

## Políticas nucleares y regímenes de no proliferación

### Resumen:

A partir de un breve recordatorio del rol de las armas nucleares en la estrategia de seguridad colectiva de postguerra, se desarrolla un análisis comparativo de las posturas de EEUU, la Unión Europea y América Latina (con énfasis en la posición de Brasil) con ocasión de la reciente Conferencia de Examen del TNP (mayo de 2010). Se contrastan las respectivas motivaciones y perspectivas con respecto a la cuestión que dominó esas negociaciones: ¿cuál debe ser la prioridad con miras a eliminar la amenaza de una hecatombe nuclear: el desarme o la no proliferación?

Tomando como trasfondo los cambios estructurales en curso en el orden global, el artículo argumenta que la superación de la lógica de la “destrucción mutuamente asegurada” al fin de la Guerra Fría, la búsqueda de fuentes sostenibles de energía frente al efecto invernadero y los impactos presupuestarios resultantes de la crisis financiera de 2008 están redefiniendo los términos de ese debate. Se defiende la tesis de que la reciente multiplicación de casos de proliferación (Corea del Norte e Irán) no es producto de las insuficiencias del mecanismo de fiscalización y monitoreo del TNP. La clave está en que EEUU, la Unión Europea y las demás potencias nucleares acepten cumplir con su compromiso histórico, bajo el TNP, de avanzar hacia el desarme nuclear total. Para tanto, se requiere la creación, conforme al modelo latinoamericano, de Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN). Tomando como ejemplo la actual controversia en torno al régimen de sanciones contra Irán, así como el Acuerdo de Teherán de mayo de 2010, se argumenta que el establecimiento de una ZLAN en Oriente Medio ayudaría a superar el falso dilema entre desarme y no prolifera-

ción. Lograr el desarme en la zona estratégicamente más convulsa del planeta ofrecería un modelo e inspiración para llevar un proceso a escala global.

*Palabras clave:*

desarme nuclear, no proliferación, Irán, paz

**Abstract:**

Following a historical review of the role of nuclear arms in the post-war collective security framework, a comparative analysis will be made of the positions adopted by the US, the European Union and Latin America (with particular emphasis on Brazil) during the May 2010 Review Conference of the NTP. Their differing perspectives and priorities will be examined as concerns the central issue of these negotiations. Nuclear non-proliferation or disarmament –which is the critical factor in avoiding a nuclear catastrophe?

Having as a backdrop the profound structural changes that the international order is undergoing, the article argues that the end of the Cold War and of the logic of “mutually assured destruction” that it gave rise to, the search for sustainable energy sources in the wake of climate change and the budgetary constraints resulting from the 2008 financial crisis, are redefining the terms of this debate. The article puts forward the thesis that the recent cases of nuclear proliferation (North Korea and Iran most notably) are not the outcome of the imagined inadequacies of the NTP monitoring and oversight mechanisms.

The true answer lies in convincing the US, the European Union and the other nuclear powers to take responsibility for their commitments under the NTP and begin moving towards nuclear disarmament. To this end, the best way forward is for more Nuclear Arms Free Zones to be enacted, on the Latin American model. Given the present controversy surrounding the Iran sanctions regime and the May 2010 Teheran Accord, the setting up of a NAFZ in the Middle East would help to overcome the false dilemma between non-proliferation and nuclear disarmament. Success in stabilizing what is undoubtedly the most strategically volatile region in the world would most certainly offer a model and inspiration for similar developments on a global scale.

*Key words:*

nuclear disarmament, non-proliferation, Iran, peace

## Políticas nucleares y regímenes de no proliferación

### I. La búsqueda de la paz

El debate sobre cómo garantizar que la energía nuclear sea una fuente de desarrollo y de paz –y no de continuada tensión– refleja, como pocos temas, las profundas transformaciones por las que atraviesa la agenda internacional al iniciarse el siglo XXI. El estudio comparativo de cómo la Unión Europea (UE), Estados Unidos (EEUU) y América Latina (con énfasis en Brasil) se posicionan en este debate desvela los múltiples desafíos que confronta la gobernabilidad mundial en tiempos de acelerada globalización.

Al aumento inexorable del poder destructivo de las armas correspondió, a lo largo de los años, intentos crecientes de contener el belicismo y, por ende, de prohibir su principal vector, la guerra de conquista o agresión. Sin embargo, las dos grandes guerras del siglo XX

ilustran las dramáticas consecuencias de nuestra incapacidad colectiva para establecer mecanismos obligatorios de arbitraje<sup>1</sup> que pudieran obligar a los Estados soberanos –sobre todo a los más poderosos– a renunciar al empleo de la fuerza según su conveniencia.

El descubrimiento del potencial de la división del átomo para destruir nuestra civilización no fue capaz de alterar esa realidad. La arquitectura de seguridad colectiva inaugurada al final de la Segunda Guerra Mundial hizo una virtud de esa dramática hipótesis. A partir de la primera explosión atómica norteamericana en 1945, se consolidó progresivamente un oligopolio nuclear que se autoentronizó como la única garantía contra la eclosión de un nuevo cataclismo bélico. Bajo la doctrina nihilista de la “destrucción mutuamente asegurada”, ese condominio utilizaba la amenaza de una hecatombe atómica para forjar y con-

trolar, bajo sus criterios y conveniencias, el orden global emergente. Eso implicaba reservar para sí los derechos exclusivos de detentar la tecnología de destrucción nuclear. Se argumentaba que la única forma de evitar que ese conocimiento pudiera aniquilar a la humanidad sería contener al máximo su difusión. Nació la doctrina de la no proliferación. No se trataba por lo tanto de proscribir esa tecnología de enorme poder destructivo, sino más bien de restringirla a aquellas potencias que se auto-otorgaban el deber moral de garantizar la paz mundial.

La realidad trataría luego de rebatir esa tesis. La explosión del primer artefacto nuclear por parte de EEUU sobre Hiroshima en 1945 aceleró el fin de la Segunda Guerra Mundial, pero desató una carrera tecnológica y armamentista que sigue en nuestros días. Eso explica por qué la Unión Soviética (1949), Reino Unido (1952), Francia (1960) y China (1964) trataron de integrarse, lo más rápido posible, al club exclusivo de Estados poseedores de armas nucleares. No es una coincidencia que hoy sean los únicos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, avalista máximo de la paz mundial. Una paz armada, en la que los artefactos nucleares siguen legitimando el prestigio y preeminencia de los Estados victoriosos de la Segunda Guerra Mundial.

Al compartir sus secretos bélicos con sus aliados, EEUU, y después la Unión Soviética,

fueron los primeros en promover la proliferación. ¿Por qué lo hicieron? Seguramente sabían que esos países buscarían obtener esa tecnología a cualquier precio, como forma de garantizar su presencia como potencias de primer rango. Se trataba entonces de reconocer lo inevitable y tenerlos como aliados en la Guerra Fría que ya se anunciaba. Adicionalmente, la naturaleza dual de esa tecnología, que también tiene importantes empleos civiles –energéticos y médicos, en particular– tornaba difícil cohibir del todo su diseminación<sup>2</sup>.

Los riesgos y contradicciones de esa estrategia quedaron sobradamente claros durante la crisis de los misiles cubanos, en 1962, cuando la Unión Soviética instaló sus armas nucleares en la vecindad geográfica de EEUU. Esperaba con ello garantizar la paridad estratégica con EEUU al equilibrar la presencia de misiles nucleares norteamericanos en Turquía, es decir, en su frontera. El episodio dejó en evidencia la extrema volatilidad del juego nuclear: el relativo éxito del intento soviético –ambas potencias terminaron por retirar sus respectivas ojivas– casi supone la eclosión de la Tercera Guerra Mundial.

Frente a esa dramática alerta, se inició el proceso de gradual distensión que resultaría años más tarde en las tentativas para frenar una carrera armamentista cada vez más cara e ilógica, ya que los *stocks* nucleares acumulados por las dos superpotencias eran suficientes como para destruir la humanidad varias

veces. Los acuerdos START<sup>3</sup>, negociados a partir de los años ochenta, limitaron drásticamente el número de ojivas, pero Washington y Moscú insistieron en no suspender definitivamente las pruebas nucleares, necesarias para el continuo perfeccionamiento de sus arsenales. Las relaciones entre las dos superpotencias se estaban arreglando y se paliaba la amenaza de destrucción mutua, pero más adelante se concretaría otra amenaza, tan temida por los auto-establecidos defensores de la paz mundial: la proliferación de la tecnología nuclear militar.

## II. El TNP y el Protocolo Adicional: ¿no proliferación o desnuclearización?

En la secuencia de la Guerra de 1967, Israel entendió las ventajas de poseer la tecnología de destrucción masiva para enfrentar los múltiples adversarios árabes que lo cercaban. De igual modo, la rivalidad de India con sus poderosos vecinos, como son China y Pakistán, así como la disputa entre Argentina y Brasil por el liderazgo suramericano reforzarán la tentación de la proliferación nuclear. El Tratado de No Proliferación (TNP), en vigencia desde 1970, fue un intento de las dos superpotencias para congelar el equilibrio estratégico de poder, evitando el surgimiento de nuevas potencias nucleares.

Por ese instrumento, los Estados que no poseían armas nucleares asumían el compromiso de no buscar obtenerlas, al mismo tiempo que las potencias nucleares se comprometían a caminar progresivamente hacia la total eliminación de sus respectivos arsenales<sup>4</sup>. A los países no nucleares se les garantizaría adicionalmente los beneficios pacíficos de la energía nuclear, pero bajo estricto control del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), de forma que no dominasen el ciclo completo del enriquecimiento de uranio y el reprocesamiento de plutonio necesario para producir artefactos bélicos.

Es decir, la no proliferación de la tecnología militar era presentada como un paso indispensable en dirección a la desnuclearización bélica. Este acuerdo parecía inaceptable para muchos países, entre ellos los del Movimiento de Países No Alineados (MNA) en la medida que establecía y cristalizaba un régimen notoriamente discriminatorio<sup>5</sup> que “desarmaba a los desarmados”<sup>6</sup>. Además de congelar una situación de desequilibrio estratégico, pretendía tutelar el acceso a la valiosa tecnología nuclear para fines energéticos, bajo el pretexto de su potencial dual<sup>7</sup>. Esto quedó abrumadoramente claro en 1975, cuando Washington ejerció fuertes, y finalmente vanas, presiones para impedir que Alemania –un aliado estratégico de Washington– firmara un ambicioso acuerdo con Brasil de transferencia de tecnología nuclear civil<sup>8</sup>.

Este episodio ilustraba los límites de la estrategia del oligopolio nuclear. Frente a los resultados desalentadores de la cooperación con Alemania<sup>9</sup>, Brasil pasó a desarrollar un programa autónomo de enriquecimiento de uranio. El programa alimentó también los sueños de algunos sectores de construir una bomba brasileña<sup>10</sup>, siguiendo el ejemplo de India, que realizó su primera explosión nuclear en 1974. La respuesta fue un esfuerzo de las potencias nucleares, con el apoyo de una gran parte de los países europeos y de Japón<sup>11</sup>, para reforzar los mecanismos de restricción de la diseminación de esa tecnología de empleo dual. La creación en 1974 del Grupo de Suministradores Nucleares<sup>12</sup> –así como los controles sobre la diseminación de la tecnología de misiles– buscaba restringir la exportación y transferencia de materiales sensibles, de modo que evitara el riesgo de que instalaciones nacionales de enriquecimiento para fines civiles legítimos fueran desviadas para objetivos militares. Inevitablemente, se levantaron sospechas de que, con el pretexto del potencial dual de esas tecnologías, se trataba de desestimular la aparición de nuevos competidores en un sector de gran potencial económico y estratégico, como es el de las tecnologías nucleares para objetivos civiles o el de la capacitación en lanzamiento de satélites<sup>13</sup>. Eso explica las dudas sobre la conveniencia de la reciente propuesta para el establecimiento de un

“banco internacional de uranio enriquecido”. Esta tentativa de deslegitimar las iniciativas nacionales de enriquecimiento mediante la multilateralización obligatoria del ciclo de combustibles está capitaneada por los países que dominan ese lucrativo mercado, como son Alemania, EEUU, Países Bajos, Reino Unido y Rusia.

Las contradicciones de dicha estrategia quedaron aún más claras con la caída del Muro de Berlín, cuando la competencia bélica entre superpotencias perdió su sentido y las armas nucleares dejaron de simbolizar la garantía de la paz armada. Efectivamente, a partir de los años noventa, se multiplicaron los conflictos regionales e intranacionales que han marcado hasta hoy la agenda de la seguridad colectiva. La Comisión Canberra de 1995-1996<sup>14</sup> ya había demostrado que esas armas de destrucción masiva en verdad aumentan la inseguridad de todos los Estados, inclusive los nucleares. Además, en los años noventa, los miembros del oligopolio atómico empezaron a admitir a discusión sobre cómo dar cumplimiento a sus compromisos bajo el Artículo VI del TNP. En 2000, bajo presión de la Coalición de la Nueva Agenda (NAC)<sup>15</sup>, admitieron, por primera vez, su disposición a cooperar con miras a “un compromiso inequívoco” para eliminar sus arsenales nucleares en base a un programa de “trece pasos” dirigido al desarme irreversible, transparente y verificable.

Los ataques de Al Queda el 11 de septiembre de 2001 frenaron esa dinámica. Estos actos terroristas favorecieron la retórica en favor de la no proliferación al reforzar la tesis de que la peor amenaza a la paz vendría de grupos extremistas dispuestos a repetir las agresiones a Nueva York y Washington con artefactos nucleares obtenidos de forma ilícita<sup>16</sup>. La “nuclearización” clandestina de Pakistán (a pesar de que se trata de un aliado de EEUU) y de Corea del Norte subrayó la urgencia de controlar mejor la diseminación de toda forma de conocimiento de empleo dual. Bajo la consigna de la “guerra contra el terror”, urgía reforzar los instrumentos para cohibir la diseminación de productos y conocimientos capaces de favorecer la proliferación nuclear. En este contexto, se reforzó la presión a favor de la adhesión universal al Modelo de Protocolo Adicional a los acuerdos de salvaguardas<sup>17</sup>, propuesto originalmente en 1997 cuando se detectaron tardíamente los programas secretos iraquí y libio. Según este nuevo mecanismo, los países no nucleares aceptarían voluntariamente controles más intrusivos sobre su capacidad de acceder a la tecnología nuclear, aunque fuera para fines pacíficos. Se permitirían visitas de inspectores, sin aviso previo, a cualquier local del territorio nacional con el fin de verificar actividades nucleares sospechosas, desde la investigación académica hasta la producción de equipos, como las ultracentrífugas y reactores<sup>18</sup>.

### III. América Latina y Brasil

Las divergencias en América Latina frente al TPN y su Protocolo Adicional reflejan los niveles diferenciados de desarrollo nuclear en la región. Sólo Argentina y Brasil, países de mayor desarrollo nuclear<sup>19</sup>, tardaron en adherirse al TNP<sup>20</sup>. Lo hicieron apenas en los años noventa<sup>21</sup> cuando ya habían logrado plena capacidad y autonomía en materia nuclear, y las potencias nucleares habían dado los primeros pasos hacia el cumplimiento del espíritu del Tratado: la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de Pruebas Nucleares (TPCE)<sup>22</sup> supuso los primeros avances en el desarme nuclear de EEUU y Rusia, y la apertura de negociaciones sobre una Convención para la Prohibición de la Producción de Materiales Fisionables con propósitos militares (FMCT). Brasil esperaba que su gesto disipase antiguas sospechas de que ambicionaba –pese a la prohibición constitucional<sup>23</sup>– retomar el programa nuclear militar de los años setenta<sup>24</sup>. Esto le permitiría negociar una versión del Protocolo Adicional que no representase una amenaza a la autonomía tecnológica del país<sup>25</sup>, además de favorecer un mayor acceso a tecnologías sensibles, sobre todo en el campo espacial y de misiles, áreas de gran interés para el comercio brasileño. Brasil ya anticipaba su doble condición de receptor de servicios del ciclo de combustible<sup>26</sup> y futuro

suministrador de bienes y servicios relacionados. Con miras a conformar una futura red regional de suministro en el campo del ciclo del combustible, el país ya empezaba a consolidar su cooperación bilateral con Argentina<sup>27</sup>.

El pilar central de ese proyecto lo constituye la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), que somete a inspecciones mutuas a las instalaciones nucleares de los dos países. Instituida en 1983, la ABACC asegura que la prescripción del desarrollo de la tecnología nuclear para fines bélicos no perjudique su empleo para fines pacíficos legítimos. Este mecanismo fomenta la transparencia y la confianza mutua, además de ofrecer sólidas garantías en materia de no proliferación nuclear que involucra a los dos Estados partes y a la agencia creada por ellos. En un primer momento, el apoyo brasileño a la ABACC reflejó una visión pragmática: si Brasil intentaba construir una bomba, Argentina haría lo mismo, repitiendo la experiencia de India, que perdió su amplia ventaja militar convencional en el momento que Pakistán consiguió detonar un artefacto nuclear. En términos más amplios, esa iniciativa –así como anteriormente el Tratado de Tlatelolco (1967)<sup>28</sup>, que hizo de América Latina la primera zona habitada libre de armas nucleares– sirvió de plataforma para que Brasil lanzara un ambicioso proyecto de convergencia democrática e integración económica con Argentina y, más tarde, a nivel suramericano.

En estas condiciones, resultan frustrantes las críticas que el país viene recibiendo por restringir parcialmente el acceso a sus instalaciones nucleares. Gana fuerza, en consecuencia, la percepción en sectores más nacionalistas de que las persistentes sospechas, y las nuevas demandas del OIEA, son fruto de interés de las potencias nucleares de impedir el acceso efectivo de Brasil a la tecnología nuclear de punta. Se explica así por qué, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Defensa, adoptada en 2008, se determina que Brasil “no se adherirá a adiciones al Tratado sin que las potencias nucleares hayan avanzado en la premisa central del Tratado: su propio desarme nuclear”<sup>29</sup>.

Es flagrante la incoherencia que existe entre mayores controles sobre el empleo de la tecnología nuclear, que se le exigen a Brasil, y el tratamiento que se le ofrece, por ejemplo, a India. Si bien ese país todavía no se adhirió al TNP y no está sujeto a los controles del OIEA, ha negociado acuerdos multilaterales que le permiten proseguir con su programa nuclear para fines bélicos. Al mismo tiempo, India recibe cooperación en su desarrollo de la energía nuclear para fines pacíficos<sup>30</sup>. Ese episodio muestra que el tema está fuertemente condicionado por los intereses de los países nucleares y, en ese caso, las ambiciones estratégicas de EEUU en Asia. Brasil, así como una gran parte de los países europeos, ha acabado apoyando ese acuerdo, pero teme que se acabe por desincentivar nuevas adhesiones al TNP<sup>31</sup>.

#### IV. Viejos problemas y nuevos retos

La postura selectiva de EEUU con relación al régimen del TNP apunta a una cuestión crucial. La controversia –no sólo en Brasil– acerca de cómo fortalecer al Tratado es símbolo de los retos que la comunidad internacional enfrenta para desarrollar una política consistente y creíble en materia de disuasión nuclear. Al contrario de lo que alegan algunos países nucleares, el desempeño de ese instrumento para cohibir la proliferación ha sido bastante exitoso<sup>32</sup>. El problema de la proliferación no se explica fundamentalmente por deficiencias en los mecanismos de control y supervisión previstos en el TNP. El régimen de verificación, combinado con el sistema de seguridad de las Naciones Unidas, proporciona sobradas herramientas para desalentar todo intento de burlar los compromisos asumidos al adherirse al régimen de no proliferación. Lo que falta sería fortalecer su vigencia y, por ende, la confianza en su implementación equilibrada. Eso significa dos cosas.

En primer término, se requiere un esfuerzo concertado para universalizarlo. Como hemos visto, la selectividad de los controles y de las sanciones aplicadas a países no miembros resta autoridad y eficacia al Tratado. Pakistán no dudó en adquirir su bomba frente a la falta de sanciones efectivas contra la militarización del programa nuclear indio, y la propia renuencia de Washington a reprimir a

un aliado considerado indispensable en su campaña contra el terrorismo. En segundo término, la resistencia de las potencias nucleares a cumplir con el compromiso de avanzar en dirección al desarme nuclear efectivo y ofrecer garantías negativas<sup>33</sup> también contribuyó a frustrar las expectativas y multiplicar la tentación de proliferar.

Estas contradicciones resultan aún más evidentes en el momento en que el poder mundial se fractura y la arquitectura de seguridad colectiva de postguerra pierde eficacia y credibilidad. Si ya era ilusoria la pretensión de mantener el monopolio sobre la tecnología nuclear para fines bélicos por parte de unos pocos países, hoy es aún más peligroso. No es limitando al máximo el acceso a la tecnología nuclear como se reducirá el riesgo que conlleva su naturaleza dual. La respuesta está en evitar que la energía nuclear siga siendo un factor de amenaza global y pueda, en cambio, realizar plenamente su potencial generador de progreso y bienestar para la humanidad.

Este reto gana aún mayor sentido en el momento en que la creciente competencia por nuevas fuentes de energía y la crisis ambiental se presentan como algunos de los mayores desafíos del siglo XXI. Frente al impacto de los combustibles de origen fósil sobre el efecto invernadero, la energía nuclear aparece cada vez más como alternativa confiable frente a la incertidumbre energética, sea para países que no posean fuentes con-

vencionales, sea para todos los que buscan opciones más limpias y sostenibles. En este sentido, la crisis de 2008 hizo caer, entre muchos otros, el mito de que la proliferación nuclear justificaría limitar el acceso amplio a la tecnología nuclear. Hoy, el cambio climático y la competencia por controlar las fuentes de energía se presentan, tal vez, como las más amenazadoras hecatombes que confrontan la humanidad.

¿Tiene sentido cohibir el acceso a una tecnología con enormes potencialidades económicas para preservar el monopolio de un reducido grupo de países que se auto-titulan como los garantes de un orden global cada vez más inestable? Parecería más fácil caminar hasta la desnuclearización global como forma de evitar la tentación de la proliferación.

Como corolario, ¿si la paz no se garantiza ya con las armas nucleares, por qué seguir con el despilfarro de cuantiosos recursos con miras a desarrollar usos aún más letales para la energía nuclear? Al aumentar el potencial destructivo de la energía nuclear será aún más difícil superar el dilema del empleo dual de esa tecnología.

¿Si las potencias nucleares persisten en su conocida estrategia, aceptará América Latina la continuidad de ese marco desigual? La consolidación económica y política del continente en años recientes abre crecientes oportunidades para que los pueblos latinoamericanos contribuyan a la conformación de

una gobernabilidad global más equitativa y sostenible.

Estas son las preguntas clave que fueron planteadas a los países que acudieron a la Conferencia de Revisión del TNP de 2010. Sus respuestas divergentes dejan claro que la comunidad internacional aún está lejos de encontrar un consenso para garantizar que la energía nuclear sea un factor de prosperidad –y no de inseguridad– colectiva en nuestro mundo globalizado.

## V. EEUU: *¿un **aggiornamento** nuclear?*

En el inicio del siglo XXI, las grandes amenazas a EEUU y a su liderazgo global son la merma económica, la pérdida de competitividad tecnológica, el terrorismo y la guerra cibernética. Frente a la guerra asimétrica en Irak y Afganistán, los arsenales nucleares son inútiles. Sus costos de mantenimiento y perfeccionamiento son cada vez más prohibitivos en vista de los retos presupuestarios en Washington. Se explica así que el presidente Obama haya calificado el desarme nuclear como un objetivo deseable y legítimo. Reconoció, en una ruptura histórica con la doctrina clásica, que las armas nucleares ya no se justifican como instrumento de paz, lo que implica disminuir su rol en las estrategias de seguridad. En consecuencia, Obama retomó las negociaciones –abandonadas hace mucho–

con Rusia sobre la reducción de los arsenales nucleares<sup>34</sup>. Coherente con esta postura, se dispuso a ofrecer garantías de seguridad negativa a los países no nucleares y a buscar la ratificación del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN), que pretende dificultar la manutención y modernización de esos arsenales. Al avanzar en temas críticos para la implementación efectiva del TNP, Obama busca corresponder a su discurso multilateralista. Al mismo tiempo, pretende acallar a los críticos del armamentismo norteamericano, recobrar apoyo para volver obligatoria la adhesión al Protocolo Adicional y disminuir las resistencias a su agenda de no proliferación<sup>35</sup>.

Sin embargo, todas las iniciativas anunciadas por Washington son unilaterales. Tampoco están sujetas a ningún mecanismo o cronograma de supervisión negociado internacionalmente que incluya medidas de control y salvaguardias que impidan un futuro recrudescimiento del armamentismo nuclear<sup>36</sup>. Es decir, Washington defiende la gradual eliminación de sus arsenales, pero sin asegurar su efectividad o irreversibilidad. Esta duda se acrecienta por el hecho de que las anunciadas inversiones de Washington y Moscú en mejoras en la infraestructura militar podrían en realidad disfrazar la modernización y potencialización de las armas restantes. No faltan motivos para temer que la reducción de ojivas obsoletas sea compensada con el desarrollo de arsenales nucleares y sistemas de lanza-

miento más potentes y eficientes<sup>37</sup>. Refuerzan esas sospechas los sucesivos retrocesos que marcaron la postura nuclear de EEUU en la última década en materia de creación de un clima de confianza que facilitara la puesta en marcha de nuevas medidas de desarme: rechazo del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares y de la posibilidad de reanudación de ese tipo de pruebas; denuncia unilateral del Tratado ABM de 1972 e inicio de un programa de despliegue de defensas del territorio nacional contra un ataque de misiles balísticos estratégicos; y oposición a una Convención sobre la prohibición de producción de materiales fisiónables con propósitos militares. Así, en relación con las demás armas de destrucción masiva, como las armas químicas y bacteriológicas, EEUU siempre fue reacio a abandonar cualquiera vía de desarrollo tecnológico que les pueda traer ventajas estratégicas futuras<sup>38</sup>.

## VI. Unión Europea: ¿"et pluribus unum"?

Los desafíos para adaptar la estrategia nuclear a las demandas del mundo contemporáneo son aún más dramáticos para una Europa que ejerce un rol cada vez más marginal en el ajedrez de la seguridad colectiva mundial. Sin embargo, las dos potencias nucleares europeas, Francia y Reino Unido, acompañan la

estrategia retardatoria de EEUU de rehusar plazos y medidas prácticas para implementar el Artículo V del TNP. Por temor a la clara superioridad estadounidense en el campo convencional evitan, aún más que EEUU, abdicar de sus limitados, pero simbólicamente importantes, arsenales nucleares<sup>39</sup>. Dentro de esa estrategia, Francia se ha unido a Rusia y China para limitar el desarme nuclear a condiciones “favorables de seguridad regional e internacional”, claramente inalcanzables a corto plazo. Exigen un avance concomitante en el desarme en otros campos, es decir, la universalización de los regímenes de prevención de sistemas antimisiles y de la carrera armamentista en el espacio, así como de las armas convencionales. Citando la amenaza de supuestos *rogue states*, Francia y Reino Unido también rehúsan ofrecer garantías negativas de seguridad para países no nucleares.

Esta postura obstruccionista se enfrenta a la opinión pública europea que cuestiona, cada vez más, la lógica de la seguridad nuclear. En la Conferencia de Revisión del TNP de 2010, Suiza propuso un lenguaje que recuerda las consecuencias catastróficas del empleo de las armas nucleares, además de reafirmar la necesidad de que se aplique el derecho internacional humanitario en todas las circunstancias de conflicto. Al recordar sus elevadísimos costos en términos de víctimas inocentes, puso así en jaque el rol de las armas nucleares como instrumento efectivo y racional de

disuasión. La fuerte reacción de EEUU, Francia y Reino Unido a esa proposición despeja el temor de las potencias nucleares a reavivar la costosa controversia sobre la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1996, que cuestionó aspectos de la legalidad del empleo de esas armas. También generó una fuerte oposición de China y Francia la estrategia de los países europeos no nucleares para obtener un mayor compromiso de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con el efectivo desarme: requirieron que se declarasen los niveles de almacenamiento de materiales fisiónables.

Sin embargo, al igual que EEUU, Francia y Reino Unido sufren fuertes restricciones presupuestarias. Ello ha obligado a Francia a buscar una mayor integración en el sistema de comando conjunto de la OTAN, revertiendo parcialmente su orgullosa independencia disuasoria nuclear. El Reino Unido tiene aún menos motivos para preservar tal autonomía, que es dependiente tecnológica y operativamente de EEUU. No debería por tanto sorprender que ambas potencias estudien la integración de sus sistemas operativos<sup>40</sup>. Esto sería un paso histórico para el Reino Unido, que estaría mostrando un relativo aislamiento militar y tecnológico frente a Washington<sup>41</sup>. Al mismo tiempo, podría indicar el retorno de un proyecto de política exterior y de defensa verdaderamente europeo, como fue imaginado en los años ochenta<sup>42</sup>.

Se refuerzan, de este modo, las crecientes dudas europeas sobre la conveniencia de subordinarse al paraguas estratégico norteamericano. Por su localización céntrica, el continente europeo sería la primera víctima de un eventual conflicto nuclear. Esto explica que los países no nucleares europeos –liderados por Alemania– hayan adquirido un compromiso explícito de EEUU de eliminar, progresivamente, las armas nucleares tácticas (*deployed and non-deployed*) de su territorio, empezando por el *de-alerting* de esas ojivas. El Plan de Acción adoptado con un fuerte apoyo europeo, al final de la Conferencia de Revisión de 2010, refleja bien esa urgente demanda por superar el concepto de bloques confrontados heredado de la Guerra Fría. Decrece la disposición europea en defender las prerrogativas nucleares de Francia y Reino Unido. Al igual que sucede con Rusia, el estatus de miembro permanente de ambos países en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sería seguramente cuestionado si no fuera por su condición de potencia nuclear.

## VII. Una nueva coalición

La posición de los países no nucleares europeos –casi todos miembros de la OTAN– les aproxima a aquella defendida por el MNA –inclusive por los latinoamericanos– de no contentarse más con declaraciones genéricas

en favor del desarme, respaldadas apenas por declaraciones políticas genéricas y unilaterales. Esos países exigen un acuerdo universal y vinculante que otorgue las garantías jurídicas de carácter obligatorio, inclusive en materia del empleo de armas nucleares en contra de países desarmados nuclearmente. Más que defender simplemente la reducción de los arsenales atómicos, se busca deslegitimizarlos y evitar su modernización.

Para que la NAC continúe ejerciendo un rol relevante, necesitará incorporar nuevos actores, como son Irán, Cuba e Indonesia –todos del MNA–. Adicionalmente, cumpliría atraer también a Alemania y Japón, países que, por no tener arsenales nucleares, no poseen asiento permanente en el Consejo de Seguridad y, por ende, peso compatible en la toma de las grandes decisiones estratégicas internacionales. Será necesario limar diferencias importantes entre el MNA y los europeos en temas controvertidos, en particular en lo que se refiere a medidas para evitar que países –como Corea del Norte– abandonen el TNP, así como en materia de control de exportaciones<sup>43</sup> para mercados bajo sanciones, como en el caso de Irán.

América Latina –a través del trabajo de articulación del Grupo de Río y del MERCOSUR– tiene un papel importante en la construcción de esos consensos, que van obligando a las potencias nucleares a avanzar para cumplir sin demora con las medidas de desarme

adoptadas por las sucesivas Conferencias de Examen del TNP.

Sin embargo, difícilmente se logrará este objetivo –por más racional y incuestionable que sea– si gana fuerza la percepción de que aumenta la proliferación nuclear. Desarme y no proliferación son caras de la misma moneda, pues sin un proceso de desarme efectivo, difícilmente podrán evitarse los peligros de la proliferación. Al contrario, sin embargo, también es verdad. Si el simple refuerzo de las medidas restrictivas a la diseminación de tecnologías de empleo dual no es la respuesta, entonces... ¿cuál es?

## VIII. El Acuerdo de Teherán: una ventana de oportunidad

Tal vez la encontremos en la actual controversia sobre el programa nuclear iraní y sus implicaciones para la paz en la región más neurálgica del ajedrez estratégico global, Oriente Medio. En realidad, el debate va más allá e ilumina el reto de perfeccionar la gobernabilidad en un mundo cada vez más integrado e interdependiente.

Fue con este espíritu con el que Brasil y Turquía negociaron el Acuerdo de Teherán, de 17 de mayo de 2010. Allí se logró lo que parecía imposible: hacer que Irán y el Grupo de Viena –EEUU, Francia y Rusia– volvieran a la mesa de negociación tras las acusaciones de

que Irán estaría desarrollando un programa nuclear secreto. Al convencer al Gobierno del presidente Ahmadinejad para hacer concesiones que fueron antes rechazadas, ayudaron a superar las sospechas de que Irán estaba incumpliendo sus compromisos en materia de no-proliferación. Ese primer paso hacia la restauración del diálogo entre Irán y la comunidad internacional contuvo el riesgo de un agravamiento de las tensiones en Oriente Medio. En el caso de que Israel se sintiera tentado a realizar un ataque preventivo –como hizo contra Irak en los años ochenta– contra instalaciones nucleares iraníes, las consecuencias para la paz regional y la estabilidad global serían imprevisibles.

Esto explica la sorpresa y frustración que siguieron al anuncio de que EEUU insistiría en aplicar una nueva –la cuarta– serie de sanciones contra el régimen de Teherán. Washington no dudó en insinuar públicamente que la iniciativa de Turquía y Brasil, aún motivada por la buena fe, servía más bien a los propósitos iraníes de posponer un arreglo de cuentas con el OIEA. Para Washington, solo el refuerzo de las sanciones llevaría a Teherán a revisar su posición, dentro de una estrategia *twain track* que combina estímulos y amenazas. Especulaba con aprovechar la vulnerabilidad del Gobierno iraní tras las controvertidas elecciones de 2009 para, quizás, acelerar un “cambio de régimen” en Teherán. Con una lógica reminiscente de la Guerra Fría, imaginaba promover una revuelta popular en

contra de las crecientes dificultades y privaciones impuestas por las sanciones comerciales.

Teherán temió que, con el pretexto de esa controversia, se pretendiera prohibirle el legítimo derecho de desarrollar una tecnología de gran valor estratégico. El caso iraní refuerza la tesis subyacente al Protocolo Adicional de que se debería restringir al máximo la autonomía tecnológica de los países no nucleares. El Acuerdo de Teherán refleja la convicción brasileña de que el diálogo es la mejor forma de evitar que una parte busque valerse de los errores y deficiencias del otro para imponer criterios y reglas unilaterales, ignorando derechos consagrados. Al mismo tiempo, el Acuerdo evitaría que, bajo el pretexto de las amenazas externas, Teherán termine por doblegarse a la tesis de que construir una bomba nuclear es su única garantía.

Brasil reconoce a Irán su derecho a desarrollar la energía nuclear para fines pacíficos. Dicho apoyo está condicionado, sin embargo, a que Teherán arregle sus controversias con el OIEA en materia de cumplimiento del TNP. Brasilia expresó reiteradas veces su inconformidad con la falta de transparencia de Teherán. Más recientemente, manifestó su preocupación con el anuncio iraní de que estaría enriqueciendo uranio hasta un 20% (necesario para producir isótopos para fines médicos, pero también más cerca del nivel de 90% requerido para producir material fisionable para utilización en armas nucleares).

Las concesiones que se proponen de un lado a otro –la aceptación iraní de transferir

fuera de su territorio el enriquecimiento de uranio y la anuencia del OIEA de que sea en Turquía<sup>44</sup>– crean el marco para que las dos partes se fiscalicen mutuamente y, así, se establezca gradualmente un ambiente de diálogo. No es una garantía de paz, pero se asegura que proseguirá la negociación en torno de las aspiraciones iraníes<sup>45</sup>.

Si bien EEUU elogia públicamente el acuerdo, prevalece la tesis, anunciada por la propia secretaria de Estado, Clinton, de que “Irán solo negociará de buena fe bajo presión”. “Presionar contra la pared”, respondió el presidente Lula, sería contraproducente, independientemente de que se realicen sanciones llamadas “inteligentes”, es decir, focalizadas directamente en contra del liderazgo del régimen y sus intereses comerciales y financieros. El éxito de rusos y chinos en diluir las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad, a fin de preservar sus intereses comerciales en Irán, sugiere que las principales víctimas del bloqueo serán previsiblemente los segmentos más vulnerables de la sociedad iraní.

Si países como Irán no cooperan, la solución no está en aislarlos. Debemos buscarla más bien en las causas de ese rechazo. Castigar a Irán, bajo el argumento de que no es confiable, simplemente refuerza la lógica de la sospecha y de la polarización. En el caso de Irak, esa táctica llevó irónicamente a Saddam Hussein a disfrazar el hecho de que no poseía bombas, en una tentativa vana de

disuadir a sus adversarios de atacarlo. La política de sanciones en contra del régimen de Saddam Hussein contribuyó enormemente a volver inevitable la invasión de 2003. El riesgo mayor de esa estrategia es precisamente transformar las sanciones en una profecía auto-cumplida: la necesidad de presentar resultados genera la tentación de continuar aumentando la apuesta mucho más allá de cualquier expectativa realista de éxito<sup>46</sup>.

En respuesta a aquellos que argumentan que Irán busca simplemente ganar tiempo para acelerar su programa nuclear secreto y crear un hecho irreversible en el tablero estratégico de Oriente Medio, vale recordar las ambiciones nucleares de Brasil en décadas pasadas y el rol del ABACC en diluir tensiones regionales y convencer a Brasil y Argentina a renunciar a sus devaneos nucleares. Como Brasil en los años setenta, Irán es una sociedad dinámica, que busca un sendero propio rumbo a la modernidad. La experiencia brasileña de superar la tentación de adquirir armas nucleares –inextricablemente vinculada al proceso de transición democrática– ilumina el imperativo de interpelar a Irán con prudencia, perseverancia y, sobre todo, respeto.

## IX. La solución iraní

Así como en el caso de la rivalidad en el continente suramericano, Irán no debe ser visto

como un problema o amenaza, sino como un elemento indispensable para alcanzar una paz regional duradera. Al dudar de la eficacia de una retórica belicista, que busca imponer decisiones bajo la amenaza de sanción, Brasil y Turquía votaron por primera vez en contra de una resolución del Consejo de Seguridad, aquella que trataba de cerrar la puerta abierta por el Acuerdo de Teherán. Brasil está convencido que el principal desafío para alcanzar la paz en Oriente Medio no está en interrumpir a cualquier precio el programa nuclear iraní. Es legítima la preocupación de EEUU y otros países en contener la proliferación de artefactos nucleares. Ese objetivo no se alcanzará, sin embargo, por medio de una política belicista que busque doblegar a Irán en sus aspiraciones nucleares. La respuesta no está en adoptar mecanismos asfixiantes de control e inhibición del empleo de la tecnología dual. Está en crear condiciones efectivas de seguridad y confianza regional para evitar la tentación iraní de adquirir instrumentos de disuasión nuclear en un escenario regional claramente adverso. No parecería realista esperar que Irán –o cualquier otro actor regional– renuncie a un instrumento disuasorio si está rodeado de países tributarios del paraguas de seguridad norteamericano, al mismo tiempo que Israel continúa detentando una capacidad bélica nuclear propia<sup>47</sup>.

Las aparentemente insolubles tensiones en Oriente Medio subrayan la urgencia de

actualizar el marco de seguridad colectiva regional. Ese *aggiornamento* estratégico cubre un amplio abanico de iniciativas que convergen en la creación de una zona libre de armas nucleares (ZLAN). La verdad es que las tensiones regionales, sobre todo en Oriente Medio, han reforzado las resistencias de los miembros del Consejo de Seguridad a la desnuclearización. Los mismos EEUU lo reconocieron en el momento de apoyar, en 1995, una resolución a favor de la desnuclearización de Oriente Medio a cambio de la extensión del TNP por plazo indeterminado, y el establecimiento del actual proceso reforzado de inspecciones. La Conferencia de Revisión de 2010 subrayó esa ecuación al reconocer que las ZLAN refuerzan la credibilidad del TNP y, por ende, favorecen el desarme al mismo tiempo que fortalecen el régimen de no-proliferación<sup>48</sup>. Sin embargo, los países nucleares retardan ese proceso al rehusar ofrecer garantías de no agresión nuclear en contra de países miembros de las ZLAN. Esto explica la renuencia de EEUU para aceptar un claro mandato negociador para la conferencia que se acordó realizar en 2012 sobre una ZLAN en Oriente Medio<sup>49</sup>. Tal paso ayudaría a pacificar una región crucial para la estabilidad mundial y ejercería un impacto directo sobre el marco de tensiones en Asia Central, en particular ante la rivalidad nuclear entre India y Pakistán, y la desestabilización de Afganistán.

## X. Gobernabilidad global

La persistencia del conflicto en Oriente Medio, así como la resistencia para avanzar hacia la desnuclearización, son muestras de una carencia de gobernabilidad aún más profunda y amenazadora. La creciente interconectividad económica, ambiental y de seguridad debería favorecer a que naciones e individuos trabajaran de forma más cooperativa, de modo que se multiplicaran los beneficios de la globalización, al mismo tiempo que reduciría sus conocidas desventajas. Sin embargo, lo que se observa es la exacerbación de discrepancias. ¿Cómo hacer para que en un mundo interdependiente las diferencias no sirvan de pretexto para que los más fuertes busquen imponer sus ventajas comparativas unilateralmente?

Esa no es una pregunta retórica, pues la verdad es que el tiempo no está a nuestro favor. No lo está en Oriente Medio, donde podría explotar en cualquier momento una nueva y potencialmente desastrosa crisis. El colapso financiero de 2008 y la resultante recesión global subrayan algo que ya sabíamos: vivimos en medio de nuevas amenazas globales, como el efecto invernadero y la competencia desmesurada por recursos energéticos y alimentarios. Al mismo tiempo, viejos desafíos persisten, como la pobreza y la amenaza de devastación termonuclear.

Ante problemas de escala globalizada se demandan respuestas y soluciones igualmente

universales. La noción westphaliana de que el ejercicio absoluto de la soberanía nacional –y, por ende, la absoluta no interferencia en temas domésticos de otros países– es garantía para la paz, fracasó definitivamente en los escombros de las dos guerras mundiales del siglo XX. Se reveló frívola la idea de que un oligopolio nuclear todopoderoso pudiera asegurar la armonía mundial por el simple hecho de monopolizar la tecnología de la destrucción masiva. La persistencia de armas nucleares es un obstáculo para la democratización de las relaciones internacionales, una vez que les da a algunos países literalmente el poder de vida o muerte sobre el resto de la humanidad. En el siglo XXI, las asignaturas pendientes en materia humanitaria y ambiental renuevan el reto de buscar respuestas verdaderamente colectivas en un mundo interdependiente.

Frente a un sistema de seguridad colectiva disfuncional, la mejor respuesta no está en acelerar su ocaso al violar sus reglas. Sin embargo, éste es el riesgo que corremos si acatamos fórmulas que buscan preservar un sistema tan obsoleto y, por ende, poco representativo. Cuando Brasil –junto con Turquía– se opuso a la aplicación por el Consejo de Seguridad de represalias contra Irán, hizo más que cuestionar la política de sanciones. Expresó, más que nada, su repudio por la falta de credibilidad de una institución cada vez menos democrática y transparente en su toma de decisiones.

La bomba atómica, como todas las demás invenciones humanas, no se puede “desinventar”. ¿Cómo hacer entonces para retornar al genio de la energía nuclear al interior de su botella? La interdependencia significa que las reglas tienen que ser efectivamente para todos. La transparencia es nuestra mayor seguridad. Así como otros desafíos de escala mundial, las cuestiones de paz y seguridad internacional se enfrentan mejor por medio de una institucionalidad consensuada con amplio apoyo y legitimidad. Es decir, sin excepciones.

Es lo que propone el Plan de Acción adoptado en la Conferencia de Examen del TNP de mayo de 2010. Ahora se trata de ponerlo en práctica, empezando por la convocatoria de una cumbre para implementar efectivamente una ZLAN en Oriente Medio. Al demostrar que se puede superar la irracionalidad de la “amenaza de destrucción mutua” en el rincón más convulso del planeta, la comunidad internacional estará dando un paso muy grande para probar que un mundo sin armas nucleares es un mundo más seguro y pacífico.

Este es el espíritu que debe presidir las negociaciones previstas para implementar el Acuerdo de Teherán. Recientes declaraciones por parte del gobierno de Irán, en el sentido de que, pese a las crecientes presiones, estaría dispuesto a flexibilizar su posición en relación con el enriquecimiento de uranio al 20%, sugieren que podría reanudarse un diálogo

más amplio de Irán con los P-5 más Alemania sobre una agenda de paz. Algunos interpretarán este gesto como un indicio de que las sanciones recién adoptadas estarían teniendo efecto. En la visión brasileña, el gesto de Teherán –así como las declaraciones del Grupo de Viena de que se dispone a avanzar en las conversaciones previstas en el Acuerdo de Teherán– demuestran que nunca se debe abandonar la búsqueda del diálogo.

## Referencias bibliográficas

- AMORIM, Celso (2010): Ponencia en la Reunión de Cumbre de la organización "Global Zero: a world without nuclear weapons". París, 2 de febrero.
- (2010): Ponencia en la 8ª Conferencia de Examen del TNP (2010), Nueva York, 3 de mayo.
- BRANDÃO, Rafael Braz da Motta (2002): "O Negócio do Século: o Acordo de Cooperação Brasil-Alemanha Nuclear." *Disertación presentada al Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense*. Río de Janeiro.
- LEITE COSTA, Célia Maria, (1975): "Acordo Nuclear Brasil-Alemanha". CPDOC, FGV.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (2010): "El Brasil contra el TNP", *Folha de São Paulo*, 11 de abril.
- SÁBATO, Jorge, (1978): "El Plan Nuclear Brasileño y la Bomba Atómica", *Revista de Estudios Internacionales*, Año XI enero-marzo N.º 41. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

## Notas

- <sup>1</sup> En los albores del siglo XX, los esfuerzos más notables fueron las dos Conferencias de La Haya y la creación de la Liga de Naciones.
- <sup>2</sup> La iniciativa estadounidense “Átomos para la Paz” distribuyó, a partir de los años cincuenta, tecnología nuclear, materiales y conocimientos a países para empleos civiles.
- <sup>3</sup> Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas, entre EEUU y la Unión Soviética.
- <sup>4</sup> El TNP establece que las potencias nucleares “hagan un esfuerzo de buena fe” en dirección al desarme nuclear total.
- <sup>5</sup> Incluso potencias nucleares como Francia y China no se adhirieron de inmediato, por esa misma razón.
- <sup>6</sup> Declaración argentina durante el debate sobre la adopción del TNP, en 1968.
- <sup>7</sup> En 1975, en la Conferencia de Desarme, el representante argentino expresaba: “las promesas de asistencia tecnológicas para el desarrollo nuclear con fines pacíficos no dieron tampoco los resultados que cabía esperar”.
- <sup>8</sup> El episodio reveló los intereses comerciales en juego: EEUU –que tuvo que suspender en 1975 la exportación de plantas nucleares– no quería la competencia de Alemania, que necesitaba exportar centrales que ya no encontraban espacio en su mercado doméstico.
- <sup>9</sup> La tecnología ofrecida por Alemania se reveló inviable y los científicos brasileños terminaron por desarrollar autónomamente un sistema propio de enriquecimiento.
- <sup>10</sup> Eso no impidió que, años más tarde, Brasil fuera acusado –igual que Pakistán y Corea del Norte– de haber *contrabandeado* la tecnología de la bomba.
- <sup>11</sup> Como miembro del Eje derrotado en la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de tecnología nuclear japonesa para fines militares está prescrito por la Carta de la ONU y por la Constitución japonesa.
- <sup>12</sup> Conocido por su sigla en inglés: NSG.
- <sup>13</sup> “Las potencias que poseen esas armas sostienen el reconocimiento oficial de su monopolio, además son partidarias de que se limiten las actividades pacíficas, puesto que es imposible distinguir la técnica nuclear para fines pacíficos de la técnica nuclear para fines militares. Brasil no tiene la intención de adquirir armas nucleares, ni de fabricarlas, pero no renunciará a su derecho de investigar sin limitaciones y, eventualmente a fabricar y/o recibir explosivos nucleares, que le permitan efectuar obras de ingeniería”. Declaración de Brasil en el debate sobre la adopción del TNP, en 1968.
- <sup>14</sup> Convocada por el Gobierno australiano con amplia representación internacional.
- <sup>15</sup> Creado en 1998, ese mecanismo reúne a potencias medias dispersas geográficamente –Brasil, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelanda, y Sudáfrica– que buscan hacer avanzar el consenso internacional a favor del desarme nuclear.
- <sup>16</sup> Si bien no puede excluirse que organizaciones terroristas tengan, o puedan llegar a tener, material nuclear, es poco probable que logren utilizar ese material para fabricar y detonar una bomba atómica. Lo que sí ofrece mayores probabilidades es la fabricación de “bombas sucias” usando fuentes radiactivas civiles. Estos temas fueron objeto de la Cumbre sobre Seguridad Nuclear, realizada en Washington, en abril de 2010.
- <sup>17</sup> La propuesta fue originalmente lanzada en 1997 por EEUU.
- <sup>18</sup> La adhesión al Protocolo Adicional también sería condición para el suministro de bienes y tecnologías nucleares, particularmente de aquellas asociadas al enriquecimiento y al procesamiento de uranio.
- <sup>19</sup> Argentina y Brasil lograron una capacidad nuclear suficiente que los posiciona en el “umbral nuclear”. Chile y Cuba, por sus respectivas rivalidades con Argentina y EEUU, tampoco se adhirieron inmediatamente.

- <sup>20</sup> México, Cuba, Perú y Chile son países con un desarrollo nuclear medio. Venezuela, Uruguay y Colombia son países de desarrollo nuclear incipiente. Paraguay, Ecuador y Bolivia mantienen actividades nucleares aisladas, principalmente en aplicaciones médicas.
- <sup>21</sup> Argentina, en 1995; Brasil, en 1998.
- <sup>22</sup> Mejor conocido por su sigla en inglés: CTBT.
- <sup>23</sup> La Constitución de 1988 establece –de forma prácticamente única entre las cartas magnas nacionales– la prohibición de desarrollar la tecnología nuclear para fines no pacíficos. La Constitución brasileña también exige que Brasil se esfuerce a favor del desarme global. Eso no impide que siga habiendo especulación sobre las intenciones brasileñas. Vide Der Spiegel: “Non-proliferation in Latin America: Is Brazil developing the bomb?” 9 junio de 2010.
- <sup>24</sup> El programa nuclear militar brasileño fue definitivamente cerrado en 1991, cuando el presidente Collor de Mello públicamente cerró un lugar de pruebas.
- <sup>25</sup> El Protocolo Adicional prevé inspecciones sorpresivas y no anunciadas de la parte del AIEA, que podrían vulnerar secretos tecnológicos brasileños. Argentina adoptó la misma posición.
- <sup>26</sup> Hoy por hoy, la conversión de uranio se hace en Canadá, y el posterior enriquecimiento en el consorcio trilateral Alemania-Países Bajos-Reino Unido.
- <sup>27</sup> Por eso, Brasil alienta la adopción de acciones a favor del fortalecimiento del mecanismo de control de exportaciones de tecnología de misiles (MTCR), siempre y cuando equilibre el combate a la proliferación de vectores con el legítimo desarrollo de la tecnología.
- <sup>28</sup> Sólo entró en vigor para Argentina, Brasil y Chile en 1994, cuando se adoptó una enmienda que atendía las legítimas preocupaciones en materia de confidencialidad de secretos industriales y se adecuaron los sistemas de verificación a las funciones que ya venía cumpliendo el OIEA.
- <sup>29</sup> En la Conferencia de Revisión del TNP de junio de 2010, se reconoció al Protocolo Adicional como suplemento al Acuerdo de Salvaguardias Amplias. La adhesión es una decisión voluntaria de cada Estado a la luz del derecho de cada país a definir su política de empleo de energía nuclear para fines pacíficos.
- <sup>30</sup> Por este acuerdo, India fue aceptada en el Grupo de Suministradores Nucleares, haciendo una excepción al compromiso de aplicar salvaguardias amplias (“full-scope”).
- <sup>31</sup> Con la reciente adhesión de Cuba, Timor oriental y Serbia, parecería haberse alcanzado el límite de la universalización posible del TNP, una vez que India, Pakistán e Israel no dan muestras de querer adherirse.
- <sup>32</sup> Cuando el TNP se abrió a la firma en 1968, los pronósticos apuntaban a que serían alrededor de dos docenas de países los que tendrían acceso al arma nuclear a finales de la década de los ochenta. Desde 1968, ningún Estado miembro del TNP se ha convertido en poseedor del arma nuclear, excepto Corea del Norte, que se encuentra por ello bajo fuerte sanciones.
- <sup>33</sup> Es decir, abandona la prerrogativa del empleo preventivo de armas nucleares incluso contra adversarios no nucleares.
- <sup>34</sup> El acuerdo en negociación trataría de sustituir al acuerdo SALT-I, que venció en diciembre de 2009. Los dos países controlan el 90% de todas las armas nucleares en el mundo.
- <sup>35</sup> Una reciente Cumbre del Consejo de Seguridad adoptó una resolución que favorece visiblemente medidas de no-proliferación sobre las de desarme, inclusive al proponer nuevos condicionantes al ejercicio del derecho al uso pacífico de la energía nuclear.
- <sup>36</sup> Brasil favorece instrumentos vinculantes y universales sobre nuevos códigos de conducta e iniciativas selectivas. Por eso, Brasil es el único miembro del MCTR que no participa del *Hague Code of Conduct against Ballistic Missile*

*Proliferation* (2002), que disciplina el empleo y desarrollo de misiles balísticos.

- <sup>37</sup> Un documento secreto sugiere que EEUU está invirtiendo en nuevas armas nucleares tácticas que sustituirían las ojivas estratégicas que pretenden eliminar.
- <sup>38</sup> Según el Global Zero Action Plan, “siempre que haya armas nucleares, ellas continuarán a diseminarse.”.
- <sup>39</sup> EEUU y Rusia controlan juntos el 90% de los arsenales nucleares mundiales.
- <sup>40</sup> Sobre todo en simulaciones técnicas para evaluar la eficacia de sus ojivas.
- <sup>41</sup> Esta decisión sería coherente con el creciente cuestionamiento doméstico de la política externa bajo el ex Primer Ministro Blair centrada en una “relación especial” con EEUU.
- <sup>42</sup> Cuando se fundó la fracasada Unión de Europa Occidental.
- <sup>43</sup> En principio, Brasil no apoya propuestas para reforzar los mecanismos de sanción a países que busquen abandonar el régimen del TNP. También hay que distinguir la defensa de controles eficientes en cumplimiento a los objetivos del TNP, en contraste con el recurso a sanciones, a lo que Brasil normalmente se opone.
- <sup>44</sup> Por ese acuerdo, Irán recibirá uranio enriquecido al 3,5% de Turquía.
- <sup>45</sup> En particular el almacenaje de uranio enriquecido acumulado desde octubre de 2009.
- <sup>46</sup> Según el ex secretario de Estado adjunto, T. Pickering, una “miopía táctica” dominó el tratamiento de la cuestión iraní.
- <sup>47</sup> Israel está –junto con India y Paquistán– considerado una potencia nuclear *de facto*, pero no *de iure*, razón por la cual se niega a suscribir el TNP.
- <sup>48</sup> El Tratado de Tlatelolco, al establecer la primera zona habitada del planeta libre de armas nucleares sirvió de ejemplo e inspiración para otras. En 1985, con el Tratado de Rarotonga, fue el turno del Pacífico Sur, y en 1996 y 1997, con los Tratados de Bangkok y Pelindaba, se estableció

la desnuclearización militar del Sudeste de Asia y de África, respectivamente. Se estudian iniciativas similares en Asia Central, el Mediterráneo, la península de Corea, Europa Oriental, además de Oriente Medio.

- <sup>49</sup> La inclusión por primera vez de Israel en el debate supone el reconocimiento de que la posesión exclusiva por Tel Aviv de armas de destrucción masiva en la región representa un escollo a la consecución de la paz.

