

a incertidumbre de la

no-proliferación y el desarme

Por Rodrigo Álvarez V.

Serie Documentos Electrónicos N° 6, octubre 2007
Programa Seguridad y Ciudadanía



FLACSO
CHILE

La incertidumbre de la no-proliferación y el desarme

■ Por Rodrigo Álvarez¹, octubre 2007

e

El Tratado de No-proliferación y Desarme de Armas Nucleares (TNP) pasa por un momento de incertidumbre. El fracaso de la reunión de 2005 y la proximidad del encuentro de 2010 han vuelto a elevar a un lugar prioritario dentro del sistema internacional este tema. El TNP se ha debilitado frente a una serie de procesos que paralelamente han permeabilizado sus bases. El nuevo escenario ha estado dominado por los procesos de unipolarismo estratégico, el desarrollo de coaliciones flexibles, el surgimiento de un nuevo tipo de liderazgo mundial y la clara tensión entre gobierno y gobernabilidad global.

Introducción

Dominado por un estado de incertidumbre una inquietante coyuntura se ha reposicionado en el sistema internacional: el debate sobre No-Proliferación y Desarme de Armas Nucleares. Próximo a cumplir 40 años desde su consolidación y, especialmente luego del fracaso de la reunión de 2005, el Tratado de No-Proliferación y Desarme (TNP) espera con desconcierto y preocupación su encuentro de 2010.

Ejemplos de esta incertidumbre no faltan. En 2003, oficialmente Irán reconoció que uno de sus principales objetivos era convertirse en un país poseedor de energía nuclear. El mismo año Corea del Norte se retiró como miembro activo del TNP.

En 2006, con el discurso de reducir su arsenal nuclear, lo cual se encontraba en línea con los objetivos del acuerdo START II, Estados Unidos

aprobó el proyecto "Complex 2030"². Esta iniciativa permite la construcción de una nueva y más eficiente (pero más letal) generación de armas nucleares. Además, este año, Corea del Norte, violentó la esencia del régimen de no proliferación al realizar una prueba nuclear. Y China prosiguió con la modernización de su sistema de misiles balísticos. De esta forma, como sostienen Kristensen, Norris y McKinzie (2006: 47), expandió e incrementó su capacidad de defensa y ataque, alentado su valor de intimidación y disuasión.

En 2007, Rusia probó con éxito su nuevo misil balístico intercontinental (RS-24) y luego de 15 años reinició los vuelos estratégicos. Estados Unidos anunció la instalación de un sistema antimisiles en el centro-este de Europa (República Checa y Polonia) y hace pública su idea de vender armas por un total de 20 mil millones de dólares a Arabia Saudita y otros cinco países aliados del Golfo Pérsico. Paralelamente, se

1. El autor es investigador asociado de FLACSO-Chile. MA en Economía Política Internacional por la Universidad de Tsukuba, Japón.

2. Para Complex 2030 ver:

http://www.fcni.org/pdfs/nuclear/COMPLEX_2030_Fact_Sheet.pdf

http://www.fcni.org/pdfs/nuclear/RRW_Fact_Sheet.pdf

http://www.nnsa.doe.gov/future_of_the_nuclear_weapons_complex.htm

3. The Shanghai Cooperation Organisation (SCO) is a permanent intergovernmental international organisation creation of which was proclaimed on 15 June 2001 in Shanghai (China) by the Republic of Kazakhstan, the People's Republic of China, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, the Republic of Tajikistan and the Republic of Uzbekistan. Its prototype is the Shanghai Five mechanism. The main goals of the SCO are strengthening mutual confidence and good-neighbourly relations among the member countries; promoting their effective cooperation in politics, trade and economy, science and technology, culture as well as education, energy, transportation, tourism, environmental protection and other fields; making joint efforts to maintain and ensure peace, security and stability in the region, to move towards the establishment of a new, democratic, just and rational political and economic international order (<http://www.secsco.org/>)

observa un proceso de revaloración militar de la Organización de Cooperación de Shanghai³. Contrario a lo que se había pensado a lo largo de la década de los 90, los primeros 7 años del siglo XXI han marcado un punto de inflexión; siendo dominados por los procesos de 'unipolarismo estratégico' y 'desarrollo de coaliciones flexibles'. Esto ha sido, de acuerdo a Claudio Fuentes (2004), consecuencia del énfasis de un liderazgo mundial de un nuevo tipo⁴, el cual ha sido desarrollado por la administración del Presidente George Bush.

Así, lo que es observable ahora, es la tensión entre gobierno y gobernabilidad global, donde el debilitamiento de la idea de un sistema internacional articulador ha sido la consecuencia. De esta manera, sistemas e instituciones tales como la Organización Mundial del Comercio, el protocolo de Kyoto, la Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad de la ONU, han demostrado estar atravesando por una crisis; la cual por la falta de acuerdo entre los actores partes debilitan los mecanismos multilaterales de resolución de conflictos.

Éste contexto, sin embargo, y como una alternativa viable, ha permitido paralelamente la irrupción y consolidación del creciente rol jugado por un grupo de naciones reconocidas por el uso del "Soft-Power"⁵. Países como Suiza, Suecia, Noruega, Nueva Zelanda y Finlandia han realizado, parafraseando a Joseph Nye Jr (2004), un trabajo que demanda una sensible coordinación de cruciales recursos los cuales se encuentran fuera del control de los gobiernos y su efecto depende fuertemente de la aceptación que se tenga de la audiencia a la cual se intenta influir.

Pasado, Presente y Futuro del Tratado de No-proliferación

A treinta y siete años de su entrada en vigencia el tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) pasa por uno de sus momentos más críticos. Éste, como ocurre con otros acuerdos y negociaciones de alcance mundial, ha dado claras señales de estar colapsando en la señalada 'crisis de liderazgo político global'.

La actual crisis de liderazgo sería resultado de dos coyunturas. Primero, el colapso a comienzo de la década de los 90 del orden global bipolar. Segundo, en los últimos años se habría profundizado la tesis de una hegemonía unipolar. Esta secuencia de acontecimientos ha generado un debilitamiento (del siempre feble balance) de la estructura y organización del sistema internacional. El resultado ha sido el posicionamiento en la agenda mundial del debate entre la existencia [o carencia] de una autoridad global versus el desarrollo y/o implementación de una global gobernabilidad. Esta última, gracias a la existencia de tratados, comités y cartas, ha intentado mediar en lo que se reconoce como anarquía mundial.

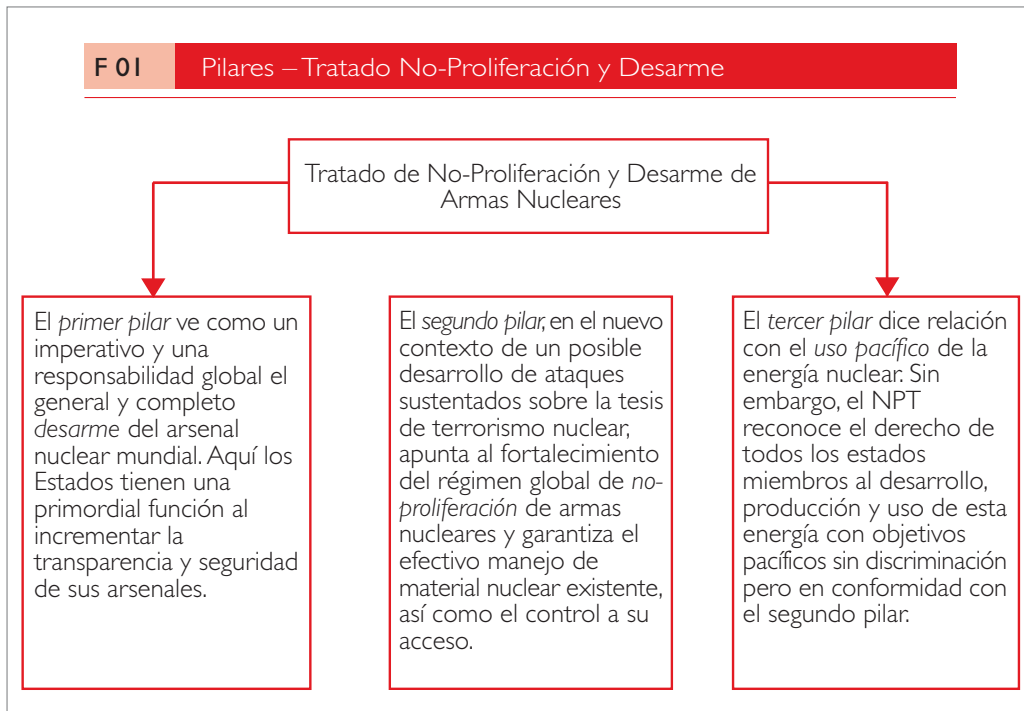
Es en este ambiente donde se debe analizar el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP); al cual, a 2007, 190 países han entregado su beneplácito, transformándolo en el acuerdo orientado⁶ a estos fines con mayor número de actores participantes. El tratado se sustenta en tres pilares: (1) desarme, (2) no-proliferación y (3) uso pacífico del poder nuclear - (Figura 1).

4. La construcción de alianzas no podría enfrentarse a través de los organismos tradicionales (llámese OTAN, o Naciones Unidas) sino que mediante alianzas que respondiesen en forma flexible a los cambios del mundo post 11 de septiembre (Fuentes, 2004: 33).

5. Soft-Power es la habilidad para alcanzar lo que se quiere a través de la atracción más que a través de la coerción o pago. Cuando se logra que otros hagan lo que se quiere, no es necesario la utilización de la figura de la zanahoria y el garrote para mover a ellos en la dirección deseada. De esta manera, el Soft-Power es el valor cultural, ideales políticos y políticas de un país. Así, cuando las políticas de un país son vistas como legítimas a los ojos de otros países, el soft-power es alentado. (Nye Jr., Joseph S., 2004: 256).

6. Otros Tratados y Convenciones:

- Comprehensive Nuclear – Test Ban – Treaty
- Nuclear Weapons Free Zone Treaty
- Biological Weapons Convention
- Chemical Weapons Convention



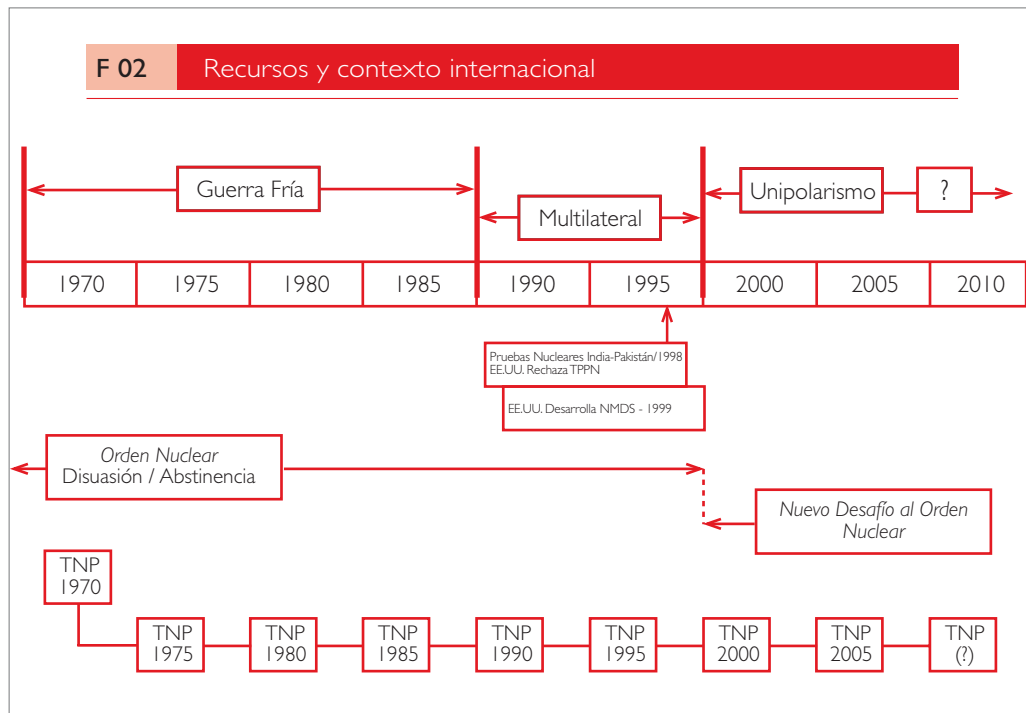
Fuente: elaboración propia, 2007.

El artículo 8 párrafo 3 del TNP, considera la revisión operacional, cada cinco años, del funcionamiento del mismo. Entre 1975 y 2005 se han realizado 7 reuniones donde tres visiones son claramente observables (Figura 2): guerra fría (1975, 1980, 1985 y 1990), interdependencia/multilateralismo (1995 y 2000) y *unilateralismo* (2005).

Los resultados y alcances obtenidos en las reuniones que van entre 1975 y 1990 estuvieron bajo la lógica del mundo bipolar. Este fue, parafraseando a William Walker (2000: 703), un período en el cual la respuesta a la guerra fría fue un sofisticado y efectivo 'orden nuclear' (Figura 2). A lo largo de estas décadas fueron los principios de 'disuasión' (evitar el uso mutuo del poder nuclear) y 'abstinencia' (evitar que otros estados alcanzaran el status de país poseedor de armamento nuclear) los que entregaron al 'orden' las bases necesarias para mantener el sistema trabajando. El resultado de las primeras cuatro reuniones (RevCon) fue

que dos de ellas alcanzaron acuerdos (1975 y 1985) y dos no lo harían (1980 y 1990).

Entre 1991 y julio de 1997 el ambiente en torno al tema de No-Proliferación era prometedor. Por ejemplo, John Simpson (1994: 17) sostenía que el cambio radical en la relación nuclear global, producido por el colapso de la ideológica división de la relación entre Oeste-Este y la disolución de la antigua Unión Soviética, habían desarrollado una especial preocupación sobre los temas de proliferación y estrategias de no-proliferación de armas nucleares en el centro de la política de seguridad internacional. De acuerdo a William Walker (2000), esta puede ser definida como la "era de oro" de la agenda sobre no-proliferación y desarme de armas nucleares; período en el cual se pensó que sería la ley internacional, la difusión de la democracia, la interdependencia y restricciones que impondría el libre comercio, las que sustentarían la seguridad internacional y evitarían las malas prácticas del balance de poder militar:



Fuente: elaboración propia, 2007.

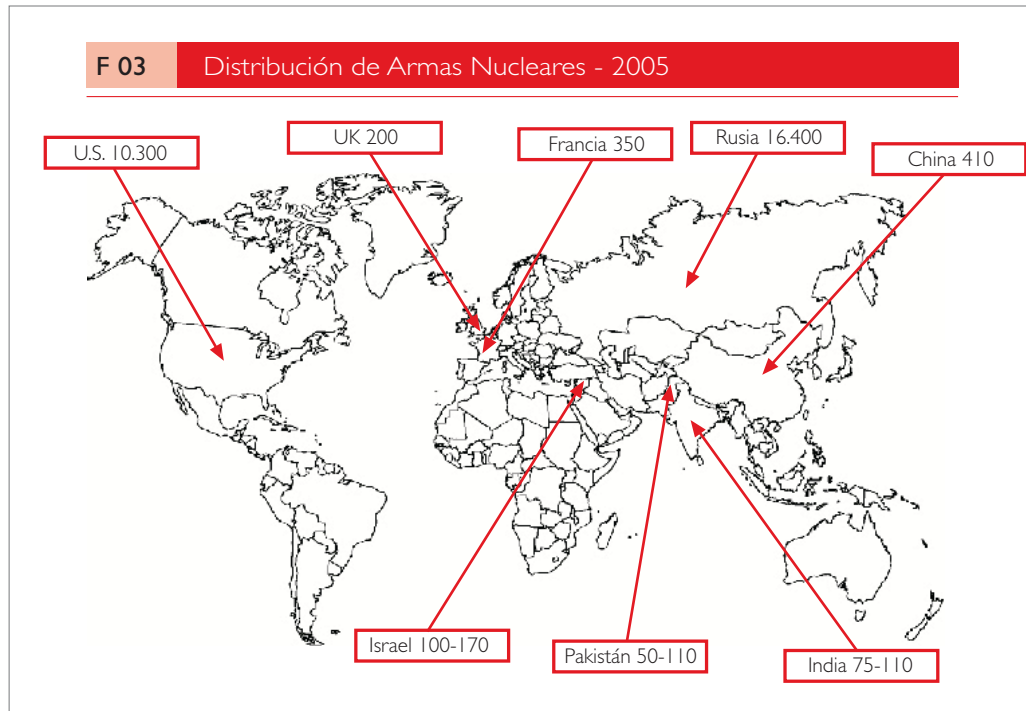
“Los regímenes de control de armas y no-proliferación, los cuales son las bases de las ideas de disuasión y abstinencias del uso de armas nucleares, serían capaces –finalmente– de emerger como un único sistema capaz de marginalizar el tema de las bombas nucleares en la política internacional” (William Walker, 2000: 710).

Una irreversible reducción de armas nucleares propuesta por los países poseedores de ellas; la consolidación del tratado de No-proliferación y la aplicación de su sistema de verificación; la formación de nuevas zonas libres de armas nucleares (ZLAN); el desaliento de los programas nucleares de India, Pakistán e Israel; y profundizar y extender los controles de comercio y venta de armas químicas y biológicas, fueron algunas de las directrices que marcaron este período.

Así, una lista de ideas y objetivos fueron rápidamente plasmados y llevados al papel para ser analizados en la reunión de TNP de 1995. De esta manera, este encuentro –aún incluso

sin haber alcanzado una Declaración Final–demostraría el buen momento de seguridad y equilibrio que vivió el mundo. Como resultado tres importantes logros fueron alcanzados. Primero, el tratado fue extendido indefinidamente, lo cual aseguró que el compromiso al desarme y no proliferación de armas nucleares se transformara en una obligación permanente. Segundo, la conferencia alentó que un mecanismo de revisión fuera creado de manera consistente. Tercero, las partes del tratado se pusieron de acuerdo en un set de principios y objetivos para producir un programa de acción consistente y sistemática que guiara hacia un desarme nuclear.

Sin embargo, entre 1998 y 2000, con miras a la reunión de TNP de 2000, el sistema internacional volvería a tensionarse. En 1998 tanto India como Pakistán realizaron pruebas nucleares, reactivando de paso el temor de una escalada militar entre ambas naciones; y poniendo sobre el tablero la



Fuente: FCNL-Friends Committee National Legislation.

posibilidad cierta –no repetida desde 1945– de volver a utilizar el poder nuclear en un conflicto armado. Este ambiente de desconfianza alcanzaría su ‘clímax’ con la resolución de Estados Unidos, primero en 1998, al rechazar el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares (TBT); y posteriormente, en 1999, al aprobar la ley que permitía a este país, contraviniendo el principio básico de ‘disuasión’ del ‘orden nuclear’ imperante, desarrollar el sistema de Defensa Nacional de Misiles (NMD).

El anterior contexto fue la antesala de la reunión de TNP de 2000, y a la cual pocos apostaban sobre su éxito. Sin embargo, y aún al previo y alto escepticismo frente a los acuerdos que ella podría lograr, esta reunión sorprendió a todo el mundo alcanzando importantes objetivos; así como una Declaración Final. Como sostiene Walker (2000: 720), primero los Estados poseedores de Armas Nucleares (NWS) (Figura 3) se comprometieron a desarrollar el ‘Principio de Irreversibilidad’, el cual otorgaría un completo apoyo a aquellas medidas que apuntaban al

control, reducción y desarme de armas; y segundo, estos Estados se comprometían a lo que se denominó la implementación del ‘Principio de Finalización’. Por un lado, éste terminaría las negociaciones, ratificación e implementación de algunos de los antiguos acuerdos que intentaban atacar el tema de la no-proliferación: CTBT, START II y III entre otros. Y por el otro, debía completar el proyecto de desarme nuclear gracias a la implementación de una serie de pasos: reducción de armas, incremento de la transparencia de la información y la reducción operacional del status del sistema de armas nucleares.

Finalmente, en la reunión de 2005 se vería cómo el tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares entraba en un complicado “momento”. De esta manera, a las históricas amenazas y temores de un error en el manejo de la ‘Alerta de Reacción Inmediata’ y a la proliferación de armas nucleares típicos desde la década de los 50s hasta los 90, ahora se sumaba la amenaza del terrorismo nuclear.

Conclusiones

En el marco de los encuentros preparatorios (PrepCom) con miras a la reunión de No-proliferación de Armas Nucleares de 2010, la actual situación es de una notoria incertidumbre. Por un lado, recientemente Corea del Norte ha anunciado su beneplácito a poner fin y desmantelar su programa nuclear. Por el otro, paralelamente, el Presidente de Irán, Mahmoud Ahmadineyad ha llamado a Occidente a reconocer los derechos de Irán en materia nuclear. Además, EE.UU está en proceso de actualización y modernización de su arsenal nuclear; la Federación Rusa intenta retomar su sitio como actor preponderante en la arena internacional, India y Pakistán no renuncian a repotenciar su arsenal de misiles y militar y, China lentamente se posesiona en un rol mucho más activo como una concreta amenaza al poderío de los Estados Unidos. Todo lo anterior no ha hecho sino que permeabilizar y debilitar la autoridad y funcionalidad del Tratado de No-Proliferación.

Del total de ocho encuentros realizados hasta el momento, solo tres de ellos han logrado alcanzar una declaración final (1975, 1985, 2000). Sin embargo, esto no ha significado que importantes ajustes y avances no se lograran en aquellas reuniones en las cuales no se alcanzaron unánimes declaraciones (1980, 1990, 1995 y 2005).

El actual escenario internacional sumado al fracaso de la reunión de 2005, transforman la reunión de 2010 en una actividad del mayor interés global. La tendencia al reinicio de un proceso que apunta al desarrollo y producción de nuevas y más destructivas armas nucleares, así como el aparente desafío de múltiples actores (Rusia, China, India, Irán) a la idea de un mundo unipolar plantean al TNP un complicado y demandante futuro:

- ¿Podrá finalmente el TNP situarse por sobre el fenómeno de orden-desorden que caracteriza al sistema internacional?

- ¿Es el TNP el régimen capaz de articular y ordenar a los actores y regímenes internacionales en torno a los temas de no-proliferación y desarme de armas nucleares?
- ¿Podrán los países no poseedores de armas nucleares –utilizando el marco legal del TNP– volver a poner a los países poseedores de armas bajo presión para un más efectivo proceso de reducción del arsenal nuclear existente? ■

Este proyecto, enmarcado en la coyuntura del sistema internacional y desde la perspectiva del análisis de las relaciones internacionales, busca examinar el *momentum* que experimenta el tema de No-proliferación y Desarme con miras a la reunión de 2010 del Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares (TNP). El proyecto cuenta con el auspicio del gobierno de Noruega. Los dichos en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de quien las emite.

Los temas centrales a desarrollar son los acuerdos internacionales y la posición política de los principales Estados razón de estudio.

Los principales objetivos del proyecto apuntan a confeccionar un 'estado del arte' sobre no-proliferación y desarme de armas nucleares en América Latina; así como:

- Realizar un catastro, definición y alcances de los acuerdos sobre no-proliferación y desarme de armas nucleares.
- Identificar el actual debate y la actual posición de los Estados poseedores de Armas Nucleares sobre no-proliferación y desarme.
- Identificar las experiencias de otras naciones (e.g., Australia, Canadá, New Zealand y Noruega) sobre temas de no-proliferación y desarme de armas nucleares.
- Identificar el estado del arte y los niveles de apoyo de los países Latinoamericano, sobre no-proliferación y desarme de armas nucleares.

Bibliografía

Fuentes, Claudio (2004) (ed.) "Bajo la Mirada del Halcón: Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001". Editorial Biblos, 2004. 260 p.

Kristensen, Hans, Norris, R., y McKinzie, M. (2006) "Chinese Nuclear Forces and U.S. Nuclear War Planning". Federation of American Scientists/Natural Defence Council. November.

Nye Jr., Joseph S. (2004) "Soft Power: The Means to Success in World Politics". NY: Public Affairs, p. 175.

Nye Jr., Joseph S. (2004) *Soft Power and American Foreign Policy*. Political Science Quarterly, Summer, Vol. 119 Issue 2, pp. 255-270.

Simpson, John (1994) *Nuclear Non-Proliferation in the Post-Cold War Era*. International Affairs, Vol. 70, No. 1. (Jan.), pp. 17-39.

Walker, William (2000) *Nuclear Order and Disorder*. International Affairs, Vol. 76, No. 4. (Oct.), pp. 703-724.

Referencias

Ortega, Martín (2006) *Abróchense los cinturones: Crisis de liderazgo global*. Política Exterior, Vol. 112, Julio – Agosto, pp. 29-34.

Friends Committee National Legislation (2002) "Still in the Shadow of Nuclear Weapons", Washington, DC.

Direcciones Internet Utilizadas

<http://www.reachingcriticalwill.org/> (Reaching Critical Will)

<http://www.armscontrol.org/> (Arms Control Association)

<http://disarmament2.un.org/> (Office for Disarmament Affairs-United Nations-UNODA)

<http://www.vmdcommission.org/> (The Weapons of Mass Destruction Commission)

<http://www.fas.org/> (Federation of Americans Scientists)



FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones FLACSO-Chile 2007:

Impresas



Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe
Programa Seguridad y Ciudadanía



El modelo económico de la Concertación 1990-2005 ¿Reformas o cambio?
FLACSO - Editorial Catalonia



Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo.
Antología de Enzo Faletto
FLACSO - Editorial Catalonia

Electrónicas

Programa Seguridad y Ciudadanía

- Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur: recomendaciones de política, Doc. Electrónico N°5, septiembre 2007.
- Violencia privadas que impactan la seguridad pública, Doc. Electrónico N° 4, agosto 2007.
- Defensa y Seguridad. ¿Militares o Policías?, Doc. Electrónico N° 3, junio 2007.
- Género y FF.AA. en Chile, Doc. Electrónico N° 2, abril 2007.
- Imperialism or Neglect? The Militarization of U.S. Aid to Latin America Since 9/11. Bulletin N° 1, January 2007.
- ¿Imperialismo o negligencia? La militarización de asistencia norteamericana hacia América Latina. Doc. Electrónico N° 1, enero 2007.

Programa de Gobernabilidad

- Dinero y Política: Contribuciones al debate sobre financiamiento electoral. Documento Electrónico N° 1, mayo 2007.

Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas

- Revista Diálogos de Políticas Públicas N°1- Año 1.

FLACSO-Chile

- Adaptación organizacional sin modernización: El caso de la Cancillería Chilena. Informe de Investigación, junio 2007.