismo año, Nigeria se sumó al tratado. *Arms Control Today*, octubre de 1991, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, *Newsbrief*, núm. 17, primavera de 1992 y núm. 19, otoño de 1992. *Financial Times*, 15 de diciembre de 1993.

²⁹ Después de intensas negociaciones diplomáticas, en mayo de 1992, se consiguió incorporar a Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania al marco de los acuerdos START. Mediante la firma de un protocolo, estos países se comprometieron a respetar los términos del acuerdo, a destruir o entregar a la Federación Rusa las armas nucleares desplegadas en su territorio y a adherirse lo antes posible al TNP. Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, *Newsbrief*, núm. 18, verano de 1992.

³⁰ Como en la ocasión anterior, la delegación mexicana intentó condicionar la prórroga indefinida a la adopción de un compromiso claro de desarme. Aunque en 1995 el horizonte del desarme permanece alejado, sería un error subestimar los logros alcanzados en materia de control de armamentos de los últimos años. De hecho, una de las peculiaridades de la “segunda guerra fría” fue la presencia de negociaciones de control de armamentos. Para 1985, se reiniciaron las

críticas, la legitimidad del régimen de no proliferación quedó plasmada tanto en la existencia de una amplia mayoría en favor de la prórroga indefinida (alrededor de 80 países y cerca de 103 para el 5 de mayo de 1995) como en la declaración de Bandung del grupo de países no alineados del 27 de abril de este mismo año, misma que reconoció la contribución del TNP a la paz y la seguridad internacionales a pesar de sus obligaciones desiguales.³¹ La propuesta sudafricana de una prórroga indefinida, pero apoyada en rigurosos procedimientos de revisión, fue la fórmula que permitió finalmente reconciliar las diferentes posiciones y resolver la prórroga indefinida e incondicional del TNP. Aunque esta decisión sorprendió a algunos observadores, su adopción fue reflejo de la legitimidad adquirida por la norma de no proliferación a lo largo de medio siglo de vigencia de dicho tratado.

negociaciones y, en 1991, se firmaron los acuerdos START I, cuyas metas incluyeron reducciones del orden de 40 % para los sistemas de distribución y de cerca de 30 % en el caso de ojivas nucleares. La desintegración de la URSS obligó al presidente George Bush a dar un golpe de timón y a reorientar el proceso hacia reducciones unilaterales. En septiembre de 1991, el gobierno estadounidense anunciaba una serie de medidas unilaterales: cerca de 40 bombarderos nucleares dejarían de estar en alerta; misiles cruceros y otras armas nucleares de corto alcance serían removidos de barcos y submarinos, y se desecharían también cantidades importantes de artillería nuclear y misiles de corto alcance en Europa. El total de ojivas nucleares en Europa se reduciría de 7 000, tope alcanzado en 1970, a cerca de 500. Como ha sido el caso en tantos otros procesos de control de armamentos, en el caso de artillería y armas tácticas, la adopción de compromisos formales ha sido obstaculizada por las enormes dificultades que enfrenta su verificación. En junio de 1992, durante la cumbre de Washington, la Federación Rusa y Estados Unidos acordaron nuevas reducciones que rebasaron los niveles del acuerdo START y que podían llevar a disminuir el número total de cabezas nucleares de ambas potencias en cerca de 70 %. En efecto, los acuerdos START II establecieron nuevas metas que de cumplirse reducirán los arsenales ruso y estadounidense a cerca de 3 500 armas nucleares y podrán también eliminar las ojivas múltiples (MIRV). Asimismo, es importante señalar que en este periodo las potencias nucleares recurrieron de nueva cuenta a moratorias unilaterales para encarar la demanda de cesación de ensayos nucleares. Por otra parte, es importante subrayar las medidas adoptadas por otras potencias nucleares (China, Francia y Gran Bretaña, permanecieron al margen del proceso de control de armamentos estratégico). Los planes británicos de desarme contemplan para 1998 un sólo sistema de armamento nuclear; el misil balístico Trident lanzado desde submarinos. Estas reducciones equivalen a 21 % del inventario de 1970 y una reducción de carga explosiva del orden de 59 %. A la luz de estas reducciones —no todas ellas motivadas exclusivamente por la obligación contraída en el artículo VI del tratado sino también por consideraciones económicas y ambientales—, las acusaciones de total incumplimiento de dicho artículo parecen exageradas. *Financial Times*, 2 y 4 de octubre de 1991; *Arms Control Today*, octubre de 1991; Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, *Newsbrief*, núm. 17, primavera de 1992 y núm. 19, otoño de 1992; Mitchell Reiss, "Conclusion: Nuclear Proliferation after the Cold War", en Reiss y Litwak (eds.), *op. cit.*

³¹ La delegación mexicana intentó, infructuosamente, condicionar la prórroga indefinida. Esta propuesta contó con el apoyo de otros países: Corea del Norte, Indonesia, Irán, Jordania, Malasia, Mali, Nigeria, Papua Nueva Guinea, Tailandia y Zimbabue.

Indudablemente, la inclinación de 103 países en favor de la reafirmación de la norma difícilmente puede explicarse como consecuencia de la presión ejercida por las potencias nucleares durante la reunión de 1995.³²

Consideraciones finales

Como lo demuestra la legitimación gradual del *status* no nuclear, la noción de no proliferación ha sido ampliamente aceptada. Sin embargo, en el largo plazo, la viabilidad de este consenso parece depender de un difícil equilibrio en el cual las ventajas asociadas a una posición no nuclear puedan prevalecer sin que ello obligue a las potencias nucleares a renunciar forzosamente a su *status* nuclear. En el fondo, este equilibrio refleja la compleja relación entre los dos principales fundamentos de la no proliferación: el interés de las potencias nucleares de preservar una hegemonía nuclear que les permita atenuar el riesgo de inestabilidad y la preferencia libre y unilateral de algunos Estados con respecto a posturas no nucleares.

Esta relación compleja, la difícil coexistencia entre estos dos principios, ha hecho imprescindible la presencia de mecanismos compensatorios que permitan, en el corto plazo, reducir la distancia entre los Estados nucleares y los no nucleares y, en el largo plazo, imaginar la posible eliminación de dicha distinción.

No obstante la compleja relación entre ambos principios y la consecuente distinción entre los Estados nucleares y los no nucleares, sería un error suponer que el régimen de no proliferación ha sido tan sólo el resultado de presiones externas. Como se ha advertido en este artículo, los orígenes de esta norma se sitúan en el contexto de una preocupación internacional con respecto al riesgo de una mayor proliferación nuclear.

Pero, si bien la norma de no proliferación ha gozado de gran legitimidad, en la práctica su cumplimiento ha sido problemático. En efecto, tanto preocupaciones de seguridad como económicas y tecnológicas complicaron la relación de algunos Estados con el régimen de no proliferación. Sin desconocer las ventajas de este

³² La prórroga indefinida fue acompañada de varias decisiones entre las cuales destacan los acuerdos para fortalecer los mecanismos de revisión, la resolución sobre proliferación nuclear en el Medio Oriente, la prohibición total de los ensayos nucleares a más tardar en 1996, la firma de un acuerdo no discriminatorio que prohíba la producción de material nuclear para fines militares, la negociación de un instrumento legal de garantías de seguridad tanto "negativas" como "positivas" a partir de la resolución 984 del Consejo de Seguridad Nacional, etcétera. Lewis A. Dunn, "High Noon for the NPT", *Arms Control Today*, vol. 25, núm. 6, julio-agosto de 1995. Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, *Newsbrief*, núm. 30, 1995.

régimen, algunos Estados intentaron resolver este dilema mediante la combinación de una serie de políticas que incluyeron: una participación limitada, la no ratificación del tratado o bien el simple retraso en la negociación de los acuerdos de salvaguarda con el OIEA.³³ No obstante las enormes dificultades que ha enfrentado este régimen, la no proliferación se ha convertido en una norma de comportamiento internacional que ha influido de manera importante en la conducta de los Estados. Sin duda, la instrumentación de esta norma no se ha limitado al TNP ya que también se ha apoyado en ramificaciones regionales como Tlatelolco y Rarotonga, así como en una serie de acuerdos bilaterales que regulan la transferencia de tecnología nuclear. Tan importante como la adhesión formal a estos instrumentos ha sido la observancia de varios Estados de los principios de no proliferación a lo largo de varios años.

Aunque es cierto que las percepciones con respecto a los beneficios políticos que pueden derivarse de un *status* nuclear pueden verse alterados con el tiempo, en especial con el fin de la guerra fría, a lo largo de más de cinco décadas éstos han sido más bien desalentadores. Por el contrario, las desventajas han sido múltiples y han incluido desde la suspensión de abastecimiento nuclear, la mayor proliferación regional, el riesgo de carreras armamentistas abiertas o encubiertas, así como el peligro de intervención externa. No obstante, como se señaló antes, aunque las dudas con respecto a la contribución de la capacidad nuclear a la seguridad nacional parezcan razonables, las políticas de ciertos Estados también nos sugieren que todavía hoy subsiste la percepción de ciertos beneficios en la capacidad nuclear.

Los desafíos que enfrenta actualmente el régimen de no proliferación son sin duda importantes. Sin embargo, sería un error subestimar la capacidad de este régimen para adaptarse y hacer frente a un sinnúmero de críticas. Como en otras ocasiones, la reunión para la revisión y la prórroga del TNP de 1995 demostró una vez más la habilidad de este régimen para adecuarse a las nuevas condiciones que gobiernan hoy la proliferación nuclear. En efecto, el régimen ha evolucionado a la par que el problema de la proliferación se ha transformado y extendido en ámbitos como la transferencia y la reproducción de tecnología, la producción de misiles y la administración de materiales nucleares.

Aunque el consenso que imperó durante la reunión de 1995 parece haber disipado los temores provocados por el desafío nuclear iraquí sobre la posibilidad de un régimen de no proliferación cada vez más coercitivo, no hay que olvidar que la instrumentación del TNP podría en algunos casos violentar la soberanía de los

³³ El problema de las salvaguardas ha sido muy complicado. Si en 1984, de los 136 Estados signatarios del tratado en ese año, cerca de 49 aún no se habían sujetado a salvaguarda alguna, el caso reciente de Corea del Norte volvió a poner sobre la mesa el tema de salvaguardas pendientes.

Estados. Ciertamente, y no obstante que la reciente negociación exitosa de la Convención de Armas Químicas ha reforzado la validez de las normas que limitan y controlan las armas de destrucción masiva — y ha dado origen a una organización con poderes de intervención mucho más intrusivos que los del OIEA —, es probable que los problemas de instrumentación de dichas normas perduren. Sin duda, la tensión que pueda provocar la creciente intrusión del OIEA, sobre todo a medida que ejerza su derecho de inspecciones especiales en el ámbito interno de los Estados, dependerá en buena medida del grado de aceptación y de internalización de la norma de no proliferación.

Como demuestra la evolución misma de esta norma, la aceptación y la adhesión de varios Estados a la norma de no proliferación supuso el ejercicio de derechos soberanos. De ahí que tanto la adopción como la subsecuente observancia de la norma requieran de un mínimo de soberanía “positiva”. Poca duda cabe de que, como en el pasado, la legitimidad de esta norma en el largo plazo dependerá del grado de libertad con que los Estados hayan aceptado la no proliferación y hayan decidido, en consecuencia, limitar su libertad al someterse a las reglas de la comunidad internacional de no proliferación.