

Entre el Conflicto y la Cooperación: El Tratado de No Proliferación Nuclear, los Mecanismos de Control de Exportaciones y el rol Argentino



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

DIEZ, Eduardo
Maestría en Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador
Buenos Aires, Agosto de 2008

Abstract

En un mundo con necesidades energéticas insatisfechas, costos de combustibles fósiles que irán escalando y agotándose, y energías alternativas poco desarrolladas o no rentables de momento, el progreso tecnológico nuclear se presenta como una alternativa que, tomando los recaudos necesarios, puede representar una de las soluciones existentes.

Sin embargo, este mayor interés general que vuelve a tener el desarrollo de la energía nuclear parece verse enfrentado con las exigencias de imposibilitar, o disminuir al menos, los peligros de la proliferación. Y si bien han existido, e incluso pueden rastrearse algunos casos en la actualidad de, países que han buscado aprovechar la cooperación pacífica con fines militares; también hay intereses que pretenden crear carteles que concentren la tecnología, dificultando el traspaso de la misma a países más atrasados en este tema.

El presente trabajo tiene por fin analizar el principal tratado que hace a la no proliferación nuclear (el TNP), los mecanismos de control de exportaciones que buscan controlar el intercambio de este tipo de tecnología, y el desarrollo de los intereses argentinos en este campo. Se pretende así ofrecer una visión general del régimen de no proliferación nuclear; una más específica del funcionamiento, posiciones, fortalezas y debilidades de los organismos y acuerdos sobre los que focalizará este trabajo; y, por último, una que destaque cómo un país como la Argentina viene contribuyendo en esta arena, a la vez que busca defender sus propios intereses.

Descriptores:

Energía nuclear

No proliferación nuclear

Mecanismos de control de Exportaciones

Estados Unidos

Argentina

Política Exterior

Tratado de no Proliferación Nuclear

Grupo de Proveedores Nucleares

Comité Zangger

Régimen de Control de Tecnología Misilística

Estado y Desafíos a la No Proliferación Nuclear	5
Los Mecanismos Multilaterales y el Rol Argentino.....	5
Glosario	7
<u>Introducción y Definición del Entorno Conceptual</u>	8
<u>Comparando dos actores: Estados Unidos y la Argentina respecto a la No</u>	
<u>Proliferación Nuclear</u>	22
<u>TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR</u>	31
Creación del TNP:	31
Características del Tratado:	33
Sanciones:	36
Argentina y el Tratado	36
Desarrollo Reciente (Comités Preparatorios y Conferencia de Revisión):	39
Conclusiones, Tendencias, Desafíos y Posibilidades a Futuro:.....	44
<u>COMITÉ ZANGGER</u>	53
Nacimiento y Reglas:	53
Miembros:.....	54
Funcionamiento:	55
Reuniones 2001-2006:.....	55
Fortalezas y Debilidades:.....	57
<u>GRUPO DE PROVEEDORES NUCLEARES</u>	59
Creación y evolución:.....	59
Miembros:.....	60
Órganos:	61
Las Directrices:.....	62
Diferencias entre el GPN y el Zangger:.....	63
Plenarios de 2002 a 2006:.....	64
Fortalezas, Debilidades y Propuestas:.....	69
<u>RÉGIMEN DE CONTROL DE TECNOLOGÍA MISILÍSTICA</u>	73
Creación:.....	73
Características Principales:.....	74
Miembros y Condiciones de ingreso:	74
Funcionamiento:	76
Las Directrices del MTCR:.....	76
El Anexo de Tecnología y Equipo:	76
Plenarios 2001 a 2007	78
Fortalezas y Debilidades:.....	83
Unas palabras más sobre los Mecanismos de control de exportaciones	86
<u>Conclusiones para Argentina</u>	90
<u>Conclusiones Generales</u>	92
<u>Apéndice</u>	103
- Organización de Naciones Unidas	104
Nacimiento y relación con la no proliferación nuclear.....	104
La Asamblea General	105
El Consejo de Seguridad:	115
El Secretariado de las Naciones Unidas:	121
Conclusiones.....	127
- Organismo Internacional de Energía Atómica.....	129
Creación y funciones:	129

Órganos:	130
Concepto y papel de las salvaguardias:	132
Más características:.....	137
La Argentina, el Brasil y el OIEA: el Acuerdo Cuatripartito.....	139
Actualidad del Organismo:.....	140
Fortalezas, Debilidades y Propuestas:	146
- Conferencia de Desarme	150
Creación:.....	150
Funcionamiento y características:	150
La evolución reciente, y los problemas que llevan a su estancamiento:	152
Fortalezas y Debilidades:.....	159
- Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)	161
Características de una ZLAN	162
Origen del T. de Tlatelolco y posición inicial Argentina frente al mismo ...	164
Características principales	165
- Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction	170
- Global Nuclear Energy Partnership (GNEP)	174
Pequeña Introducción:	174
Posibilidades de trabajar con Rusia:.....	177
Rol del OIEA:	180
Puntos “débiles” de la GNEP:	181
- Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI, Proliferation Security Initiative))	185
- Iniciativa Mundial para Combatir el Terrorismo Nuclear.....	190
- Ley Nacional Argentina de la Actividad Nuclear N° 24.804.....	195
- Principales Tratados Internacionales sobre Energía Nuclear suscriptos por la República Argentina (1966-2007).....	205
- Mapa Histórico de Países con Programas de Armas Nucleares y Materiales Fisibles Militares	208
- Tabla con la evolución de los arsenales nucleares (1945-2002)	209
- Los “13 Pasos” acordados en la CONREV de 2000 del TNP.....	211
<u>Bibliografía Principal</u>	213

Estado y Desafíos a la No Proliferación Nuclear

Los Mecanismos Multilaterales¹ y el Rol Argentino

Eduardo Diez

“Take, for example, the question of peace. Who can think without dismay of the fears, jealousies, and suspicions which have compelled nations, our own among them, to pile up their armaments? Who can think at this present time without a sickening of the heart of the appalling slaughter, the suffering, the manifold misery brought by war to Spain and to China?

Who can think without horror of what another widespread war would mean, waged as it would be with all the new *weapons of mass destruction*?”

*Sermón de Navidad de diciembre de 1937, a cargo del Arzobispo de Canterbury, William Cosmo Gordon Lang.*²

“The hope of civilization lies in international arrangements looking, if possible, to the renunciation of the use and development of the atomic bomb, and directing and encouraging the use of atomic energy and all future scientific information toward peaceful and humanitarian ends. The difficulties in working out such arrangements are great.”

President Truman's Message to Congress on the Atomic Bomb
New York Times, October 3, 1945

“Through the release of atomic energy our generation has brought into the world the most revolutionary force since prehistoric man’s discovery of fire. This basic power of the universe cannot be fitted into the outmoded concept of narrow nationalism. For there is no secret and there is no defense, there is no possibility of control except through the aroused understanding and insistence of the peoples of the world.”

Albert Einstein, January 22, 1947

“The world was not meant to be a prison in which man awaits his execution.”

John F. Kennedy, State of the Union Address, January 11, 1962

“Nos estamos acercando a un punto en el que el debilitamiento del régimen de no proliferación podría hacerse irreversible y desencadenar una cascada de proliferación.”

*Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Naciones Unidas. 2004. Pág. 42.*³

¹ Por mecanismos multilaterales hago referencia en este trabajo a instrumentos que abarcan una gran cantidad de Estados y no se encuentran limitados a una región geográfica en particular. En algunos casos, pueden incluso llegar a representar mecanismos de alcance casi global como la ONU o el TNP.

² Carus, Seth. “Defining Weapons of Mass Destruction”. Center for the Study of Weapons of Mass Destruction. National Defense University. Pag. 30. January 2006. Ese discurso fue la primera vez de la que se tiene registros de haber sido utilizada la expresión “Armas de Destrucción Masiva”

“The hard part is: How do we create an environment in which all of us would look at nuclear weapons the way we look at slavery or genocide, as a taboo and a historical anomaly?”

International Atomic Energy Agency Director-General Mohamed ElBaradei, in remarks accepting the 2005 Nobel Peace Prize Dec. 10 in Oslo.

“¿Qué decir, además, de los gobiernos que se apoyan en las armas nucleares para garantizar la seguridad de su país? Junto con innumerables personas de buena voluntad, se puede afirmar que este planteamiento, además de funesto, es totalmente falaz. En efecto, en una guerra nuclear no habría vencedores, sino sólo víctimas. La verdad de la paz exige que todos —tanto los gobiernos que de manera declarada u oculta poseen armas nucleares, como los que quieren procurárselas— inviertan conjuntamente su orientación con opciones claras y firmes, encaminándose hacia un desarme nuclear progresivo y concordado. Los recursos ahorrados de este modo podrían emplearse en proyectos de desarrollo en favor de todos los habitantes y, en primer lugar, de los más pobres...

¿Qué futuro de paz será posible si se continúa invirtiendo en la producción de armas y en la investigación dedicada a desarrollar otras nuevas?”

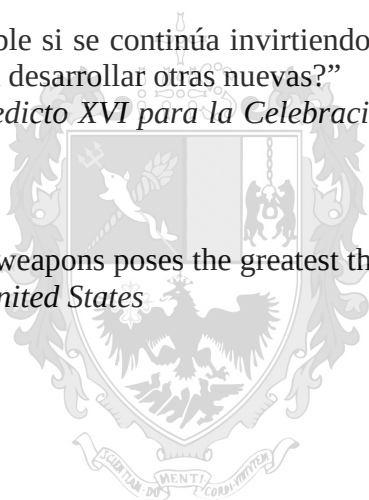
Mensaje de Su Santidad Benedicto XVI para la Celebración de la Jornada Mundial de la Paz.

Enero 1º, 2006.

“The proliferation of nuclear weapons poses the greatest threat to our national security.”

National Security Strategy, United States

March 16, 2006



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

³ http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf

Glosario

ABACC: Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares.

ABM: Anti –Ballistic Missile Treaty/Tratado sobre la Limitación de Sistemas Antibalísticos.

ADM: Armas de Destrucción Masiva.

AG/AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas.

Arma Atómica: Artefacto explosivo en el que la mayor parte de la energía liberada proviene de la fisión de núcleos de átomos pesados, tales como uranio-235 o plutonio-239.

Arma Nuclear: Artefacto capaz de liberar energía nuclear en forma explosiva, y que posee un grupo de características que lo hace apropiado para actividades bélicas. La expresión denota tanto las armas atómicas como las termonucleares.

Arma Termonuclear: arma nuclear (también llamada de “hidrógeno”), en las que la mayor parte de la energía explosiva liberada resulta de reacciones de fusión termonuclear. Las altas temperaturas necesarias para provocar tales reacciones provienen de una explosión de fisión.

ARN: Autoridad Regulatoria Nuclear Argentina.

ASEAN: Association of Southeast Asian Nations.

CD: Conferencia de Desarme.

Ciclo de Combustible Nuclear: serie de etapas que intervienen en la preparación, uso y tratamiento de los desechos de combustible de reactores nucleares electrogeneradores. Incluyen la extracción de mineral de uranio, su refinación (y, posiblemente, su refinamiento), la fabricación de elementos combustibles, y la eliminación de los productos de desecho.

CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica (Argentina).

ComPre: Comité Preparatorio para la Conferencia de Revisión del TNP (Prepcom en inglés)

ConRev: Conferencia de Revisión del TNP.

DDR: dispositivo de dispersión radiactiva, también llamado “bomba sucia”.

EAN: Estados con Armas Nucleares.

ESAN: Estados Sin Armas Nucleares.

Explosión nuclear pacífica: aplicación de una explosión nuclear para propósitos tales como la excavación de canales o puertos, o para crear cavidades subterráneas.

GPN: Grupo de Proveedores Nucleares.

ICBM: Misil Balístico Intercontinental.

KEDO: Organización para el desarrollo de la energía nuclear en la Península de Corea (Korean Peninsula Energy Development Organization).

Kilotón (Kt): Medida de la potencia explosiva de un arma nuclear, equivalente a mil toneladas de TNT. La de Hiroshima tenía una potencia de 12 a 15 Kt, mientras que una bomba H puede tener una potencia mil veces superior a la arrojada sobre la ciudad japonesa.

OIEA: Organismo Internacional de Energía Atómica.

OPAQ: Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.

OUA: Organización de la Unidad Africana.

PAROS: Prevent an Arms Race in Outer Space/ Medidas de Prevención de una carrera de armamentos en el espacio exterior.

RTCM: Régimen de Control de Transferencias de Tecnología Misilística (MTCR en inglés).

SALT: Conversaciones para la Limitación de Armas Estratégicas entre Estados Unidos y la URSS. Llevadas a cabo entre 1969 y 1982 para procurar reducir las fuerzas nucleares estratégicas de ambos lados.

SIV: Sistema Internacional de Verificación (del TPCEN/CTBT)

START: Strategic Arms Reduction Treaty/Tratado de Reducción de Armas Estratégicas. Conversaciones entre Estados Unidos y la URSS iniciadas en 1982 para procurar reducir las fuerzas nucleares estratégicas de ambos lados.

TNP: Tratado de No Proliferación Nuclear.

TPCEN: Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT en inglés).

TPMF: Tratado para la Prohibición de Producción de Material Fisible (FMCT, Fissile Material Cutoff Treaty, en inglés).

ZLAN: Zona Libre de Armas Nucleares (NWFZ)

Introducción y Definición del Entorno Conceptual

Terminada la Segunda Guerra Mundial, con el bombardeo de Hiroshima y Nagasaki, e iniciada la competencia entre los dos polos; la destrucción nuclear se convirtió en una amenaza constante para todos.

Por más que cronológicamente su aparición vino mucho tiempo después de la química y la biológica, consideramos al arma nuclear como el ADM por excelencia; como muy bien quedó claro desde la primera definición mundial de este tipo de artefactos⁴. Es así que, en septiembre de 1947, se especificaron las armas de destrucción masiva en un documento del Consejo de Seguridad de la ONU⁵ como “armas explosivas atómicas, armas de material radioactivo, armas letales químicas y biológicas y cualquier arma desarrollada en el futuro que tenga características comparables en efecto destructor a aquéllas de la bomba atómica o alguna otra de las antes mencionadas”⁶.

Impulsadas por este poder demoledor, y el deseo de equilibrar la balanza de poder, primero la Unión Soviética (1949), y luego Gran Bretaña (1950), Francia (1960) y China (1964) se sumaron rápidamente al “Club” abierto por Estados Unidos⁷, siendo reconocidas oficialmente como potencias nucleares con el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968. Fuera del mismo, sin este reconocimiento aunque con armas nucleares, fueron quedando al menos India, Israel, Pakistán y Corea del Norte⁸.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

⁴ Vale aclarar que no existe una única definición de lo que son armas de destrucción masiva, pero por razones prácticas, he escogido la que tiene mayor aceptación.

⁵ En caso de estar interesado, en el anexo encontrará varios antecedentes y responsabilidades de la ONU en cuestiones de no proliferación nuclear.

⁶ United Nations Security Council document S/C.3/SC.3/7/Rev.1, 8 September 1947.

⁷ A las 5:29 AM del 16 de julio de 1945, en Álamo Gordo, Nuevo México, tuvo lugar la primera prueba nuclear. Poco después, en agosto del mismo año, los bombardeos de Hiroshima (6/8) y Nagasaki (9/8) demostraron al mundo su verdadero poder de destrucción.

⁸ Corea del Norte entró y salió del TNP en varias oportunidades, aunque actualmente hay un principio de acuerdo para su vuelta a ese tratado.

Precisamente, el TNP nació con la idea de “congelar” la proliferación nuclear⁹, ante la perspectiva de que más de una docena de países se sumasen en las siguientes décadas a los poseedores de armas nucleares. Intentó ser un compromiso doble, entre los que no tenían armas nucleares, y entre los que las poseían y aquellos que no. Ya analizaremos más adelante como evolucionó este acuerdo.

Al mismo tiempo, el equilibrio nuclear se asentó en lo que se conoció como Teoría MAD (Mutual Assured Destruction, cuyas siglas también significan “loco” en inglés, y que traducido sería Destrucción Mutua Asegurada). Esto es: siendo actores “racionales”, y sabiendo que el ataque de uno llevaría a la destrucción de ambos, e incluso del mismo planeta, los dos polos se impusieron límites a fin de no llegar al temido final apocalíptico¹⁰.

Justamente, no son pocos los que señalan que se evitó una Tercera Guerra Mundial por este equilibrio del terror y por el comportamiento “racional” de los actores¹¹. Pero para

⁹ **Por no proliferación hacemos referencia a la no difusión de armas de destrucción masiva a ámbitos en que anteriormente no existían (no proliferación horizontal) o en escala mayor a la existente entre potencias nucleares (proliferación vertical).**

¹⁰ Se trató de una suerte de entendimiento cooperativo entre las partes, de utilizar distintos mecanismos tendientes a evitar caer en una guerra nuclear (“cooperaron” para que esta posibilidad se viera atenuada a través de una cada vez mayor comunicación entre las partes). Aquí podemos hablar de “reglas de convivencia” similares a las que describe Raymond Aron.

¹¹ Algunos incluso consideran que podría seguir usándose este equilibrio de terror hoy en día, y que la proliferación nuclear no es una amenaza, sino lo contrario. Por ejemplo, en “The Spread of Nuclear Weapons: A Debate”, co-escrito con Scott D. Sagan, Kenneth Waltz argumenta sobre las virtudes de un mundo con más armas nucleares. Para él, un mundo así es de hecho más seguro, porque los estados estarán más inclinados a restringirse en sus políticas exteriores debido a los arsenales nucleares de otros estados (la disuasión funcionaría para todos). En consecuencia, con más estados en control de armas nucleares, a la larga una paz más duradera es creada. Es justo decir que Sagan es de la opinión contraria, en el sentido de que “más es peor” y que el mantenimiento de la racionalidad de los actores es muy difícil de sostener a la larga y en todas las circunstancias (y además siempre existen “accidentes” que pueden desencadenar una

otros, el mundo vivió siempre bajo el peligro de la destrucción total, pues como bien explica Graham Allison, no siempre las decisiones se toman de manera racional, e incluso una nación puede “cometer suicidio” a pesar de contar con datos que deberían derivar en decisiones diferentes¹².

Fue así que el temor provocado ante cualquier inestabilidad regional o internacional¹³ impulsó a muchos países a promover y estimular mecanismos de control y no proliferación nuclear; algunos de los cuales analizaremos en este trabajo. De esta manera, la segunda mitad del siglo XX fue testigo de varias iniciativas, algunas victoriosas, otras no tanto, tendientes a hacer frente a la amenaza de una guerra nuclear y/o a la posibilidad de la proliferación de este tipo de armas. Así, en un mundo anárquico, buscaron establecer instituciones y regímenes¹⁴ internacionales que

guerra, como así también la amenaza del terrorismo). Sagan, Scott and Waltz, Kenneth. “The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed”. W. W. Norton and Company. Second Edition 2002.

¹² Allison, Graham. “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis”. Little Brown. 1971.

¹³ Pues a pesar de este equilibrio “racional” al que hacen referencia algunos autores, el mundo estuvo muchas veces al borde de la destrucción. Sólo basta señalar que entre 1977 y 1984 el sistema de detección de alerta temprana norteamericano detectó alrededor de 20 mil falsas alarmas de ataques con misiles. De esas falsas alarmas, 1000 fueron consideradas lo suficientemente serias como para situar misiles y bombarderos en alerta. Fuente: Abrams, L. “Strategic Defense and Inadvertent Nuclear War” en Inadvertent Nuclear War: The Implications of the Changing Global Order. Editado por Wiberg H; Petersen, I.D. y Smoker, P. Oxford: Pergamon Press, 1993. Págs. 39 a 55. Incluso hoy en día, miles de misiles soviéticos y norteamericanos están apuntando a sus viejos enemigos ideológicos (aunque se ha firmado un acuerdo en 2000 entre ambos países para construir un centro de alerta temprana conjunto en Moscú (que requiere de una mayor voluntad política para su concreción)).

¹⁴ Entendemos como régimen un conjunto de reglas, comportamientos y procedimientos consensuados entre diversos actores frente a tema/s de común interés y ante la ausencia de una autoridad superior. En Krasner, Stephen; “Regimes and the limits of realism: regimes as autonomus variables”, en Krasner Stephen (ed.), International Regimes, Cornell University Press, Ithaca, 1986.

impulsaran los beneficios de la cooperación. Se comprendía que sólo por medio de soluciones multilaterales podía hacerse frente a determinados problemas y preocupaciones; que sólo de esta manera podía controlarse la difusión de estas armas. Pero un problema, al menos para algunos, es que estos mecanismos de control en ciertos casos terminaron pareciéndose a carteles que controlaban la tecnología y los derechos al desarrollo nuclear pacífico de aquellos estados que no fueran “amigos” de los que poseían la tecnología.

Por ese entonces, algunos de los teóricos definieron el control de armas en el sentido más amplio para referirse a todas las formas de cooperación militar entre enemigos potenciales con el interés de asegurar una estabilidad internacional. Como Hedley Bull lo indicó, el control de armas era la “cooperación entre Estados antagónicos en el campo militar, sea que esta cooperación esté fundada sobre los intereses que son exclusivamente aquellos de los Estados cooperantes o en intereses que se comparten más extensamente”¹⁵. En síntesis, la posibilidad de aniquilación nuclear hizo cooperar a bandos opuestos política e ideológicamente; aunque a veces en detrimento de terceros países.

Ahora bien, al finalizar la Guerra Fría, y con ella la principal amenaza de conflicto nuclear, se esperaba que se pudieran dar importantes y decididos pasos hacia una progresiva disminución, y una total eliminación definitiva, de estas armas.

No obstante, como vienen demostrando los últimos años, el abandono de la competencia entre los dos polos no trajo el fin de la historia ni de las amenazas. Por el contrario, el 11 de septiembre de 2001 expuso a todo el mundo que había un nuevo enemigo dispuesto a utilizar cualquier medio que tuviera a su alcance para provocar golpes terroríficos.

Precisamente, las armas nucleares, por su carácter destructivo, tanto material como psicológico, representan un objetivo atractivo para Estados y grupos terroristas (muchos

¹⁵ Bull, Hedley. “The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Missile Age”. Frederick A. Praeger Publishers, NY. 1961. Págs. 4–5.

de los cuales difícilmente pueden encuadrarse bajo el concepto clásico de “actor racional”¹⁶).

No debemos olvidar también que, durante la Guerra Fría, la no proliferación había sido impuesta a muchos Estados por los dos polos; al buscar prevenir tanto EEUU como la URSS que sus aliados desarrollaran sus propias armas nucleares. Pero, una vez acabada la competencia, muchos se vieron más “libres” como para impulsar ambiciosos programas de desarrollo en este campo.

Actualmente, los motivos esgrimidos por los países proliferantes son muchos y complejos, aunque pueden nombrarse algunos:

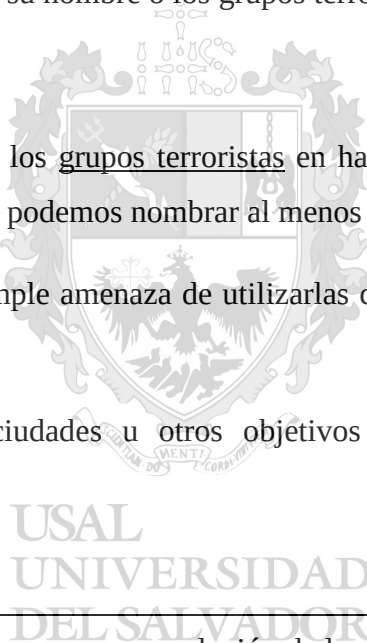
- La búsqueda de status e influencia, y el hecho que las Armas de Destrucción Masiva (ADM) encierran un importante factor de “ostentación y prestigio”, al menos para el propio pueblo.
- La necesidad de disuadir a otros Estados.
- La exigencia de mejorar las capacidades de librar una guerra y usar las ADM como un “equiparador” con el fin de disuadir o derrotar enemigos con fuerzas convencionales superiores.
- La lección de la guerra entre Irán e Irak y la primera Guerra del Golfo, en el sentido de que los misiles y las armas de destrucción masiva les dan a las naciones status y poder prácticos y pueden usarse tanto contra blancos militares como civiles.¹⁷
- La necesidad de disuadir o detener el uso de ADM por parte de Estados Unidos.
- El impulso de las carreras armamentistas con los países vecinos.
- La incapacidad de los Estados de depender del control de armas y la moderación nacional, y de predecir el enemigo futuro.

¹⁶ No se pretende adjudicar adjetivos peyorativos, sino apuntar a señalar las dificultades de, entre otras cosas, dialogar con estos nuevos actores y grupos o imponerles límites en el accionar. Del mismo modo, se busca reconocer que el concepto de racionalidad no es el mismo desde la visión occidental que desde alguno de los grupos terroristas.

- La posibilidad de usar las ADM y los misiles como herramientas de intimidación poderosas, aún sin llegar a usarse nunca en una guerra.
- Un programa nuclear puede llegar a parecer una alternativa a las inversiones mucho más costosas en fuerzas convencionales¹⁸.
- El deseo de crear amenazas existenciales que determinados enemigos consideren tan grandes, que no arriesgarán ningún nivel más bajo de acción militar.
- La negativa a sujetarse a regímenes de control de armas que consideran discriminatorios a favor de las cinco potencias nucleares reconocidas (como el TNP).
- El deseo de crear la capacidad de lanzar ataques encubiertos o asimétricos por parte de los Estados, los que actúan en su nombre o los grupos terroristas.

Por su parte, los intereses de los grupos terroristas en hacerse de armas nucleares son también variados, no obstante podemos nombrar al menos tres:

- Provocar el terror por la simple amenaza de utilizarlas contra grandes blancos civiles (uso “psicológico”).
- Su efectivo uso contra ciudades u otros objetivos masivos (uso “material” o “concreto”).



¹⁷ Cordesman, Anthony. “La amenaza en evolución de las armas de destrucción en masa en el Mediano Oriente”. Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales. Julio 2002.

¹⁸ Aunque, para 1996, el costo de la investigación de armas nucleares, su desarrollo, prueba, despliegue y mantenimiento, excedió los 5,5 trillones de dólares, según un estudio de la institución Brookings. Anualmente Estados Unidos gasta alrededor de 35 mil millones de dólares en el mantenimiento de su fuerza nuclear. De más está decir que, desarrollar un programa nuclear militar, implica altos costos especialmente para un país en desarrollo: “Comeremos la hierba o las hojas, incluso pasaremos hambre, pero conseguiremos una (bomba) propia”

Zulfiqar Ali Bhutto, primer ministro pakistaní al momento de India probar su primera bomba nuclear (1974).

- Favorecer la aceptación de sus reclamos al contar con un enorme “as en la manga”, que podrían utilizar en caso que no sean cumplidos (uso “extorsivo”).

Los terroristas podrían intentar robar un arma nuclear o adquirir los materiales nucleares necesarios para fabricar un dispositivo nuclear. También podrían querer obtener materiales nucleares con el fin de fabricar un dispositivo de dispersión radiactiva (DDR) o una “bomba sucia”. O podrían llevar a cabo actos de sabotaje contra centrales nucleares, reactores de investigación, instalaciones de almacenamiento u operaciones de transporte con el objetivo de propagar la contaminación radiactiva.¹⁹

Esta amenaza terrorista no tiene pocos adeptos. De hecho, una de las pocas cosas en las que tanto Bush como Kerry concordaron durante los debates presidenciales de 2004, algo que también señala Graham Allison²⁰; es en que la máxima prioridad actual de la política exterior de su país debe ser la no proliferación nuclear y, en particular, prevenir que los terroristas adquieran armas nucleares o el material para producir las mismas. Lo mismo declararon los principales candidatos a las primarias norteamericanas de 2008, y el presidente Obama parecería seguir manteniendo esa prioridad²¹.

Este interés por poseer armas nucleares, y las posibilidades de concretarlo, se han visto favorecidos con la desaparición de la Unión Soviética, lo cual trajo aparejado que gran cantidad de material crítico quedase bajo pobres medidas de seguridad y que muchos científicos terminasen desempleados (incrementándose las posibilidades que pudieran ser tentados por otros países o grupos terroristas). También los avances tecnológicos facilitaron la difusión y desarrollo de este tipo de armas.

¹⁹ “Fomento de la seguridad física nuclear: Iniciativas del OIEA”. Colección de Información del Organismo Internacional de Energía Atómica. División de Información Pública. 2003.

²⁰ Allison, Graham. “Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe”. Times Books/Henry Holt. 2004.

²¹ Ej: “...we must confront the most urgent threat to the security of America and the world -- the spread of nuclear weapons, material, and technology and the risk that a nuclear device will fall into the hands of terrorists”. Obama, Barack. “Renewing American Leadership”. Foreign Affairs. July/August 2007.

Sin embargo, la realidad presente nos demuestra que la posesión de armas nucleares no acostumbra derivar necesariamente en la mayor seguridad, preeminencia o status de un país. Además, como bien marca Kissinger, debido a que las armas nucleares son tan cataclísmicas, resultan difícilmente utilizables en toda una gama de desafíos: agresiones de sondeo, guerra de guerrillas, crisis locales, etc.²² Por el contrario, suponen un considerable temor entre sus vecinos, que puede llevar a los mismos a desarrollar sus propias ADM²³; y una mayor preocupación de parte de las potencias, lo cual termina siendo contraproducente para todos. Poseer un pequeño arsenal nuclear hasta puede ser el mayor incentivo para un ataque preventivo de parte de otros países nucleares, aunque es un tema que seguramente se presenta a debate.

Del mismo modo, la disponibilidad de armas nucleares hace necesario distinguir entre poder aprovechable y poder no aprovechable. Una de las paradojas de la era nuclear, que contrasta con la experiencia de toda la historia prenuclear, consiste en que un incremento del poder militar no necesariamente lleva a un incremento del poder político. La amenaza de una violencia nuclear masiva implica la posibilidad de la destrucción total. Como tal, continúa siendo un adecuado instrumento de política externa cuando está dirigido a una nación que no puede responder del mismo modo. La nación poseedora de armas nucleares puede ejercer poder sobre la otra simplemente diciendo: “o haces como digo o te destruyo”. La situación es diferente si la nación así amenazada puede responder: “Si me destruyes con armas nucleares, yo también te destruyo del mismo modo” (second strike capability). En este caso las amenazas se anulan recíprocamente. Desde que la destrucción nuclear de una nación, puede traer aparejada la destrucción de otra, ambas comprueban que semejante elemento de presión carece de eficacia; esto en el supuesto de que las dos actúen racionalmente...

Sólo en la hipótesis de que las naciones involucradas puedan actuar de modo irracional, destruyéndose mutuamente en una hecatombe nuclear, la amenaza de la guerra nuclear vuelve a ser creíble y así fue efectivamente durante la crisis de Suez en 1956 por parte

²² Kissinger, Henry. “Mis memorias”. Ed. Atlántida, Buenos Aires. 1980. Capítulo V, Pág. 93.

²³ Consideremos solamente los debates en torno al tema que existen actualmente en Arabia Saudita y Egipto, respecto a Irán, o en Japón, en relación a Corea del Norte.

de la Unión Soviética, durante la crisis de Berlín en 1961 por Estados Unidos y por parte de las dos naciones durante el conflicto árabe-israelí de 1973.²⁴

Al mismo tiempo, y por razones sabidas, la posesión de estas armas por grupos terroristas tampoco haría más seguro este planeta.

Es justo decir en este punto que capacidades nucleares reducidas, en manos de fuerzas terroristas o de pequeños Estados, no producirían una amenaza nuclear similar a la existente durante la Guerra Fría. Pero lo mayor parte de las sociedades occidentales son sociedades abiertas con fronteras porosas; son bastante vulnerables a pequeños dispositivos nucleares transportados por medios originales (“la bomba del maletín”) contra sus ciudades. Imagínense un equivalente al ataque contra el World Trade Center, pero esta vez con armas nucleares.

La conclusión entonces es que el mundo, para estar más resguardado de una potencial aniquilación masiva, debe seguir buscando distintos medios de limitar y reducir este tipo de armas a la menor cantidad posible. Es decir, es imposible desinventarlas o eliminarlas totalmente de momento, pero si ir disminuyendo su número y/o dificultar enormemente que se expandan a otros países u organizaciones, a través de iniciativas unilaterales, acuerdos bilaterales²⁵ o instrumentos multilaterales. Para más adelante, quedará el objetivo final de su completa destrucción.

En este sentido, al menos la mayor parte de la comunidad internacional ha terminado comprendiendo que en el proceso veloz de globalización en el que vivimos, la seguridad sólo puede terminar por alcanzarse a través de un incesante esfuerzo colectivo. En otras palabras, en un mundo crecientemente interdependiente, es vital apuntar a consensos

²⁴ Morgenthau, Hans; “Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz”; Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986. Págs. 43-44.

²⁵ Por ejemplo, el programa norteamericano conocido como Nunn-Lugar, diseñado para destruir armas de la ex Unión Soviética, ya desactivó casi 8 mil cabezas nucleares rusas hacia fines de 2007, además de cientos de silos, bombarderos, misiles intercontinentales y submarinos del mismo país.

internacionales si se quiere aspirar a lograr avances en este tema tan global y preocupante para todos²⁶.

Esta tarea coordinada ha permitido, por ejemplo, que el Tratado de No Proliferación alcanzase la adhesión de casi 190 países, y una extensión indefinida; que el de Prohibición Completa de Pruebas Nucleares fuese abierto a la firma; o que se iniciase la búsqueda de un acuerdo que prohibiese la producción de material fisible, para armas nucleares. También en el área del control de exportaciones se han vivido importantes logros, y regímenes multilaterales como el Grupo de Proveedores Nucleares y el MTCR han evolucionado, agregando nuevos miembros y redefiniendo sus reglas. Todo ello como símbolo de un planeta mayoritariamente comprometido con la paz y la no proliferación.

Por desgracia, paralelamente a estas victorias no han sido pocos los reveses, problemas y deficiencias que se han debido hacer frente. Tengamos en cuenta sino varios casos que ocurrieron durante los últimos veinte años: los programas nucleares clandestinos de Corea del Norte, Irak, Irán y Libia revelaron varias fallas del sistema de salvaguardias y algunos flancos débiles que ofrecen los sistemas de control de exportaciones. Asimismo, debemos considerar el estancamiento que la Conferencia de Desarme sufre desde hace varios años, similar en parte al del Consejo de Seguridad²⁷, los obstáculos que la entrada en vigor del CTBT encara, y el fracaso de la Conferencia de Revisión del TNP de mayo de 2005, sumado a varios otros déficit más. Sin embargo, como veremos a lo largo de este trabajo, hay motivos de esperanza para seguir confiando en un avance final en el tema de la no proliferación nuclear.

De hecho, Libia anunció oficialmente en diciembre de 2003 que abandonaba sus programas de ADM; Corea del Norte parece casi totalmente encaminada en ese sentido

²⁶ Keohane, Robert y Nye, Joseph. "Power and Interdependence: World Politics in Transition". Harvard University Press, Boston, 1977; y Hoffman, Stanley. "Jano y Minerva: Ensayos sobre la guerra y la paz". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991.

²⁷ La primera funciona por consenso, lo que ante temas complicados ha vuelto casi imposible alcanzarlo; mientras que en el 2do la amenaza de veto, y los intereses contrapuestos, han llevado muchas veces a resoluciones lavadas y con poco peso frente a amenazas crecientes. Pueden accederse a mayores datos en el anexo.

(mientras que el “premio o recompensa” por ello sea importante); y las relaciones entre India y Pakistán mejoran; quedando por delante el problema iraní.

Este estudio tiene por fin describir y analizar la estructura principal de la No Proliferación Nuclear y los desafíos que se le presentan, centrándonos particularmente en la actualidad del TNP y de los principales mecanismos de exportación. Observaremos tanto debilidades estructurales o de funcionamiento como amenazas derivadas de la actividad de grupos terroristas, “rogue states” (ej. Irán, Corea del Norte) o incluso de los Estados Unidos. Paralelamente, se buscará tener en especial consideración el accionar de la **Argentina** en este campo. Precisamente, el caso argentino constituye un ejemplo de cómo un país, que se había mantenido alejado del mecanismo de la no proliferación por décadas, en pocos años paso a representar un ejemplo modelo en ese campo.

Uno de los objetivos planteados es procurar demostrar que los beneficios de estos acuerdos, programas, etc. son mucho mayores que los eventuales costos y limitaciones que imponen. De hecho, a aquellos que critican los regímenes de no proliferación por sus verdaderas, o posibles, debilidades; sólo les bastaría considerar un escenario sin la existencia de estos mecanismos, para comprobar que, aun con sus fallos, el mundo se encuentra más seguro con su presencia. Eso no significa que muchos de ellos no necesiten amplias reformas, o versiones superadoras y menos parciales, cosa que iremos desarrollando más adelante. Propondremos posibles soluciones clásicas, como así también algunas “pensadas fuera de la caja”.

Como **limitación temporal**, nos hemos impuesto junio de 2008, lo que nos permitirá tomar un importante período histórico, reciente y con cierta estabilidad. A su vez, debido a la complejidad del tema, haremos una referencia hacia el pasado, en busca de antecedentes, pero centrándonos en la situación actual y en planes de acción o soluciones que podrían implementarse hacia el futuro.

Y para ello, que mejor modo para comenzar que formulando una serie de interrogantes que nos aquejan. Efectivamente, son muchas las preguntas que se nos plantean al observar la situación actual en el campo de la No Proliferación Nuclear, y especialmente los aspectos en los que pretendemos focalizarnos. Entre estas, podemos nombrar al menos nueve:

- ¿Han perdido actualidad los tradicionales sistemas de control nuclear, como los tratados o mecanismos de exportación?
- ¿Son los mecanismos de exportación principalmente herramientas de países que pretender preservar para sí las ventajas del desarrollo nuclear, sin compartirlas con otros?
- ¿Es la estrategia de “guerra preventiva” norteamericana una que favorezca la disuasión de posibles interesados en hacerse o desarrollar armas nucleares? ¿O, por el contrario, puede ser una que los incentive a hacerlo?
- ¿Existe discriminación, un doble estándar, hacia los proliferantes, sean estos Estados “amigos” o “parias”? ¿Puede mantenerse el mismo sin afectar el régimen de no proliferación?
- ¿Cómo podría mejorarse el actual sistema? ¿Qué mecanismos o reformas podrían implementarse?
- ¿Qué rol pueden llevar a cabo la sociedad civil y/o las ONGs para ayudar al proceso negociador y a la situación en general?
- ¿La Guerra contra el Terrorismo, favorece o entorpece los esfuerzos contra la proliferación?
- ¿Cómo ha afectado al Tratado de No Proliferación la salida de Corea del Norte, y la situación iraní?
- ¿Qué papel desempeña la Argentina dentro del régimen de No Proliferación Nuclear?

Ahora bien, ¿por qué hacer un trabajo sobre este tema? ¿Qué interés podría acarrear, tanto para mí como para otros, el que realice una investigación sobre estas cuestiones? Los justificantes son varios:

* Las armas nucleares son una herramienta de destrucción masiva capaz de acabar en un breve período con la vida en este planeta.

* La cooperación multilateral y las estrategias transparentes que fomenten la confianza entre los países son vitales si quiere limitarse la amenaza de la difusión de estas armas; e impulsar un sistema internacional más estable y pacífico.

* Ciertas acciones de varios países, incluso de los Estados Unidos, atentan contra la seguridad del mundo en este campo.

* Existe un interés serio por parte de varios grupos terroristas por hacerse con este tipo de armas.

* Consideramos que una mayor participación de los actores de la sociedad civil puede ser una medida práctica para hacer los procesos multilaterales más efectivos. Como puede darse esta participación, y de que manera pueden ayudar, será uno de los temas sobre los que nos proponemos avanzar en este trabajo.

* Comprender la actualidad de parte del esquema de no proliferación nuclear, sus desafíos y las posibles estrategias que beneficiarían/mejorarían su accionar, es una necesidad para cualquier analista de la paz y la seguridad internacionales.

* Como argentinos, vislumbrar los intereses, objetivos y accionar de nuestro país en este campo, redundará en un mayor conocimiento y en la posibilidad de aportar desde una mejor perspectiva, ideas, datos y propuestas que favorezcan un mejor papel de la Argentina.

Para la realización de este trabajo, y la respuesta a los interrogantes, usaré tanto herramientas/técnicas descriptivas como analíticas. Al mismo tiempo, buscaré realizar entrevistas y consultas con especialistas en el tema, a fin de complementar mis propios conocimientos e investigaciones.

Como suele suceder, nuevas dudas nos van surgiendo a medida que avanzamos con el tema. Cuatro que podemos destacar son las siguientes:

- ¿Qué mecanismos o medidas pueden implementarse para hacer ver, a los Estados sin armas nucleares, como así también a los que las poseen, que estarán más seguros sin las mismas?

- ¿Acaso la estrategia debería ser a la inversa? Es decir, no imponer sanciones a los países que las desarrollen en la espera que todos terminen comportándose racionalmente

y con ello el peligro de conflictos bilaterales, regionales o mundiales se vea reducido (por la amenaza de la destrucción mutua asegurada).

- ¿Se han dado avances hacia el objetivo final de la eliminación completa de las armas nucleares? O, por el contrario, ¿Se mantiene la discriminación entre potencias con armas nucleares legales y Estados “parias”, y amenazas a la seguridad internacional, básicamente por su deseo de desarrollarlas?

- ¿Cuál es la situación de la Argentina? El abandono de sus investigaciones nucleares militares, y la firma de varios acuerdos de cooperación y monitoreo nucleares con Brasil y el OIEA, ¿han vuelto su situación más segura o, a la inversa, más sometida en el escenario internacional?

El desafío es amplio y ambicioso, pero aspiramos al menos a ir revelando parte de estos interrogantes a lo largo del trabajo, o al menos dejar abierto el sendero para que otras personas, interesadas en el tema, puedan llegar a la respuesta pretendida.

