

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

■ Núm. 129, septiembre–diciembre de 2017 ■

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

Directora

Ileana M. Cid Capetillo

CONSEJO EDITORIAL

Bruce Bagley, Universidad de Miami, Estados Unidos; *Enrique Baltar*, Universidad de Quintana Roo, México; *Manuel Becerra Ramírez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México; *Dorval Brunelle*, Universidad de Québec en Montréal, Canadá; *Jorge Bustamante*, El Colegio de la Frontera Norte, México; *Rafael Calduch*, Universidad Complutense de Madrid, España; *Alejandro Chanona Burguete*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Carlos Contreras Romero*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, México; *Wayne Cornelius*, Universidad de California en San Diego, Estados Unidos; *Ma. Antonia Correa Serrano*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México; *Robert W. Cox*, Universidad de York, Estados Unidos; *Consuelo Dávila Pérez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Roberto Domínguez Rivera*, Universidad de Suffolk, Estados Unidos; *Francisco Gil Villegas*, El Colegio de México, México; *Lilia Jiménez Mejía*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Irma Manrique Campos*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México; *Dámaso Morales Ramírez*, Centro de Estudios Europeos, UNAM, México; *Silvia Núñez García*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México; *José Luis Orozco Alcántar*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Olga Pellicer*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México; *Roberto Peña Guerrero*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Patricia de los Ríos Lozano*, Universidad Iberoamericana, México; *Alejandra Salas-Porrás Soulé*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Alfonso Sánchez Mugica*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Ma. de Lourdes Sierra Kobeh*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Rafael Velázquez Flores*, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, México; *Rodolfo Arturo Villavicencio López*, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM, México.

Coordinadora del número

María Cristina Rosas González

Edición y corrección de estilo:

Ileana M. Cid Capetillo

Alma Rosa Amador Iglesias

Versión electrónica:

Michaele E. Campos del Prado

Paulina García Chavira

Imagen de portada

John Bowes Fawkner, intervención: *Cordis Epistola*, *OTRA LAB Diálogo Creativo: It's a Favelous Life v*, Técnica: impresión digital y collage, técnica mixta, 70 x 50 cm., 2017.

Cuidado de la edición

Domingo Cabrera Velázquez

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 129, (septiembre-diciembre 2017) es una publicación cuatrimestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C. P. 04510, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México D. F. Tel. 56 22 94 12 y/o 56 23 38 59, <http://investigacion.politicas.unam.mx/rri> Correo electrónico: revista_rel_int_unam@hotmail.com Directora: Dra. Ileana M. Cid Capetillo, Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo núm. 04-2016-062113222800-102, ISSN versión impresa: 2448-8623 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Certificado de Licitud de título y contenido núm.: en trámite, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, impresa por Talleres de Comercial de Impresos MB, Petróleos Mexicanos 11, Col. Petrolera Taxqueña, Delegación Coyoacán, Ciudad de México, este número se terminó de imprimir el día 16 de enero de 2018, con un tiraje de 300 ejemplares, impresión tipo offset, con papel cultural ahuesado de 75 g. para los interiores y papel couche de 300 g. para los forros.

La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* fue fundada en abril de 1973, siendo coordinador del Centro de Relaciones Internacionales el Mtro. Gastón García Cantú. La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es arbitrada por especialistas en la materia y se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación ni de la UNAM. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa de la publicación.

El acervo histórico y el contenido actualizado de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* pueden consultarse en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri> y en investigacion.politicas.unam.mx/rri/ además puede visitarnos en  Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM
Núm. 129 (septiembre-diciembre de 2017)

5

PRESENTACIÓN

ARTÍCULOS

11

Las zonas libres de armas nucleares: retos en el siglo XXI
María Cristina Rosas

35

Lógica y naturaleza de los retos al sistema de desarme
y no proliferación nuclear en el siglo XXI
Alfonso Aragón Camarena

59

El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA): 60 años de
claroscuros en la búsqueda por la paz y la seguridad internacionales
Jorge Alfonso Monjaráz Domínguez

87

Elementos teóricos para la comprensión
del cambio político en la Rusia postsoviética
Iraís Moreno López

119

Italia, la Península Ibérica y Grecia: un vértice de interacción
con Rusia en Europa Meridional
Leopoldo Daniel López Zea

NOTAS

157

Hacia un mundo libre de armas nucleares.
Memorias del seminario “El Tratado de Tlatelolco y el Organismo
Internacional de la Energía Atómica: logros y desafíos”
María Cristina Rosas / Gilberto Cornejo Álvarez

167
El Tratado de Tlatelolco: tan vigente como hace 50 años
Fabiola Gil Rodríguez

RESEÑAS

185
Five Myths about Nuclear Weapons, de Ward Wilson
Ángel Eduardo Rivera

193
*La cooperación internacional para el desarrollo.
Acciones, desafíos y tendencias*, de Juan Pablo Prado Lallande
Ruth Zavala Hernández

201
*Organización de la Unidad Africana-Unión Africana.
50 años después: seguridad, conflictos y liderazgos*,
de Louis Valentin Mballa y Fabien Adonon (coords.)
José Luis Gázquez Iglesias

209
Cronología de la política exterior de México

221
Novedades bibliográficas

225
Normas editoriales
Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

229
Principios de ética y Declaración sobre negligencia

Presentación

El 14 de febrero de 2017 el Tratado de Tlatelolco mediante el que se creó la primera zona habitada en el mundo libre de armas nucleares, cumplió 50 años. Este instrumento jurídico, a la fecha suscrito por los 33 países de América Latina y el Caribe, fue resultado de una exitosa gestión de la diplomacia mexicana en el marco de la guerra fría. La creación de una zona libre de armas nucleares en la región fue crucial tras la crisis de octubre de 1962, cuando la Unión Soviética instaló misiles nucleares en Cuba. Este hecho en la mayor de las Antillas, vecino de México, y de cara a la respuesta de Estados Unidos, alertó a las naciones latinoamericanas respecto a la importancia de preservar un espacio libre de armas nucleares.

El Tratado de Tlatelolco es importante por varias razones. Primero, como se decía, por liberar por primera vez a una zona habitada del emplazamiento de arsenales nucleares. En segundo lugar, porque inspiró a otras regiones del mundo a replicar esfuerzos en esa dirección. Hoy existen zonas libres de armas nucleares en África, Asia Central, Sureste Asiático, el Pacífico Sur y Mongolia. Asimismo, diversas ciudades y municipalidades en todo el mundo se han proclamado libres de esos letales sistemas de armamento. En 2017, por si fuera poco, la comunidad internacional acordó, por primera vez en la historia, la suscripción del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares, abierto a firma el pasado 20 de septiembre. Lo anterior revela la trascendencia del trabajo emprendido en Tlatelolco.

2017 es también el año en el que el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) celebra su 60° onomástico. Creado en 1957 como resultado del programa anunciado por el entonces presidente de Estados Unidos Dwight Eisenhower, el OIEA se propuso fomentar la cooperación internacional en torno a los usos pacíficos de la energía nuclear. Sus logros son evidentes: hoy existen 440 reactores nucleares en el planeta, los cuales producen 17 por ciento de la electricidad mundial. También es relevante porque supervisa que las centrales nucleares, sus procesos y productos, efectivamente ratifiquen los usos pacíficos de la energía nuclear.

En este contexto, la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* dedica una amplia reflexión a los logros y desafíos tanto del Tratado de Tlatelolco como del OIEA. Ambas iniciativas, a todas luces, han coadyuvado a un mundo más seguro. Así, diversos especialistas, quienes reflexionaron sobre los logros y desafíos de ambos en un seminario realizado el pasado 3 de mayo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, participan en este número de la revista.

En un primer artículo de María Cristina Rosas, titulado “Las zonas libres de armas nucleares: retos en el siglo XXI”, se analiza los objetivos de este tipo de zonas, las características de las hasta hoy existentes, las similitudes y diferencias que guardan entre sí y los retos que encaran en el momento actual. Se propone revisar el *status* del régimen de no proliferación de armas nucleares y se documenta el largo camino que hay que recorrer para liberar al mundo del flagelo nuclear.

A continuación, Alfonso Aragón Camarena discurre en “Lógica y naturaleza de los retos al sistema de desarme y no proliferación nuclear en el siglo XXI” acerca de los motivos por los que los Estados estimulan la proliferación nuclear. El autor revisa igualmente la problemática de los programas nucleares clandestinos y los diseños tecnológicos de armamento de nueva generación que, en su conjunto, se erigen como un serio obstáculo para la no proliferación nuclear en el siglo XXI.

En el siguiente artículo, Jorge Alfonso Monjaráz explica en “El Organismo Internacional de Energía Atómica: 60 años de claroscuros en la búsqueda por la paz y la seguridad internacionales” la importancia del OIEA, creado para garantizar los usos pacíficos de la energía nuclear. Este organismo, a 60 años de vida, ha tenido importantes logros: actualmente sólo nueve países poseen capacidades nucleares, ello a pesar de que una enorme cantidad de naciones cuenta con programas nucleares para fines pacíficos que se han mantenido con ese perfil, sin transitar a los usos bélicos. Sin embargo, el trabajo del organismo ha sido puesto en tela de juicio en distintos momentos, por ejemplo, en la crisis de Irak de 2003 y, de manera más reciente, a propósito del programa nuclear con fines pacíficos de Irán y, ciertamente, el que tiene connotaciones bélicas en el caso de Corea del Norte.

En seguida, Iraís Moreno López en “Elementos teóricos para la comprensión del cambio político en la Rusia postsoviética” plantea directrices para analizar el colapso de la Unión Soviética, mismo que en muchas ocasiones se ha limitado a una suerte de crónica periodística. La autora recurre a las teorías de las Relaciones Internacionales para documentar lo sucedido en aquella nación y entender el por qué de las características de la Rusia de hoy en el terreno político.

Leopoldo Daniel López Zea ofrece en “Italia, la Península Ibérica y Grecia: un vértice de interacción con Rusia en Europa Meridional” una interesante reflexión acerca de los países mediterráneos a los cuales resulta prioritaria la gestión de una relación de cooperación con Rusia, pese a la postura que otros miembros de la Unión Europea mantienen con la nación eslava.

En la sección de *Notas*, María Cristina Rosas y Gilberto Cornejo Álvarez hacen un recuento del seminario efectuado el 3 de mayo de 2017, en el cual se analizaron los logros y desafíos del Tratado del Tlatelolco y del OIEA a 50 y 60 años de su existencia, respectivamente.

A continuación, Fabiola Gil Rodríguez hace un recuento del Tratado de Tlatelolco desde el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, el cual es único en su tipo -ninguna otra zona libre de armas nucleares cuenta con un organismo supervisor y/o gestor semejante.

En la sección de *Reseñas* se incluye la revisión de tres libros: *Cinco mitos sobre las armas nucleares* de Ward Wilson, a cargo de Ángel Eduardo Rivera; *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos y tendencias* de Juan Pablo Prado Lallande realizada por Ruth Zavala Hernández; y *Organización de la Unidad Africana- Unión Africana 50 años después: seguridad, conflictos y liderazgos* de Louis Valentin Mballa y Fabien Adonon elaborada por José Luis Gázquez Iglesias.

La revista termina con la Cronología de la política exterior de México, la cual reseña los acontecimientos de mayo a agosto de 2017 y finalmente las *Novedades bibliográficas*.

Con este número, la revista *Relaciones de Internacionales de la UNAM* apuesta a ratificar la importancia del desarme como un tema central en el siglo XXI y en la política exterior de México. Así lo evidencian no sólo los aniversarios del Tratado de Tlatelolco y del OIEA, sino también la suscripción, en este año, del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares. Un actor fundamental para que esta última iniciativa fuera posible, además de la participación entusiasta de países como México, es la Campaña Internacional para la Proscripción de las Armas Nucleares (ICAN), coalición de diversos organismos no gubernamentales y de la sociedad civil, merecedora, en 2017, del Premio Nobel de la Paz.

María Cristina Rosas

Artículos

Las zonas libres de armas nucleares: retos en el siglo XXI*

Nuclear weapons-free zones: challenges in the 21st century

María Cristina Rosas**

Resumen

Desde la creación de la primera zona habitada libre de armas nucleares con el Tratado de Tlatelolco, diversas regiones del mundo, en especial en el Hemisferio Sur, han replicado esta iniciativa, con el propósito de eliminar el flagelo de las armas nucleares. A 50 años del Tratado de Tlatelolco, los logros son enormes, al igual que los retos. A pesar de la existencia de numerosas zonas libres de armas nucleares, subsisten importantes diferencias técnicas entre cada una de ellas. Asimismo, no todas las potencias nucleares han suscrito los protocolos correspondientes a efecto de salvaguardar las zonas libres de armas nucleares hasta hoy creadas. Con todo, la firma del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares es un paso para eliminar, de una buena vez, una categoría completa de armas que, a la fecha, amenazan la paz y constituyen una seria amenaza a la seguridad internacional.

Palabras clave: Armas nucleares, Tratado de Tlatelolco, no proliferación, ensayos nucleares, Tratado de Rarotonga, relaciones internacionales.

Abstract

Since the birth of the first inhabited nuclear weapons-free zone under the so-called Tlatelolco Treaty, different regions in the world, especially those located in the southern hemisphere, have followed its steps, so that nuclear weapons can be eliminated. The Tlatelolco Treaty, now 50 years old, has important achievements though several chal-

* El presente artículo forma parte de los trabajos efectuados en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de investigación de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) número IN306117, denominado *La contribución de la ONU a la seguridad internacional en el siglo XXI: ¿es posible a través de agenda de seguridad humana?*, al igual que del Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME) número PE301915, denominado *De la seguridad humana a la seguridad multidimensional. Los nuevos temas de la agenda de seguridad nacional de México: seguridad sanitaria (seguridad y salud) y seguridad espacial*.

** Licenciada, maestra y doctora en Relaciones Internacionales por la UNAM. Doctora en Estudios Latinoamericanos por la misma universidad. Maestra en Estudios de Paz y Resolución de Conflictos por la Universidad de Uppsala, Suecia. Profesora e investigadora adscrita a la FCPYS-UNAM. Preside el Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C. Correo electrónico: mcrosas@unam.mx

lenges too. Despite the existence of various nuclear weapons-free zones, there are many technical differences among them. In addition, not all nuclear weapons-States have signed the corresponding protocols of the treaties. Yet, the creation of the Treaty for the Proscription of Nuclear Weapons is a step towards the elimination, once and for all, of a specific arms category, which even now are a serious threat to the international security, relaciones internacionales.

Key words: Nuclear weapons, Tlatelolco Treaty, non-proliferation, nuclear explosions, Rarotonga Treaty, international relations.

Introducción

El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, también conocido como Tratado de Tlatelolco, suscrito el 14 de febrero de 1967 y cuya entrada en vigor se hizo efectiva el 22 de abril de 1968, creó la primera zona habitada en el mundo libre de armas nucleares. La relevancia de este documento va más allá del área cubierta por el mismo, toda vez que sirvió como fuente de inspiración a otras tantas regiones del planeta, que han logrado sentar las bases para hacer del Hemisferio Sur –y algunas áreas del Hemisferio Norte– una extensa zona libre de armas nucleares.

A 50 años de vida del Tratado de Tlatelolco es importante hacer un recuento de sus logros y desafíos, al igual que del presente y futuro de las zonas libres de armas nucleares en el mundo. Por ello, en el presente análisis se hará una revisión de las principales características de este instrumento. A continuación, se analizarán las zonas libres de armas nucleares que, de manera subsecuente, han sido creadas. En seguida, se hará mención de las propuestas encaminadas al nacimiento de nuevas zonas libres de armas nucleares. Finalmente, se realizará una evaluación de las zonas libres de armas nucleares *vis-à-vis* el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y de los retos que enfrenta el mundo de cara al flagelo de las armas nucleares.

El Tratado de Tlatelolco: objetivos y principales disposiciones

Una zona libre de armas nucleares es una región en donde los países se comprometen a no fabricar, adquirir, probar o poseer armas nucleares. El concepto también aplica a países que, en lo individual y por diversas razones, deciden renunciar de manera unilateral a fabricar, adquirir, probar o poseer armas nucleares.¹ De igual forma, hay

¹ En este caso se encuentran Austria y Mongolia.

diversas municipalidades en todo el mundo que se han proclamado libres de armas nucleares.² Argentina y Brasil, por su parte, signaron el 28 de noviembre de 1990 un acuerdo bilateral para el establecimiento de una política nuclear común, la cual incluye un sistema de cooperación, al igual que políticas para el control de las instalaciones y de los materiales nucleares entre las dos naciones.³

Las primeras zonas libres de armas nucleares que vieron la luz aplicaron a regiones deshabitadas. Así, en 1959, fue suscrito el Tratado Antártico, el cual busca preservar del flagelo de las armas nucleares esa parte del mundo. A continuación, el Tratado del Espacio Ultraterrestre, de 1967, prohibió emplazar armas nucleares en el espacio

² Diversas municipalidades se han proclamado libres de armas nucleares. Muchas de ellas pertenecen a países que poseen armas nucleares. Debido a la frustración que conlleva el estancamiento de las negociaciones entre las potencias nucleares para avanzar en el desarme nuclear y proscribir dichas armas de la faz de la Tierra, diversos movimientos y organizaciones sociales han pugnado, a nivel local, en todo el mundo, por erradicar esos letales sistemas de armamento de sus territorios. Así, hacia 1983, 240 alcaldías y 63 condados aprobaron resoluciones a favor del establecimiento de zonas libres de armas nucleares en sus respectivas jurisdicciones. Hacia 1987, 154 ciudades estadounidenses habían aprobado iniciativas similares. Véase Chadwick F. Alger, *The UN System and Cities in Global Governance*, Springer Publishing Company, Nueva York, 2014, p. 104. La lista incluye ciudades de enorme importancia, como Chicago, cuya alcaldía realizó de manera unánime la proclama de zona libre de armas nucleares en 1986. Véase Andrew H. Malcolm, “Chicago declares itself nuclear weapon free zone” en *The New York Times*, 13 de marzo de 1986, disponible en <http://www.nytimes.com/1986/03/13/us/chicago-declares-itself-nuclear-weapon-free-zone.html> Un caso a ponderar es el de Takoma Park, un suburbio de Maryland localizado al noreste del Distrito de Columbia y cuya alcaldía aprobó el Acta de Zona Libre de Armas Nucleares en diciembre de 1983. Sin embargo, dicho *status* enfrentó una dura prueba en 2012, cuando la alcaldía aprobó que la librería pública de la localidad mantuviera cinco computadoras de escritorio de la empresa Hewlett-Packard, empresa de Silicon Valley que ha trabajado en los programas nucleares de Estados Unidos. Conforme al acta de 1983, se prohíbe el almacenamiento, desarrollo o transporte de armas nucleares en el territorio de la ciudad. La controversia estriba en que en dicha acta se prohíbe, además, que la ciudad cuente con inversiones o contratos de empresas involucradas en el desarrollo de armas nucleares. En la actualidad, los activistas antiarmas nucleares tienen menos fuerza que en los tiempos de la Guerra Fría y priorizan más las agendas ambientales. Asimismo, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos favoreció la opacidad en torno a las empresas que participan en su programa nuclear, por lo que resulta difícil saber a ciencia cierta qué empresas están involucradas y cuáles no. Asimismo, se reconoce que para una localidad como Takoma Park el costo de dar marcha atrás en el aprovisionamiento de computadoras para la biblioteca pública sería muy alto. Hoy, por razones económicas y la necesidad de atraer inversiones, se pone en tela de juicio la utilidad de contar con municipalidades libres de armas nucleares en Estados Unidos, porque se considera que en su momento éste fue un “gesto de apoyo moral”, pero que hoy implica costos económicos inaceptables. Véase Emmanuel Adeshina, “Sometimes fiscal urgency tops desire to be ‘nuclear free’ cities find” en *The New York Times*, 10 de julio de 2012, disponible en <http://www.nytimes.com/2012/07/11/us/the-financial-struggles-of-nuclear-free-cities.html>

³ Adela Cubillos Meza, “De Tlatelolco a Pelindaba: la propuesta africana por establecer una zona libre de armas nucleares en el continente” en *Política y estrategia*, núm. 97, 2005, p. 84, disponible en <http://132.248.9.34/hevila/Politicayestrategia/2005/no97/5.pdf>

exterior.⁴ Un poco más tarde, en 1971, el Tratado de los Fondos Marinos, Oceánicos y su Subsuelo, proscribió la actividad militar y el emplazamiento de armas de destrucción en masa en ese entorno. Cabe destacar que por las características de las zonas de aplicación de cada uno de estos tratados y por tratarse de áreas deshabitadas, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) no efectúa inspecciones o monitoreos como sí se hace, en cambio, en el caso de las zonas libres de armas nucleares habitadas.⁵

En la actualidad existen seis zonas libres de armas nucleares, cuatro de las cuales cubren al Hemisferio Sur en su totalidad. La primera zona habitada libre de armas nucleares nació en América Latina y el Caribe, en virtud del Tratado de Tlatelolco. Este instrumento jurídico, fue el resultado de arduas negociaciones efectuadas bajo el liderazgo de México en conjunto con otras naciones de la región, de cara al desafío que planteó la Crisis de Octubre de 1962. Eran los tiempos de la Guerra Fría. Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) contaban con arsenales nucleares —el primero desde 1945 y el segundo a partir de 1949— que apuntaban a las principales ciudades de ambas potencias. La Unión Soviética, además, había incursionado antes que los estadounidenses en la carrera espacial, logrando poner en órbita el primer satélite artificial de la Tierra —el *Sputnik*— con un cohete igualmente capaz de transportar ojivas nucleares a escala intercontinental. También, hacia 1967 ya existían otras tres potencias nucleares (Gran Bretaña, Francia y la República Popular China), habiendo desarrollado los gobiernos de París y Pekín capacidades atómicas en esa década (1960 y 1964, respectivamente). Israel, por su parte, estaba gestionando un programa nuclear, primero con el apoyo francés y, más tarde, con recursos propios.

La Crisis de Octubre de 1962 tuvo lugar en el contexto de la Revolución Cubana, ante la que Estados Unidos amenazó con una invasión del territorio caribeño. El régimen cubano, a su vez, había proclamado una alianza con Moscú, en parte, obligado por las circunstancias. Así, la Unión Soviética emplazó armas nucleares en aquel territorio —a unos cuantos kilómetros de Estados Unidos y también de México, que tiene fronteras marítimas con Cuba—, lo que derivó en un bloqueo a la ínsula caribeña por parte de Washington, a fin de evitar que la URSS siguiera incursionando en ese territorio. De intentar Moscú la ruptura del bloqueo, se produciría un conflicto armado con la Unión Americana.

El mundo estaba en vilo, si bien tanto el presidente estadounidense, John F. Kennedy, como el líder soviético, Nikita Kruschov, entablaron negociaciones directas para resolver la crisis. Estados Unidos exigía que los soviéticos retiraran los proyectiles

⁴ Sin embargo, no prohíbe el emplazamiento de armas convencionales en el espacio exterior.

⁵ Adela Cubillos Meza, *op. cit.*, p. 83.

de Cuba a la brevedad. La URSS, por su parte, solicitaba que los cohetes Júpiter, emplazados en Turquía, fueran también retirados y que el vecino país del Norte no emprendiera una invasión sobre Cuba. La cordura se impuso y, en noviembre del mismo año, los proyectiles soviéticos fueron desmantelados. Esta crisis también propició la creación de una línea de comunicación directa entre Washington y Moscú denominada “teléfono rojo”, con el fin de permitir que, ante alguna eventualidad posterior, los líderes de las dos naciones pudieran hablar y negociar con rapidez.

En América Latina y el Caribe este suceso apresuró las negociaciones para hacer de la región una zona libre de armas nucleares. El 29 de abril de 1963 cinco naciones latinoamericanas, entre ellas México, anunciaron su disposición para crear un acuerdo regional que comprometiera a las naciones de la zona a “no fabricar, recibir, almacenar, ni ensayar armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear”. Las negociaciones subsiguientes se llevaron a cabo a través de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina. En los trabajos preparatorios para elaborar el tratado respectivo, el diplomático mexicano Alfonso García Robles jugó un papel fundamental como presidente de la citada comisión.⁶

El resultante Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, mejor conocido como Tratado de Tlatelolco, fue suscrito el 14 de febrero de 1967 en la sede de la Cancillería mexicana, localizada en ese entonces en Tlatelolco, en la Ciudad de México. Este instrumento jurídico ha sido firmado por los 33 países de América Latina y el Caribe, si bien en el momento de ver la luz diversas naciones de la región no lo signaron y se adherirían posteriormente. Su objetivo fundamental es el compromiso de emplear la tecnología nuclear con fines pacíficos y proscribir su empleo con fines bélicos.

Algunas de las disposiciones más importantes de este documento son:

- 1) la prohibición del ensayo, uso, la fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por sí mismas, directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma, y el recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato de terceros o de cualquier otro modo, por las partes contratantes (artículo 1);

⁶ Gracias a la gestión realizada en torno a este documento y a su posterior participación en otras negociaciones en materia de desarme, García Robles fue distinguido con el Premio Nobel de la Paz en 1982 (mismo que fue subastado el pasado 29 de abril de 2017 en medio millón de dólares). Véase *El Universal*, “Subastan la medalla Nobel de la Paz del mexicano Alfonso García Robles”, 28 de abril de 2017, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2017/04/28/subastan-la-medalla-nobel-de-la-paz-del-mexicano-alfonso-garcia-robles>

- 2) que el Tratado de Tlatelolco no podrá ser objeto de reservas (artículo 28);
- 3) que el Tratado de Tlatelolco tiene carácter permanente y regirá por tiempo indefinido (artículo 31);
- 4) es el primer tratado internacional que define a las armas nucleares (el artículo 5 señala que arma nuclear es todo artefacto susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tiene un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos);⁷
- 5) para administrar el Tratado de Tlatelolco fue creado el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL) en 1969 con sede en la Ciudad de México (artículo 7);
- 6) el Tratado de Tlatelolco puede ser modificado. Cualquier parte contratante podrá proponer reformas entregando sus propuestas al Consejo por conducto del secretario, quien las transmitirá a todas las partes contratantes y a los demás signatarios. Se deberá convocar a una reunión extraordinaria para examinar las propuestas. Una mayoría de dos tercios de las partes presentes y votantes se requerirá para la aprobación de cualquier enmienda. Las enmiendas deberán entrar en vigor después de que una mayoría simple de las partes contratantes las hayan ratificado (artículo 30);
- 7) el Tratado de Tlatelolco no prohíbe el uso de la energía nuclear con fines pacíficos (artículo 17), y
- 8) el Tratado de Tlatelolco permite la detonación de artefactos nucleares con fines pacíficos⁸ (artículo 18).⁹

Cabe señalar que es el primer tratado que obliga a las cinco potencias nucleares

⁷ Esta definición fue redactada, de puño y letra, por Alfonso García Robles.

⁸ Un ensayo nuclear con fines pacíficos es aquel que tiene propósitos científicos o ingenieriles. En el primer caso, se recurre a él con fines de experimentación en física nuclear y de partículas. En el segundo caso, las detonaciones nucleares pueden emplearse para desarrollar grandes obras de ingeniería. En la era nuclear, más de 2 mil ensayos nucleares no tuvieron fines bélicos. La Unión Soviética realizó varias explosiones nucleares con fines pacíficos para estudios de geología, dado que las explosiones convencionales no pueden llegar a una profundidad mayor a los 35 km. Estados Unidos, por su parte, recurrió a este tipo de pruebas para estimular la producción de gas natural; entre 1967 y 1973, a través de cinco detonaciones nucleares subterráneas, logró incrementar la producción de gas natural en tres yacimientos distintos a través de las operaciones Gasbuggy, Rulison y Río Blanco. Véase Francisco Hernández, *Usos pacíficos de las explosiones nucleares*, 17 de noviembre de 2011, disponible en <http://resistenciaumantina.blogspot.mx/2011/11/explosiones-nucleares-con-fines.html>

⁹ OPANAL, *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. Tratado de Tlatelolco (enmendado)*, México, Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, 29 de enero de 2002, disponible en <http://www.opanal.org/wp-content/uploads/2015/08/Tratado-de-Tlatelolco.pdf>

reconocidas en el TNP a respetar el *status* de desnuclearización de la región, así como a no utilizar o amenazar con utilizar armas nucleares en contra de las partes contratantes.

El Tratado de Tlatelolco cuenta con dos protocolos adicionales: uno dirigido a países que *de jure* o *de facto* poseen territorios bajo su responsabilidad en la zona de aplicación del tratado, situación en que se encuentran Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Países Bajos, naciones que lo han firmado. El segundo protocolo está dirigido a los Estados que poseen armas nucleares, y a la fecha lo han suscrito Estados Unidos, Rusia, la República Popular China, Gran Bretaña y Francia. Sin embargo, no lo han firmado India, Pakistán, Israel ni Corea del Norte, por no ser éstos países reconocidos como potencias nucleares en el TNP.

Zonas libres de armas nucleares en el mundo

Tras la firma del Tratado de Tlatelolco surgió la siguiente zona libre de armas nucleares en virtud del Tratado para la Zona Libre de Armas Nucleares en el Pacífico Sur, también conocido como Tratado de Rarotonga, firmado el 6 de agosto de 1985, y cuya entrada en vigor se produjo el 11 de diciembre de 1986. Este tratado obedece a la necesidad de proscribir la amenaza de las armas nucleares en una parte del mundo en la que, a diferencia de América Latina y el Caribe, Francia realizó numerosos ensayos de artefactos nucleares en los atolones de Mururoa y Fangataufa, en la Polinesia Francesa.

Si bien Francia se convirtió en potencia nuclear en 1960, haciendo estallar su primer artefacto atómico en la porción del Desierto del Sahara que correspondía a su entonces colonia Argelia, las presiones internacionales para que dejara de hacer estas pruebas fueron escalando. Asimismo, los vientos llegaron a dispersar partículas radiactivas a los países vecinos e incluso sobre la propia Francia. De ahí que París optara por buscar otro lugar, seleccionando así dos atolones o volcanes extintos en la Polinesia Francesa, presumiblemente sin registro de vida humana, situados en Fangataufa y Mururoa. En total, Francia realizó 193 ensayos nucleares en la zona entre 1966 y 1996, dejando en esos territorios y en sus aguas 3 200 toneladas de material radiactivo de distintos tipos.¹⁰

¹⁰ El estudio más reciente sobre los residuos radiactivos derivados de las pruebas francesas data de 1998 y en él se señala que algunos desechos fueron arrojados al Océano Pacífico y se encuentran a profundidades de hasta mil metros, lo que ha generado contaminación radiactiva ante la que los habitantes de las zonas aledañas han respondido con la exigencia de indemnizaciones millonarias, debido a que numerosas comunidades presentan distintos tipos de cánceres, en apariencia relacionados con las detonaciones francesas, dado que en sus primeros años fueron ensayos atmosféricos, los

Debido a las actividades nucleares de Francia en la Polinesia Francesa, Australia y Nueva Zelanda encabezaron una campaña diplomática a nivel internacional, la cual llegó, de la mano de Wellington, hasta la Corte Internacional de Justicia, misma que en 1973 resolvió pedir a Francia el cese inmediato de los ensayos nucleares atmosféricos efectuados por París en la región.¹¹ Dos años después Francia acató el laudo y optó por llevar a cabo ensayos nucleares subterráneos.¹² Con todo, el movimiento antinuclear se mantuvo en el Pacífico Sur. En 1983 Australia propuso crear una zona libre de armas nucleares en esa parte del mundo. En Nueva Zelanda se convirtió en un asunto electoral de enorme importancia en la campaña que llevó a David Lange a convertirse en el primer ministro más joven en la historia del mundo –hasta ese momento– el 26 de julio de 1984, enarbolando la bandera antinuclear.¹³ En febrero de 1985 Nueva Zelanda negó acceso a sus costas al USS Buchanan, embarcación estadounidense capaz de lanzar misiles nucleares. Este hecho desencadenó una crisis en las relaciones bilaterales entre Wellington y Washington, la cual hizo que Estados Unidos suspendiera la cooperación militar que otorgaba al país austral en el marco del Acuerdo de Seguridad en el Pacífico Sur entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos (ANZUS) creado en 1951.¹⁴

Los ensayos nucleares franceses también acapararon la atención mundial a raíz del incidente que llevó al hundimiento de la embarcación *Rainbow Warrior*, propiedad del organismo no gubernamental Greenpeace, la cual se encontraba anclada en el puerto de Auckland. Este organismo, como se recordará, nació con la consigna, entre otros fines, de impedir que los Estados realizaran ensayos nucleares. De ahí que, tras haber logrado su objetivo en Alaska, Greenpeace dirigiera su atención al Pacífico Sur. Los servicios de inteligencia de Francia, a través de la *Opération Satanique*, colocaron explosivos en la embarcación de Greenpeace, la cual se hundió, provocando la muerte de un fotógrafo que se encontraba a bordo. Si bien en un inicio Francia negó haber saboteado al *Rainbow Warrior*, la policía neozelandesa encontró suficientes evidencias

cuales son sumamente contaminantes, entre otras razones, por la acción de los vientos. Véase *La Nación*, “La Polinesia Francesa exige compensaciones a París por pruebas nucleares”, 10 de marzo de 2015, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1775025-la-polinesia-francesa-exige-compensaciones-a-paris-por-las-pruebas-nucleares>

¹¹ Ministry of Foreign Affairs and Trade, *New Zealand at the International Court of Justice: French Nuclear Testing in the Pacific, Nuclear Tests Case, New Zealand vs France*, MFAT, Wellington, 1996.

¹² David Mayorga, “Mururoa: recuerdos de un paraíso nuclear” en *El Espectador*, 23 de agosto de 2008, disponible en <http://www.elespectador.com /impreso/internacional/articuloimpreso-mururoa-recuerdos-de-un-paraiso-nuclear>

¹³ David Lange, *Nuclear Free: The New Zealand Way*, Penguin Books, Auckland, 1991.

¹⁴ Jacob Berkovitch (ed.), *ANZUS in Crisis: Alliance Management in International Affairs*, Palgrave Macmillan, Londres, 1988.

de la participación gala en el atentado, por lo que, al final, París pagó a Nueva Zelanda una indemnización equivalente a 6.5 millones de dólares y le ofreció una disculpa, en tanto dos de los agentes franceses involucrados, condenados a 10 años de prisión, pasaron dos años tras las rejas y luego fueron liberados.¹⁵

En medio de este escenario, Australia, Islas Cook, Fiji, Kiribati, Nauru, Nueva Zelanda, Niue, Papúa New Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu, suscribieron el Tratado de Rarotonga el 6 de agosto de 1985. El documento tiene numerosas similitudes con el Tratado de Tlatelolco, si bien una diferencia importante es que prohíbe todo tipo de ensayos nucleares, tanto los efectuados con fines bélicos como aquellos desarrollados con fines pacíficos. El tratado consta de tres protocolos: los dos primeros, similares a los del Tratado de Tlatelolco, comprometen a los Estados nucleares que poseen territorios bajo su jurisdicción en el Pacífico Sur, al igual que a las cinco potencias nucleares reconocidas en el TNP a respetar la veda nuclear en esa región. Un tercer protocolo prohíbe a los Estados nucleares realizar pruebas de ese tipo en la zona cubierta por el Tratado de Rarotonga, otra diferencia que tiene este instrumento con el Tratado de Tlatelolco. De las cinco potencias nucleares reconocidas en el TNP, Francia y Reino Unido ratificaron los tres protocolos, en tanto Rusia y la República Popular China sólo suscribieron los protocolos II y III. Estados Unidos no ha ratificado ninguno de los tres protocolos.

El Tratado de Rarotonga entró en vigor el 11 de diciembre de 1986. La zona de cobertura del tratado excluye a Micronesia, con la excepción de Kiribati; incluye a Melanesia, excepto a Indonesia, cubierta por otra zona libre de armas nucleares –Tratado de Bangkok–; y en el caso de la Polinesia, también ésta forma parte, con la excepción de la Isla de Pascua que, por pertenecer a Chile, está incluida en la zona de cobertura del Tratado de Tlatelolco.

Siguiendo los pasos de sendos tratados, el sureste de Asia decidió concretar una iniciativa similar el 15 de diciembre de 1995: el Tratado de la Zona Libre de Armas Nucleares del Sureste de Asia, conocido popularmente como Tratado de Bangkok. Sus miembros son los 10 socios de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia, a saber: Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. El Tratado de Bangkok entró en vigor el 27 de marzo de 1997. Su objetivo fundamental es crear un corredor libre de armas nucleares en una zona donde las tensiones por la injerencia de grandes potencias nucleares como Estados

¹⁵ Este incidente catapultó la causa de Greenpeace a la atención mundial. Véase John Dyson, *Sink the Rainbow. An Enquiry Into the Greenpeace Affair*, Victor Gollancz, Auckland, 1986. Michael King, *Death of the Rainbow Warrior*, Penguin Books, Auckland, 1987. Robie, David, *Eyes of Fire: The Last Voyage of the Rainbow Warrior*, Little Island Press, Auckland, 2015.

Unidos, Rusia y la República Popular China es la norma.¹⁶ A partir de 2003, a la rivalidad estratégica de los tres países referidos se suma el programa nuclear de Corea del Norte, el cual abona a la incertidumbre en materia de seguridad en la región y el mundo.

El Tratado de Bangkok incluye, en su zona de aplicación, tanto a los territorios de los países signatarios, como las plataformas continentales y la zona económica exclusiva de cada nación que lo integra. Este instrumento jurídico cuenta con un protocolo dirigido a las potencias nucleares a las que se conmina a respetar la desnuclearización de la zona. A la fecha, ninguna de las cinco potencias nucleares reconocidas en el TNP lo ha firmado.

Tras el Tratado de Bangkok, el Continente Africano incursionó en los terrenos de la desnuclearización. En este caso, es menester recordar que Sudáfrica, en los tiempos del *apartheid*, desarrolló un programa nuclear en Pelindaba. En 1974, mientras India conmocionaba al mundo con su primer ensayo nuclear, el “padre de la bomba atómica sudafricana” revelaba, ante estudiantes, que cualquier país con los conocimientos científicos que poseía Sudáfrica, sería capaz de producir una bomba atómica.¹⁷ Louw Alberts, a la sazón vicepresidente del Consejo Sudafricano de Energía Nuclear, revelaba así al mundo que su país contaba con un programa nuclear. El objetivo del mismo era una opción para la gobernante minoría blanca, si era atacada por la población, si bien la situación regional hacía temer un conflicto armado con Estados vecinos, como Angola y Mozambique, quienes apoyados por su aliada la Unión Soviética, planteaban desafíos a la seguridad nacional sudafricana.¹⁸ Además de la situación de Sudáfrica, la realización de ensayos nucleares por parte de Francia en el desierto de Argelia llevó a que los países africanos propusieran la creación de una zona libre de armas nucleares en el continente.¹⁹ La entonces Organización para la Unidad Africana se pronunció a favor de la desnuclearización de África en 1964. Cabe destacar que, además de los sudafricanos, otros dos países de la región desarrollaron programas atómicos, a saber: Argelia y Egipto, si bien sólo Pretoria creó armas nucleares.

¹⁶ David B. Thomson, *A Guide to the Nuclear Arms Control Treaties*, Los Alamos Historical Society, Albuquerque, 2001.

¹⁷ *Última Hora*, “Muere en Sudáfrica el padre del programa nuclear del “apartheid””, 2 de junio de 2013, disponible en <http://www.ultimahora.com/muere-sudafrica-el-padre-del-programa-nuclear-del-apartheid-n623992.html>

¹⁸ Nic Von Wielligh y Lydia Von Wielligh Steyn, *The Bomb: South African Nuclear Weapons Program*, Litera Publications, Johannesburgo, 2016. Hanes Steyn, Jan Van Loggerenberg y Richard Van Der Walt, *Armament and Disarmament: South Africa's Nuclear Experience*, iUniverse Inc., Nueva York, 2005.

¹⁹ Adela Cubillos Meza, *op. cit.*, p. 86.

Sudáfrica construyó un total de siete armas nucleares, y lo que empezó como un programa con fines pacíficos fue convirtiéndose poco a poco, y en la medida que era aislada internacionalmente, en un programa con fines bélicos. También hay que destacar que este programa se llevó a cabo en el más absoluto secreto y que en los años setenta el país ya disponía de una capacidad nuclear importante y contaba con sitios de prueba. Uno de los emplazamientos nucleares fue localizado por satélites espía soviéticos en 1977 y por ello Sudáfrica perdió su puesto en el Consejo de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica.²⁰

El fin de la Guerra Fría y la conclusión de la asistencia militar soviética a los vecinos de Sudáfrica fueron elementos determinantes para que la propuesta de crear una zona libre de armas nucleares en el continente viera la luz. Sudáfrica, tras las elecciones multirraciales de 1994, anunció el fin de su programa nuclear, allanando así el camino para la suscripción del Tratado sobre una Zona Libre de Armas Nucleares en África, también conocido como Tratado de Pelindaba, el 11 de abril de 1996. Este instrumento jurídico entró en vigor el 15 de julio de 2009. En este caso, y a diferencia de zonas libres de armas nucleares como las creadas a partir de la firma de los tratados de Tlatelolco, Rarotonga y Bangkok, cuya entrada en vigor fue expedita, el de Pelindaba tardó mucho en reunir las firmas necesarias para empezar a operar. A la fecha, lo han suscrito 39 países –se requirieron 28 para su puesta en marcha–, a saber: Argelia, Angola, Benín, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Cote d’Ivoire, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea, Kenia, Lesoto, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nigeria, Ruanda, República Árabe Saharaui Democrática,²¹ Senegal, Sudáfrica, Suazilandia, Togo, Túnez, Tanzania, Zambia y Zimbabue. De las zonas libres de armas nucleares existentes, la de África es la que aún no reúne en su seno a una parte sustancial de los países que deberían adherirse a ella.

El Tratado de Pelindaba cuenta con tres protocolos: el primero aplica a las cinco potencias nucleares reconocidas en el TNP, quienes se comprometen a respetar la desnuclearización del continente; el segundo, referido a la prohibición de efectuar ensayos nucleares en la zona cubierta por el tratado y aplicable, de igual forma, a las cinco potencias nucleares reconocidas en el TNP; y el tercero, que conmina a Francia y España a abstenerse de realizar cualquier acción que viole las disposiciones del tratado. Al respecto, Rusia, la República Popular China, Gran Bretaña y Francia han signado y ratificado los protocolos, no así Estados Unidos, que sólo los firmó.

²⁰ *Idem.*

²¹ La República Árabe Saharaui Democrática no es reconocida como un país independiente por la comunidad internacional, aunque sí por la Unión Africana.

En otra parte del mundo fue creada la Zona Libre de Armas Nucleares de Asia Central, también conocida como Tratado de Semipalatinsk o Tratado de Semey, mismo que fue firmado el 8 de septiembre de 2006 y entró en vigor el 21 de marzo de 2009. Los países signatarios de esta iniciativa son Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán. Cabe destacar que, a lo largo de la Guerra Fría, la Unión Soviética efectuó en el Polígono de Semipalatinsk, Kazajstán, la mayor parte de sus ensayos nucleares, lo que le imprime un gran simbolismo a esta iniciativa de desnuclearización. El Tratado de Semipalatinsk posee un protocolo en el que compromete a los Estados nucleares a respetar las disposiciones de este instrumento jurídico. A la fecha, el protocolo ha sido firmado y ratificado por Rusia, la República Popular China, Francia y Gran Bretaña, no así por Estados Unidos, que sólo lo signó.

La sexta zona libre de armas nucleares corresponde a Mongolia, sobre la base de que es válido crear zonas libres de armas nucleares tanto por parte de grupos de Estados como por países en lo individual, de conformidad con lo estipulado en la resolución 3261 de la Asamblea General de 1974. Así, el *status* de Mongolia como zona libre de armas nucleares fue establecido el 25 de septiembre de 1992, entró en vigor el 3 de febrero del año 2000 y es reconocido por la Asamblea General de Naciones Unidas. Mongolia, un Estado “tapón” que comparte fronteras con dos potencias nucleares –Rusia y la República Popular China– decidió así adoptar un *status* de desnuclearización de conformidad con la realidad geopolítica que enfrenta. Conforme a las disposiciones del *status* referido, ningún individuo, persona legal o país podrá desarrollar, manufacturar, adquirir o poseer control de armas nucleares en el territorio del país asiático, como tampoco se podrán estacionar o emplazar dichos sistemas de armamento ni arrojar desechos nucleares en Mongolia.

Propuestas de nuevas zonas libres de armas nucleares

Las zonas libres de armas nucleares parecen ser un asunto Norte-Sur, puesto que mientras que el Hemisferio Sur está prácticamente cubierto por diversos tratados en la materia, en el Hemisferio Norte sólo existen los instrumentos de Semipalatinsk o Semey, Bangkok y Mongolia, en tanto buena parte de los países localizados en esa extensa región del mundo no participan en iniciativas de este tipo. De ahí que se hayan ventilado numerosas propuestas para revertir esta situación.

La nuclearización de Corea del Norte, que se retiró del TNP en 2003 y emprendió un conocido programa nuclear con fines bélicos, ha llevado a Japón y Corea del Sur a proponer la creación de una Zona Libre de Armas Nucleares del Noreste de Asia. Así, en febrero de 2010, parlamentarios de Japón y de Corea del Sur se reunieron en

Tokio para discutir el proyecto respectivo. La reunión, organizada en conjunto por Tokio y Seúl, se basó en la versión preliminar de un tratado para una zona del noreste de Asia desarrollada por el Grupo para el Desarme Nuclear del Partido Democrático de Japón. Tras la reunión, realizada en mayo de 2010, el grupo de parlamentarios japoneses y coreanos publicó una declaración conjunta sobre la desnuclearización del Noreste de Asia.²² Ésta fue apoyada por 86 parlamentarios japoneses de siete partidos políticos e independientes y siete parlamentarios de tres partidos políticos de Corea del Sur. En el documento declaran lo siguiente:

reconocemos que una iniciativa para crear una Zona Libre de Armas Nucleares en el Noreste de Asia será efectiva para lograr la desnuclearización de la región (...), llamamos a los gobiernos de Japón y (la República de Corea) a que promuevan el establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares en el Noreste de Asia en los foros internacionales, incluyendo la Conferencia de Examen del TNP y la Asamblea General de la ONU.²³

Mucho se ha debatido a propósito de la membresía de la zona libre de armas nucleares propuesta. Si bien el objetivo final sería la participación plena de Corea del Norte, se ha sugerido, como punto de partida, la fórmula 3 + 2, con tres países nucleares relevantes para la región –Estados Unidos, Rusia y la República Popular China–, además de Japón y Corea del Sur. También se ha considerado que las cinco potencias nucleares reconocidas en el TNP formen parte de esta iniciativa, o, al menos, cuatro –con la excepción de Francia. De igual forma se ha contemplado otra fórmula, integrada por Japón, Corea del Sur, Mongolia y Canadá.²⁴

Dada la intensa actividad nuclear desarrollada por Corea del Norte, se plantea que a través de una zona libre de armas nucleares se podría coadyuvar a la paz y la seguridad en la región. Así, en noviembre de 2016 se llevó a cabo un taller con la concurrencia de diversos expertos que integraron el Panel sobre Paz y Seguridad en el Noreste de Asia, ando inicio así al Proceso de Nagasaki, que se espera produzca los insumos necesarios para explorar la factibilidad de la desnuclearización de la zona.²⁵

²² Cheon Seongwhun, “The limited nuclear weapon free zone in Northeast Asia: is it feasible?” en *The Mongolian Journal of International Affairs*, núm. 14, 2007 disponible en [http://www.mongoliajol.info/index.php/MJIA/article/view File/31/31](http://www.mongoliajol.info/index.php/MJIA/article/view/File/31/31)

²³ Hiromichi Umebayashi y Tatsujiro Suzuki, “A Northeast Asia nuclear weapon-free zone at the new stage of the development in global nuclear disarmament and non-proliferation” en *Korea Observer*, vol. 47, núm. 4, invierno 2016, pp. 970-972, disponible en http://www.iks.or.kr/rankup_module/rankup_board /attach/vol47no4/14833217938772.pdf

²⁴ Peter Hayes, *Key Elements of Northeast Asia Nuclear Weapons Free Zone*, Nautilus Institute, 13 de noviembre de 2012, disponible en <http://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/key-elements-of-northeast-asia-nuclear-weapons-free-zone-nea-nwzf/>

²⁵ Hiromichi Umebayashi y Tatsujiro Suzuki, *op. cit.*, pp. 974-975.

Otra propuesta no menos importante es la Zona Libre de Armas Nucleares del Ártico. Esa parte del mundo que en la Guerra Fría se convirtió en una suerte de “basurero nuclear” debido a la enorme cantidad de desechos radiactivos arrojados en el Océano Glacial Ártico por parte de Estados Unidos y la URSS, experimenta una grave crisis ambiental. A ello hay que sumar las consecuencias del cambio climático en la región, que traen consigo el riesgo de una fuerte competencia por recursos, disputas territoriales y militarización, razón por la que los parlamentarios en los países circumpolares están otorgando una mayor atención a la propuesta para establecer una zona libre de armas nucleares en la región, similar a la que cubre a la Antártica. Esto liberaría a los Polos Norte y Sur de las armas nucleares y ayudaría a crear un ambiente de seguridad más cooperativo en el Norte.

Durante una conferencia sobre la creación de una zona libre de armas nucleares en el Ártico que se llevó a cabo en el parlamento danés en noviembre de 2008, el parlamentario Holger Nielsen señaló que:

Las tensiones siempre se vuelven más peligrosas cuando las partes involucradas poseen armas nucleares, y el Ártico reúne todas las condiciones necesarias para volverse una zona de alta tensión. Por lo tanto, el gobierno danés debería tomar la iniciativa para un tratado, con el cual se declare el Ártico una zona libre de armas nucleares.²⁶

En 2011, el gobierno socialdemócrata entrante comenzó una serie de consultas con otros países circumpolares para sondear el interés que generaba la creación de una zona libre de armas nucleares en el Ártico. En Canadá, el exparlamentario Larry Bagnell propuso un proyecto de ley para hacer del Ártico canadiense una zona libre de armas nucleares. El proyecto de ley C-629, introducido el 15 de febrero de 2011, calificaría de delito la posesión, fabricación, ensayo, almacenamiento, transporte o despliegue de un arma nuclear en el Ártico canadiense. Aunque el proyecto no fue aprobado, la iniciativa de Bagnell atrajo atención sobre el tema.²⁷

En otra parte del mundo, la creación de una zona libre de armas nucleares y de todas las armas de destrucción en masa del Medio Oriente ha sido ampliamente invocada y fue un tema de capital importancia en la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de 2015. En seguimiento a una resolución adoptada por unanimidad por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas

²⁶ Cindy Vestergaard (ed.), *Conference on an Arctic Nuclear Weapon Free Zone*, Danish Institute of International Studies, Copenhagen, 2010, disponible en http://pure.dius.dk/ws/files/51757/RP2010_03_arctic_nuclear_weapon_free_zone_web.pdf

²⁷ Erika Simpson, “Policy imperatives for an Arctic Nuclear weapon-free zone” en *Political Science Publications*, paper 62, 2012, disponible en <http://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1093&context=politicalsciencepub>

y a una decisión por consenso en la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación en 2010, en octubre de 2011, se presentó para su suscripción una Declaración Conjunta de los Parlamentarios para una Zona Libre de Armas Nucleares y de Toda Otra Arma de Destrucción en Masa en el Medio Oriente.

La complejidad de esta propuesta es clara: de entrada, la política de opacidad de Israel en torno a su programa nuclear se antoja como uno de los mayores obstáculos a superar.²⁸ Asimismo, los programas de armas químicas y biológicas que mantienen diversos países de la región abonan a un equilibrio del terror en el que ninguna de las partes parece dispuesta a ceder terreno.²⁹ Como explica Schneider:

El Medio Oriente es un foco rojo a nivel internacional, un lugar en el que la guerra puede aflorar en cualquier momento. Es el hogar de numerosos países que poseen alguna combinación de armas de destrucción en masa (nucleares, químicas o biológicas), y es una zona en que las naciones están desarrollando una capacidad creciente para emplazar esas armas en misiles o aviones. El Medio Oriente también alberga a amigos de Estados Unidos que se oponen unos a otros y también de Estados bribones que son hostiles a Washington. Para decirlo en pocas palabras, el Medio Oriente es una guerra con armas de destrucción en masa que se espera que ocurra.³⁰

Por último, otra propuesta largamente acariciada es la zona libre de armas nucleares en el Sur de Asia, en atención a que, en esa parte del mundo, India y Pakistán son potencias nucleares declaradas. Cada una de estas naciones posee entre 120 y 140 ojivas nucleares y, dada la vecindad geográfica existente, se considera que una catástrofe nuclear podría ocurrir en minutos, ante la imposibilidad de contar con el tiempo necesario que, en contraste, tienen Estados Unidos y Rusia ante el disparo accidental

²⁸ Ayner Cohen, *Israel and the Bomb*, Columbia University Press, Nueva York, 1999. Desde su nacimiento en 1948, Israel se involucró en el desarrollo de un programa nuclear con fines bélicos por razones de seguridad. El exterminio al que fueron expuestos millones de judíos en la Segunda Guerra Mundial fue un factor decisivo para que el primero en ocupar el cargo como primer ministro de Israel, David Ben Gurion, apoyara el proyecto nuclear. La realidad geopolítica de los conflictos árabe-israelíes fue el ingrediente que terminó de dar forma a la nuclearización israelí. Así, Israel desarrolló, con la ayuda de Estados Unidos, un reactor de investigación localizado en Nahal Soreq, el único que cumple con las salvaguardas del OIEA. Sin embargo, fue la ayuda de Francia la que probó ser crucial en la construcción de las instalaciones de Dimona para el proyecto nuclear con fines bélicos de los israelíes, gracias al cual cuenta, en la actualidad, con unas 80 ojivas nucleares. Sin embargo, Israel ni niega ni confirma la posesión de armas nucleares, debido a la compleja geopolítica de la región.

²⁹ Barry R. Schneider (ed.), *Middle East Security Issues. In the Shadow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, Air University Press, Alabama, diciembre 1999, disponible en http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cpc-pubs/me_sec_issues.pdf

³⁰ *Idem.*

o deliberado de misiles nucleares. Por ello, la creación de una zona libre de armas nucleares se antoja imperiosa en el Sur de Asia, aunque políticamente no parece viable en las condiciones actuales.

Las zonas libres de armas nucleares y el Tratado de No Proliferación

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares fue suscrito el 1° de julio de 1968 y entró en vigor el 5 de mayo de 1970. Sus orígenes se remontan a la primera década de los años sesenta, cuando al acceder la República Popular China al secreto atómico el 16 de octubre de 1964, los hasta entonces cuatro países nucleares –Estados Unidos, Unión Soviética, Francia y Gran Bretaña– tomaron la decisión de desarrollar medidas político-diplomáticas a efecto de evitar que otras naciones desarrollaran armas nucleares. Así, las negociaciones formales para crear el TNP comenzaron en 1965 y darían lugar al eje del régimen de no proliferación nuclear cuando el tratado entró en vigor.

El TNP ha sido suscrito por 190 países.³¹ Su objetivo central es evitar que Estados que no poseen capacidades nucleares con fines bélicos las adquieran. Con todo, el tratado tiene tres pilares: la no proliferación horizontal, el desarme y los usos pacíficos de la energía nuclear. De los tres, el del desarme es el que ha progresado con enorme lentitud, sobre todo considerando que las cinco naciones reconocidas como potencias nucleares, continúan desarrollando y ampliando sus arsenales atómicos.

Para los fines del TNP se consideran como potencias nucleares, aquellas naciones que ya poseían el secreto atómico al 1° de enero de 1967, lo que incluye entonces a Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Rusia –en ese tiempo Unión Soviética– y la ya referida República Popular China. Esta disposición ha sido impugnada en diversas ocasiones, toda vez que India y Pakistán –y posiblemente también Israel– desarrollaron sus capacidades nucleares tras la entrada en vigor de este instrumento jurídico.

De hecho, fue India el país que, durante los debates efectuados en el seno de Naciones Unidas en torno al tema, propuso diferenciar entre proliferación nuclear horizontal y proliferación nuclear vertical. Como se decía, el TNP se centra en evitar la proliferación horizontal, no así la vertical; esto es, la ampliación, el perfeccionamiento o desarrollo de nuevas armas nucleares por parte de las potencias que ya dominaban el secreto atómico antes del 1° de febrero de 1967.

³¹ Corea del Norte es el único país que, habiendo sido miembro, denunció el TNP y se retiró en 2003. India, Pakistán e Israel tampoco son miembros, los dos primeros porque se convirtieron en potencias nucleares tras la creación del tratado, en tanto Israel mantiene una política de opacidad en la materia, sin reconocer ni negar que posee capacidades nucleares con fines bélicos. Sudán del Sur, nacido en 2011, tampoco ha suscrito el tratado.

India se refería constantemente a la adquisición de armas nucleares en manos de las potencias ya nucleares como proliferación “vertical”, “de hecho”, “existente”, “actual”, “continuada” o “real” y, a la opción nuclear consecuente por parte de los Estados no nucleares, como proliferación “horizontal”, “adicional”, “futura”, “posible” o “probable”. Para India, la proliferación nuclear vertical era la causante directa de la proliferación nuclear horizontal: la adquisición creciente de armas nucleares por parte de las potencias nucleares tenía una consecuencia directa sobre aquellos Estados que no las poseían, al amenazar su seguridad. Por ese motivo, India (como uno de los Estados líderes del Movimiento de Países No Alineados) afirmaba que el TNP debía perseguir la proliferación de todas las formas de adquirir armamento nuclear, incluyendo la proliferación vertical (es decir, el incremento del número de cabezas nucleares de los Estados ya nucleares, o inclusive, la mejora técnica de dichos arsenales) en lugar de centrarse solamente en la horizontal, como defendían Estados Unidos y la Unión Soviética en sus respectivos borradores de tratado.³²

El TNP estableció dos categorías de países con regímenes y obligaciones distintas: los Estados poseedores de armas nucleares hasta antes del 1° de enero de 1967 y los Estados no nucleares. Por lo tanto,

El TNP legitima la posesión del armamento nuclear en manos de unos pocos Estados y prohíbe a una inmensa mayoría la fabricación (incluida la ayuda técnica para tal fin), adquisición, recepción (directa o indirecta) y almacenamiento de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (artículo II). En la práctica, sólo son considerados Estados nucleares *de iure* Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y la República Popular China. El resto de los Estados tienen la consideración de países no nucleares y, por consiguiente, su adhesión al tratado debe realizarse con un *status* no nuclear. Ese es el caso de las antiguas repúblicas nucleares soviéticas de Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania, que se comprometieron, a través del Protocolo de Lisboa del Tratado START I, firmado el 23 de mayo de 1992, a suscribir el TNP como Estados no nucleares.³³

Originalmente el TNP fue pensado para tener una duración de 25 años. Sin embargo, el 11 de mayo de 1995 se decidió que el tratado tendría una validez indefinida en la conferencia revisora correspondiente a ese año, celebrada en Nueva York. Esta conferencia fue también importante porque en ella se llegó al acuerdo de impulsar la creación de una zona libre de armas de destrucción en masa en Medio Oriente.

Cada lustro se celebran conferencias de examen o revisoras para analizar los logros y desafíos de la no proliferación al amparo del TNP. Cabe destacar que, en la

³² V. Garrido Rebolledo, “El futuro del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP): apuntes para el debate en *Annuario CIP 1994-1995*, Icaria, Barcelona, 1995, pp. 289-299.

³³ *Ibidem*, pp. 125-138.

historia de las conferencias revisoras de este tratado, no se ha logrado que se produzcan avances y consensos en, al menos, dos conferencias consecutivas, de manera que mientras que en una hay consensos, en la siguiente se mantiene el disenso, por lo que se podría hablar de conferencias “pendulares”. En la conferencia de examen o revisora del año 2000 se generó un documento muy extenso en el que destacaban los llamados “13 pasos prácticos” para fortalecer los tres pilares del TNP, en especial el referente al desarme. Sin embargo, en 2005, la conferencia revisora se enfrentó a un ambiente de confrontación propiciado por la administración de George W. Bush en Estados Unidos y su estrategia para combatir el terrorismo a raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, amén de la decisión de su gobierno de retirarse del Tratado sobre Misiles Antibalístico en 2002 para eliminar así cualquier impedimento a su pretendido escudo antimisiles. También fue previo a esta conferencia que Corea del Norte denunció el TNP, lo que enrareció aún más el ambiente internacional. Para 2010, ya con Barack Obama al frente del gobierno estadounidense y con un nuevo clima diplomático impulsado por su administración, se llegó a la conferencia revisora con consensos previos, gestionados por el Comité Preparatorio de 2009.

Uno de los aspectos más relevantes de la conferencia revisora o de examen del TNP de 2010 fue que se retomó la iniciativa de 1995 de apoyar la creación de una zona libre de armas de destrucción en masa en Medio Oriente, algo a lo que Israel, en principio, no se opone, si bien Tel Aviv considera que será necesario avanzar primero en la paz en la región, además de pedir garantías de que Irán nunca será una amenaza a la seguridad de la zona.³⁴

Con todo, la siguiente conferencia revisora de 2015 enfrentó numerosos obstáculos para ratificar los compromisos y avances vistos en 2010. La crisis en Ucrania confrontó a Estados Unidos y Rusia, pero además, el acuerdo con Irán que se venía negociando entre Occidente y Teherán desde 2013,³⁵ desató la ira de Israel, razón por la que Estados Unidos hubo de compensar a Tel Aviv en la conferencia de 2015, posponiendo la fecha para iniciar la negociación de una zona

³⁴ Miguel Aguirre de Cárcer, *Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear*, Madrid, Real Instituto Elcano, 30 de septiembre de 2010, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt31-2010

³⁵ El acuerdo con Irán forma parte de una estrategia de vinculación constructiva desarrollada por Estados Unidos y Occidente conforme a la premisa de que si se presiona menos a Teherán, éste se sentirá menos tentado a buscar apoyarse en Hezbolá, ello sin dejar de lado que el gobierno iraní ha sido un bastión para el régimen de Bashar al Asad en Siria. La cooperación nuclear con Irán busca así involucrar al país en temas clave para la estabilidad regional, tema de singular importancia, considerando por igual la irrupción de Daesh en la zona. Véase Richard Youngs y Eric Wheeler, *Irán y Occidente: más allá del acuerdo nuclear*, Madrid, FRIDE, diciembre de 2013, disponible en http://fride.org/descarga/PB_100_Iran_y_Occidente.pdf

libre de armas nucleares en Medio Oriente –se había planeado arrancar con el proceso originalmente en 2016.³⁶

No es necesario insistir en que existe pesimismo respecto a la suerte de la conferencia revisora programada para 2020, en especial debido a la postura de la administración de Donald Trump en materia de desarme. Como se explicaba, nunca, en la historia de las conferencias revisoras del TNP se ha logrado tener dos conferencias exitosas de manera consecutiva. Pero tampoco ha ocurrido que se produzcan dos conferencias fracasadas de forma continua.

Consideraciones finales

Las zonas libres de armas nucleares constituyen un esfuerzo loable a favor de la paz y la seguridad internacionales. Sus logros son evidentes: han impedido el emplazamiento, la transferencia, fabricación o posesión de armas nucleares en diversas regiones del mundo. Han coadyuvado a un ambiente cooperativo y a la distensión. Honran el espíritu de la no proliferación de armas nucleares y, al mismo tiempo, posibilitan y alientan los usos pacíficos de la energía nuclear. Son además responsables de alertar sobre los peligros de las armas nucleares y ponen la muestra al proscribirlas de los territorios de los países que las conforman.

Sin embargo, existen temas pendientes. En primer lugar, hay zonas libres de armas nucleares en que los países incluidos en el área de cobertura no han ratificado dichos instrumentos jurídicos: el caso más apremiante en este tenor es África. Asimismo, existen diferencias en aspectos técnicos en cada uno de los tratados que dieron origen a las zonas libres de armas nucleares existentes, por ejemplo, la posibilidad de realizar ensayos nucleares con fines pacíficos, factibles en la zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco, pero no así en el Tratado de Rarotonga.

Un tema no menos importante es la capacidad tecnológica para avistar o identificar armas nucleares a bordo de barcos, aviones u otros vehículos que transitan

³⁶ Lo que ocurrió en la conferencia revisora fue que el borrador del documento final buscaba la celebración de una conferencia, antes del 1° de marzo de 2016, para iniciar el debate y las negociaciones encaminadas a crear una zona libre de armas de destrucción en masa en Medio Oriente. Sin embargo, Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá se negaron a que se fijara un plazo para la realización de esa conferencia. Así, el delegado de Irán acusó a Estados Unidos y Gran Bretaña de bloquear el consenso a fin de “salvaguardar los intereses de un Estado concreto, no Parte del TNP, que ha puesto en peligro la paz y la seguridad de la región mediante el desarrollo de armas con capacidad nuclear”. Evidentemente se refería a Israel. Como se puede inferir, Israel no es signatario del TNP y por lo tanto no participa en las conferencias de revisión, si bien cuenta con la influencia y relevancia políticas suficientes para influir en el desenlace de las conferencias revisoras, como quedó de manifiesto en 2015.

por las diversas zonas cubiertas por los tratados referidos, a veces sin que los países afectados se den cuenta. Al respecto, se requiere mejorar la capacidad de monitoreo de los países, a fin de evitar que circulen por sus aguas, cielos o territorios, armas nucleares y se garantice a cabalidad, el cumplimiento de las disposiciones de las zonas libres de armas nucleares. De igual forma, la concertación política es esencial, dado que un país, aislado, con dificultad podría negar el paso a alguna de las potencias nucleares sin exponerse a represalias, tal y como quedó de manifiesto con la crisis entre Nueva Zelanda y Estados Unidos ya explicada.

Otra arista del problema antes referido es que las zonas libres de armas nucleares se enfrentan al “dilema del tránsito” y a la necesidad de restringir los usos militares de los océanos frente a la realidad de la globalización y la proclama de mantener la navegación disponible en todo momento.

Tanto por el precedente del Tratado de Tlatelolco como por el hecho de haber sido suscritos con posterioridad a la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar (1982), los tratados de Rarotonga, Bangkok y Pelindaba contienen referencias específicas a la cuestión del tránsito. El artículo 2.2 del Tratado sobre la Zona Desnuclearizada del Pacífico Sur, por ejemplo, establece que nada en el mismo menoscaba o afecta en forma alguna los derechos y el ejercicio de los derechos de cualquier Estado de libertad de navegación, amparados por el derecho internacional. Por su parte, a pesar de que la zona de aplicación del Tratado de Pelindaba se circunscribe a los territorios de sus Estados parte, su artículo 2.2 hace referencia a la libertad de navegación.³⁷

Es justo la mención explícita a la plataforma continental y a la zona económica exclusiva en el Tratado de Bangkok lo que ha impedido que todas las potencias nucleares reconocidas en el Tratado de No Proliferación se hayan abstenido de ratificar el protocolo correspondiente, debido a la geografía tan compleja que caracteriza a los países signatarios, muchos de ellos Estados insulares que cuentan con estrechos y rutas de navegación en extremo estratégicas por los que las citadas potencias circulan y no parecen dispuestas a renunciar a ello.

En conclusión la existencia de zonas libres de armas nucleares no erradica el problema de la existencia misma de las armas nucleares. De ahí la importancia de seguir trabajando en la proscripción de esos sistemas de armamento en diversos frentes, en aras de fortalecer al régimen de no proliferación nuclear en su conjunto. En la actualidad el tema se ha insertado con éxito tomando como eje las consecuencias

³⁷ Andrea García Guerra, “Hacia la integración de las zonas libres de armas nucleares en el Hemisferio Sur” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, primavera-verano 1996, disponible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/imagenes/stories/numeros/n50/garciag.pdf>

humanitarias de las armas nucleares. Este argumento fue el sustento de las negociaciones para suscribir las convenciones que proscriben a las minas terrestres antipersonal y a las municiones en racimo. Asimismo, hay que recordar que, de las armas de destrucción en masa existentes, las únicas que no han sido prohibidas son las nucleares.

Diversos especialistas y figuras políticas señalan que las armas nucleares no son tácticas, es decir, no han sido pensadas para usarse en el campo de batalla en el día a día. Se les asume, así, como armas con un valor político y estratégico. Con todo, al día de hoy, Estados Unidos mantiene desplegadas en Europa unas 250 armas nucleares tácticas, emplazadas en 1952 en beneficio de los socios europeos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte para compensar a los aliados de Washington ante la posibilidad de una invasión de sus territorios perpetrada por la URSS. Aunque la Guerra Fría terminó hace tiempo, esas armas nucleares tácticas siguen ahí.

Otro desafío es la propuesta estadounidense de desarrollar *mini nukes* o armas nucleares tácticas conforme a la iniciativa del *Robust Nuclear Earth Penetrator* (RNEP),³⁸ pensada para que ciertos proyectiles penetren en el subsuelo y detonen una pequeña bomba atómica para destruir los *bunkers* de sus adversarios, trátense de gobiernos hostiles o bien de organizaciones terroristas.

Como se ve, lejos de ser un tema pasado de moda, el desarme nuclear tiene una enorme relevancia en el momento actual. Tal vez parece lejano el día en que las armas nucleares sean erradicadas. Sin embargo, como se ha visto en el presente análisis, existen ejemplos de países que contaron con programas y armas nucleares, como Sudáfrica, que renunciaron a ellas. El camino no parece sencillo, pero la inacción de la comunidad internacional, podría hacer del mundo un mundo más inseguro.

Fuentes consultadas

Emmanuel Adeshina, “Sometimes fiscal urgency tops desire to be ‘nuclear free’ cities find” en *The New York Times*, 10 de julio de 2012, disponible en <http://www.nytimes.com/2012/07/11/us/the-financial-struggles-of-nuclear-free-cities.html>

³⁸ Tres “pequeños” RNEP podrían causar el mismo daño y número de víctimas que las bombas atómicas arrojadas sobre Hiroshima y Nagasaki, sin dejar de lado que, por ser ataques subterráneos, contaminarían los mantos freáticos e inutilizarían las tierras para los cultivos y otras actividades económicas por obra de las emanaciones radiactivas que mantienen su letalidad por miles de años. Pero lo más grave es que éste es un nuevo sistema de arsenales nucleares desde el fin de la Guerra Fría, que podría desencadenar una nueva carrera armamentista y una escalada de las actividades terroristas de parte de quienes, sabiéndose vulnerables, intentarían enfrentar de manera “no convencional” a Estados Unidos.

- Alger, Chadwick F., *The UN System and Cities in Global Governance*, Springer Publishing Company, Nueva York, 2014.
- Aguirre de Cárcer, Miguel, *Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear*, Real Instituto Elcano, Madrid, 30 de septiembre de 2010, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt31-2010
- Berkovitch, Jacob (ed.), *ANZUS in Crisis: Alliance Management in International Affairs*, Palgrave Macmillan, Londres, 1988.
- Bracken, Paul, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger and the New Power Politics*, St. Martin's Griffin, Nueva York, 2013.
- Centre de documentation et de recherche sur la paix et les conflits Aubert, *The French Nuclear Tests in Polynesia: Demanding the Truth and Proposals for the Future Proceedings of the Symposium, 20th February 1999*, Centre de documentation et de recherche sur la paix et les conflits Aubert, París, 1999.
- Cohen, Avner, *Israel and the Bomb*, Columbia University Press, Nueva York, 1999.
- Cubillos Meza, Adela, "De Tlatelolco a Pelindaba: la propuesta africana por establecer una zona libre de armas nucleares en el continente" en *Política y Estrategia*, núm. 97, 2005, disponible en <http://132.248.9.34/hevila/Politicaestrategia/2005/no97/5.pdf>
- Dyson, John, *Sink the Rainbow. An Enquiry into the Greenpeace Affair*, Victor Gollancz, Auckland, 1986.
- El Universal*, "Subastan la medalla Nobel de la Paz del mexicano Alfonso García Robles", 28 de abril de 2017, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2017/04/28/subastan-la-medalla-nobel-de-la-paz-del-mexicano-alfonso-garcia-robles>
- Emmanuel, Adeshina, "Sometimes fiscal urgency tops desire to be 'nuclear free' cities find" en *The New York Times*, 10 de julio de 2012, disponible en <http://www.nytimes.com/2012/07/11/us/the-financial-struggles-of-nuclear-free-cities.html>
- García Guerra, Andrea, "Hacia la integración de las zonas libres de armas nucleares en el Hemisferio Sur" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, primavera-verano 1996, disponible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n50/garciag.pdf>
- Garrido Rebollo, V., "El futuro del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP): apuntes para el debate en *Anuario CIP 1994-1995*, Icaria, Barcelona, 1995.
- Hayes, Peter, *Key Elements of Northeast Asia Nuclear Weapons Free Zone*, Nautilus Institute, 13 de noviembre de 2012, disponible en <http://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/key-elements-of-northeast-asia-nuclear-weapons-free>

- zone-nea-nwzf/
- Hernández, Francisco, *Usos pacíficos de las explosiones nucleares*, 17 de noviembre de 2011, disponible en <http://resistencianumantina.blogspot.mx/2011/11/explosiones-nucleares-con-fines.html>
- King, Michael, *Death of the Rainbow Warrior*, Penguin Books, Auckland, 1987.
- La Nación*, “La Polinesia Francesa exige compensaciones a París por pruebas nucleares”, 10 de marzo de 2015, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1775025-la-polinesia-francesa-exige-compensaciones-a-paris-por-las-pruebas-nucleares>
- Lange, David, *Nuclear Free: The New Zealand Way*, Penguin Books, Auckland, 1991.
- Li, Luis, “State sovereignty and nuclear free zones” en *California Law Review*, vol. 79, issue 4, julio de 1991, disponible en <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1807&context=californialawreview>
- Malcolm, Andrew H., “Chicago declares itself nuclear weapon free zone” en *The New York Times*, 13 de marzo de 1986, disponible en <http://www.nytimes.com/1986/03/13/us/chicago-declares-itself-nuclear-weapon-free-zone.html>
- Mayorga, David, “Mururoa: recuerdos de un paraíso nuclear” en *El Espectador*, 23 de agosto de 2008, disponible en <http://www.elspectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso-mururoa-recuerdos-de-un-paraiso-nuclear>
- Ministry of Foreign Affairs and Trade, *New Zealand at the International Court of Justice: French Nuclear Testing in the Pacific, Nuclear Tests Case, New Zealand vs France*, MFAT, Wellington, 1996.
- OPANAL, *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. Tratado de Tlatelolco (enmendado)*, Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, México, 29 de enero de 2002, disponible en <http://www.opanal.org/wp-content/uploads/2015/08/Tratado-de-Tlatelolco.pdf>
- Robie, David, *Eyes of Fire: The Last Voyage of the Rainbow Warrior*, Little Island Press, Auckland, 2015.
- Schneider, Barry R. (ed.), *Middle East Security Issues. In the Shadow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, Air University Press, Alabama, diciembre 1999, disponible en http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cpc-pubs/me_sec_issues.pdf
- Seongwhun, Cheon, “The limited nuclear weapon free zone in Northeast Asia: is it feasible?” en *The Mongolian Journal of International Affairs*, núm. 14, 2007 disponible en <http://www.mongoliajol.info/index.php/MJIA/article/viewFile/31/31>
- Simpson, Erika, “Policy imperatives for an Arctic Nuclear weapon-free zone” en *Political Science Publications*, paper 62, 2012, disponible en <http://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1093&context=politicalsciencepub>

- Steyn, Hanes, Jan Van Loggerenberg y Richard Van Der Walt, *Armament and Disarmament: South Africa's Nuclear Experience*, iUniverse Inc., Nueva York, 2005.
- Thomson, David B., *A Guide to the Nuclear Arms Control Treaties*, Los Alamos Historical Society, Albuquerque, 2001.
- Última Hora, “Muere en Sudáfrica el padre del programa nuclear del “apartheid””, 2 de junio de 2013, disponible en <http://www.ultimahora.com/muere-sudafrica-el-padre-del-programa-nuclear-del-apartheid-n623992.html>
- Umebayashi, Hiromichi y Tatsujiro Suzuki, “A Northeast Asia nuclear weapon-free zone at the new stage of the development in global nuclear disarmament and non-proliferation” en *Korea Observer*, vol. 47, núm. 4, invierno 2016, disponible en http://www.iks.or.kr/rankup_module/rankup_board/attach/vol47no4/14833217938772.pdf
- Vestergaard, Cindy (ed.), *Conference on an Arctic Nuclear Weapon Free Zone*, Danish Institute of International Studies, Copenhagen, 2010, disponible en http://pure.diiis.dk/ws/files/51757/RP2010_03_arctic_nuclear_weapon_free_zone_web.pdf
- Wendt, Gerald, *La energía nuclear y su utilización con fines pacíficos*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1955.
- Wielligh, Nic Von y Lydia Von Wielligh Steyn, *The Bomb: South African Nuclear Weapons Program*, Litera Publications, Johannesburgo, 2016.
- Youngs, Richard y Eric Wheeler, *Irán y Occidente: más allá del acuerdo nuclear*, Madrid, FRIDE, diciembre de 2013, disponible en http://fride.org/descarga/PB_100_Iran_y_Occidente.pdf

Lógica y naturaleza de los retos al sistema de desarme y no proliferación nuclear en el siglo XXI

Logic and nature of the challenges to disarmament systems and non-nuclear proliferation in the 21st century

Alfonso Aragón Camarena*

Resumen

El sistema de no proliferación y desarme mundial ha evolucionado, perfeccionándose a sí mismo para cumplir con su objetivo, ajustándose a la nueva realidad internacional. Sin embargo, existen diversos retos que ponen en tela de juicio no sólo su eficiencia, sino su capacidad para lograr su finalidad. La vigencia de las motivaciones para desarrollar armamento, los programas clandestinos, los mercados negros de material nuclear y radiológico y los diseños tecnológicos de armamento de última generación son algunos de los obstáculos que enfrenta el sistema en los albores del siglo XXI y cuyo impacto estratégico es indispensable analizar para comprender su relevancia. Cada reto tiene la posibilidad de dañar al sistema, pero también de vincularse con los otros para potenciar su impacto. Algunos son consecuencia o simplemente funcionarían como elementos potenciadores o inhibidores de otros en caso de ausencia. Las consecuencias de no atender de forma adecuada y oportuna dichas se enmarcarían en un nivel estratégico de dimensiones globales.

Palabras clave: Sistema, desarme, armas nucleares, siglo XXI, retos, relaciones internacionales.

Abstract

The system for the non-proliferation and world disarmament has evolved. It has perfected itself to meet its objectives and has adapted to the new international reality. Nevertheless, there are different challenges that call into question not only the system's efficiency, but also its capability to achieve its goals. Challenges such as the constant motivations to develop nuclear weapons, illegal programs, black markets of nuclear materials and cutting-edge technological devices represent some of the problems that the system

* Licenciado y maestro en Relaciones Internacionales por la UNAM. Maestro en Estudios sobre Política Internacional y especialista en Estudios sobre Proliferación de Armas de Destrucción en Masa por el Monterey Institute of International Studies, en Estados Unidos. Candidato a doctor en Ciencias Políticas por la UNAM. Es egresado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa en Estados Unidos y el Centro Regional de Contraterrorismo del Sudeste Asiático de Malasia. Correo electrónico: alfonso.aragon@gmail.com

faces in the dawn of the 21st century. Therefore, it is indispensable to study the impact of such challenges in order to comprehend the systems importance. Each challenge has the potential to damage the system, but also to link with others to enhance its impact. Some are consequence or simply act as enhancing elements or inhibitors of others in case of absence. The consequences of not attending adequately and in a timely manner these topics would be framed in a strategic level of global dimensions.

Key words: System, disarmament, nuclear weapons, 21st century, challenges, international relations.

Introducción

La complejidad y el fortalecimiento paulatino del sistema de desarme y no proliferación mundial han probado ser útiles para la restricción del acceso a tecnologías, equipo y materiales estratégicos necesarios para el desarrollo de armamento tanto a actores estatales como no estatales. Sin embargo, no se encuentra exento de obstáculos que le impiden alcanzar su objetivo final.

Pese a la conjugación de instrumentos jurídicos, mecanismos de control, acuerdos multilaterales, organizaciones diseñadas para el monitoreo de materiales y equipo e incluso escuelas de pensamiento relacionadas con la paz y el desarme, el sistema mundial experimenta diversos retos derivados de su alcance actual o de fallas al momento de su operación.

La presente reflexión no es exhaustiva respecto al análisis de todas aquellas variables que inciden en el desempeño y eficiencia del sistema, sino que se enfoca en algunos temas que, por su naturaleza, impactan de forma significativa en sus aspiraciones y objetivos estratégicos.

El texto analiza el entramado del sistema con la finalidad de comprender sus actividades y límites, para posteriormente identificar aquellos fenómenos lesivos que fracturan su quehacer y por lo tanto, su capacidad para llevar a buen puerto su objetivo último. La validez de las motivaciones para desarrollar armamento nuclear por parte de actores internacionales, los problemas de administración del sistema y la investigación y desarrollo de armamento que se encuentra fuera de las regulaciones y monitoreo internacional son los tópicos revisados en esta ocasión.

La vigencia de las motivaciones estatales para el desarrollo de armamento nuclear es un hecho indiscutible hoy. Independientemente de los grandes avances que en materia conceptual se han logrado respecto a modelos de pensamiento relacionados con la seguridad, como el nacimiento de la seguridad humana y la multidimensional, lo cierto es que la lógica realista continúa presente en el diseño instrumental de estrategias para la seguridad nacional de diversos países, lo cual fractura de manera indirecta a un sistema basado en la operación de acuerdos, no así en sus motivaciones.

También se han detectado diversas fallas de operación del sistema de no proliferación y desarme mundial, situación que genera lagunas o ventanas de oportunidad que son aprovechadas por actores estatales y no estatales para violentar el espíritu y naturaleza del mismo. Malas prácticas de seguridad, así como lagunas en los protocolos de aseguramiento del material, hacen posible la creación de mercados negros de insumos radiológicos y nucleares que pueden ser aprovechados tanto por grupos como por Estados deseosos de desarrollar armamento para lograr sus fines.

Por último, se presenta el desarrollo de nuevas tecnologías que por su naturaleza buscan evadir al sistema. Armas nucleares en miniatura (o *mini-nukes*, en inglés) que apuntan a un uso táctico y no estratégico del armamento en un escenario de guerra o invasión, así como el desarrollo de *bunker busters* nucleares, conocidos también como *Earth Penetrating Nuclear Weapons*. Dichas armas resultan un reto toda vez que no se encuentran por completo reguladas por el sistema.

Los obstáculos o retos que son revisados en el texto apuntan hacia una revisión de los esfuerzos realizados hasta la fecha para lograr una actualización estratégica del sistema que le permita desarrollar mecanismos *ad hoc* para su atención y eficiente contención.

El sistema de desarme y no proliferación nuclear en el siglo XXI

El 1° de enero de 1968 se abrió a firma el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), con la intención de detener la diseminación de armamento y permitir tanto usos pacíficos de la energía nuclear como esfuerzos destinados al desarme.

Si bien el instrumento fue criticado por diferenciar Estados nucleares de no nucleares, así como por las obligaciones jurídicas derivadas de dicha distinción, fungió como el primer esfuerzo en su clase teniendo como antecedentes la detonación de armas nucleares en Hiroshima y Nagasaki, Japón, durante la Segunda Guerra Mundial y las amenazas de su posible uso en la Guerra de las Coreas (1950-1953), por parte de Estados Unidos.

La entrada en vigor del TNP, considerado la piedra angular de los instrumentos de desarme en materia de armamento no convencional, fungió como el evento detonante de distintos esfuerzos públicos y privados, locales, bilaterales y multilaterales cuya finalidad se enfocó en el control y monitoreo del armamento nuclear y de todos aquellos insumos y componentes necesarios para su diseño, creación y posterior desarrollo y uso.

Las distintas modalidades que dieron vida a dichos esfuerzos hoy fungen como parte del complejo entramado del sistema de desarme y no proliferación nuclear

mundial. Éste integra distintos tipos de actividades, instrumentos y organizaciones, entre los cuales destacan acuerdos y tratados, como:

- 1) el Tratado de No Proliferación (TNP);
- 2) los tratados sobre Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN);
- 3) tratados o acuerdos sobre misiles y mecanismos de entrega;
- 4) tratados relacionados con el emplazamiento de armamento nuclear en distintas zonas geográficas;
- 5) tratados y acuerdos relativos al desarme y reducción de armamento estratégico;
- 6) tratados relacionados con pruebas nucleares, y
- 7) tratados sobre terrorismo utilizando material nuclear o radiológico.

La creación de ZLAN¹ fue impulsada en su momento por la firma del Tratado de Tlatelolco en 1967 y por la organización generada por sus firmantes desde 1969, el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe.

Dicho instrumento vio nacer a la primera zona poblada del planeta por seres humanos libre de la presencia de armamento nuclear, otorgando a la región latinoamericana dicho *status*.

Posteriormente, otras regiones del orbe replicaron el éxito obtenido en Latinoamérica, generando una sinergia positiva para la no proliferación de armamento nuclear en el mundo. De esta forma, aparecieron nuevas zonas desde la década de los años ochenta:

- 1) el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga, 1985);
- 2) el Sudeste Asiático (Tratado de Bangkok, 1995);
- 3) África (Tratado de Pelindaba, 1996);
- 4) Asia Central (Tratado de Asia Central, 2006), y
- 5) Mongolia (Resolución 55/335 S de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 2000).

¹ La Resolución 3472 B de 1975, relativa al estudio amplio de la cuestión de las zonas libres de armas nucleares en todos sus aspectos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, las define como: toda zona, reconocida como tal por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que cualquier grupo de Estados haya establecido, en el libre ejercicio de su soberanía, en virtud de un tratado o una convención mediante la cual: 1) se defina el estatuto de ausencia total de armas nucleares al que estará sujeta esa zona, inclusive el procedimiento para fijar los límites de la misma; 2) se establezca un sistema internacional de verificación y control para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de ese estatuto.

Otros esfuerzos se enfocaron en zonas geográficas específicas para impedir el emplazamiento de armamento nuclear durante la Guerra Fría. Algunas de ellas incluso preceden cronológicamente al mismo TNP, de ahí la importancia de tratados internacionales como:

- 1) el Tratado Antártico (1959);
- 2) el Tratado sobre el espacio ultraterrestre (1967);
- 3) el Tratado sobre los fondos marinos (1971), y
- 4) el Tratado de la Luna (1979)

Las prohibiciones relativas al emplazamiento y la generación de ZLAN se enfocaron en la naturaleza del binomio estratégico geografía-armamento y otros esfuerzos en los mecanismos de entrega (misiles, en particular), con el fin de dar continuidad a las limitantes que la sociedad internacional buscó imponer al armamento existente. De ahí la importancia de instrumentos como:

- a) el Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos (ABM), de 1972;
- b) el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (INF), de 1987, y
- c) el Código de Conducta de La Haya contra la Proliferación de Misiles Balísticos (*The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation*), de 2002.

El asunto de los mecanismos de entrega no es menor en el debate de la no proliferación y el desarme, toda vez que sin dichos insumos tecnológicos el armamento *per se* no podría calificarse como una amenaza real. A los tratados mencionados, se sumaron regímenes especiales para el monitoreo de equipos y materiales para el desarrollo de misiles con la intención de fortalecer los controles existentes, como el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (*Missile Technology Control Regime*).

Desde su creación en 1987, el régimen tuvo como objetivo limitar los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva (es decir, armas nucleares, químicas y biológicas), controlando las transferencias que podrían contribuir a esos sistemas de entrega (que no sean aeronaves tripuladas). Las directrices también tienen como objetivo limitar el riesgo de que artículos controlados y su tecnología caigan en manos de grupos e individuos terroristas.²

El Código de Conducta de La Haya, por su parte, cubre un vacío internacional relevante, ya que

² *Missile Technology Control Regime, Introduction. The Missile Technology Control Regime (MTCR)*, Estados Unidos, p. 6, 19 de octubre de 2017, disponible en <http://mtcr.info/mtcr-annex/> consultado el 26 de octubre de 2017.

no existe a fecha de hoy un instrumento jurídico internacional que regule su desarrollo, ensayo, producción, adquisición o uso. Son unos pocos tratados sectoriales los que, de forma indirecta, recogen disposiciones sobre algunos tipos de misiles. En este ámbito, el Código Internacional de Conducta contra la proliferación de misiles balísticos, representa un primer paso en la regulación de los mismos.³

También se han presentado esfuerzos en el área de la reducción de armamento, buscando con ello generar un marco lógico de acción considerando el potencial destructivo de las armas nucleares. Como consecuencia de dichas ideas, se desarrollaron tratados y acuerdos, en su mayoría auspiciados por encuentros bilaterales entre la Unión Soviética y Estados Unidos, más que por esfuerzos multilaterales derivados de Naciones Unidas. Entre ellos podemos encontrar por su relevancia:

- a) el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START I y II, 1991 y 1993), y
- b) el Tratado sobre Reducciones Ofensivas Estratégicas (SORT, 2002) Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas (SALT I y II 1969-1972 y 1972-1979).

El sistema también se abocó a impedir futuras pruebas nucleares cuyo desarrollo incidiera en el mejoramiento de armamento y generara daños ambientales irreversibles. De ahí la serie de tratados relacionados con la prohibición total o parcial de pruebas nucleares que comenzaron a darse desde la década de los sesenta:

- a) Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua de 1963, también conocido como el Tratado de prohibición parcial de los ensayos nucleares, y
- b) Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares de 1996 que aún no se encuentra en vigor.

La lógica de control del armamento se ha orientado a materiales y ciertos equipos considerados indispensables para el desarrollo de una bomba. En términos analíticos es sencillo concluir que si un actor posee el material, sus posibilidades de desarrollar un dispositivo explosivo con él son superiores.

³ Miguel A. Acosta Sánchez, “La no proliferación de misiles balísticos: el código internacional de conducta de La Haya en el contexto internacional y europeo” en Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, España, 13 de junio de 2014, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM08-2014_MisilesBalisticos_MiguelAcosta.pdf consultado el 26 de octubre de 2017, p. 16.

En este sentido, el sistema también abrió el debate hacia actores no estatales que tuvieran la intención de desarrollar armamento nuclear para la realización de actos de terrorismo. Los países signatarios, en el preámbulo del convenio, se mostraron “profundamente preocupados por el hecho de que se intensifican en todo el mundo los atentados terroristas en todas sus formas y manifestaciones”.⁴ El mismo documento hace también referencia a la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional (Resolución 49/60 de la Asamblea General del 9 de diciembre de 1994), en la cual se “condenan en términos inequívocos todos los actos, métodos y prácticas terroristas por considerarlos criminales e injustificables, dondequiera y por quienquiera sean cometidos, incluidos los que ponen en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y los pueblos y amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados”.⁵

Con la finalidad de controlar los materiales y tecnologías de uso dual,⁶ en 1996 se creó el Arreglo de Wassenaar sobre Controles de Exportación de Armas Convencionales y Productos y Tecnologías de Doble Uso y “se llegó a un acuerdo para iniciar un nuevo tipo de cooperación multilateral para promover la transparencia y una mayor responsabilidad en las transferencias de armas convencionales y tecnologías delicadas de uso dual con el fin de evitar sus acumulaciones desestabilizadoras”.⁷

Al sistema en su carácter legal se suman las diversas organizaciones estatales que de manera formal e informal dedican sus esfuerzos al control de tecnologías, equipos e intercambios de material nuclear, con el fin de reforzar las medidas de monitoreo existentes. De ellos el más reconocido por excelencia es el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), perteneciente al sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

“El OIEA fue creado en 1957 en respuesta a los profundos temores y expectativas generados por los descubrimientos y usos diversos de la tecnología nuclear. La génesis de la Agencia fue el discurso del presidente Eisenhower de Estados Unidos ‘Átomos para la Paz’ ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 1953”.⁸

⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear*, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 2005, p. 1, disponible en <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-15.pdf>, consultado el 26 de octubre de 2017.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Nombradas de esa forma por su capacidad de uso tanto para procesos productivos comerciales legales como para el desarrollo de armamento.

⁷ Sune Danielsson, “Basic information on the Wassenaar Agreement” en *Revista Favorita Papers*, Vienna School of International Studies, Federal Ministry for Foreign Affairs, Viena, Austria, p. 8, enero 2005, disponible en http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/07/Favorita_Paper.pdf, consultado el 26 de octubre de 2017.

⁸ Organismo Internacional de Energía Atómica, “History”, Viena, Austria, p. 1, disponible en <https://www.iaea.org/about/overview/history> consultado el 26 de octubre de 2017.

“Las principales salvaguardias internacionales que se aplican en la actualidad son las del OIEA, un organismo autónomo e intergubernamental controlado por una Conferencia General de Estados Miembros y una Junta de Gobernadores compuesta por representantes de 35 naciones. El OIEA informa de su labor a la Asamblea General de las Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad”.⁹

La primera propuesta pública de salvaguardias nucleares fue formulada en noviembre de 1945 en una declaración conjunta del presidente estadounidense Harry Truman, el primer ministro de Reino Unido Clement Attlee y el primer ministro canadiense William Mackenzie King.¹⁰

Otros organismos fueron creados con el paso del tiempo, con la finalidad de asegurar lo estipulado en tratados y acuerdos internacionales a manera de monitoreo paralelo. Fue en este sentido que se crearon grupos como el Comité Zangger y el Grupo de Suministradores Nucleares.

El primero, creado en 1971 “acordó que sus decisiones no serían jurídicamente vinculantes para sus miembros, sino que servirían de base para la armonización de declaraciones de política unilaterales”,¹¹ como un apoyo a las políticas derivadas del OIEA.

El Grupo de Suministradores Nucleares (GSN), a partir de su creación, buscó contribuir a la no proliferación de las armas nucleares a través de la implementación de dos conjuntos de directrices para las exportaciones tanto de materiales como de tecnologías relacionadas.

Las Directrices del GSN son coherentes y complementarias con los diversos instrumentos internacionales, jurídicamente vinculantes, en el ámbito de la no proliferación nuclear. Estos incluyen el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP), el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco), el Tratado sobre una zona libre de armas nucleares en el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga), el Tratado sobre una zona libre de armas nucleares en África (Tratado de Pelindaba), el Tratado sobre una zona libre de armas nucleares en el Sudeste Asiático (Tratado de Bangkok) y el Tratado sobre una zona libre de armas nucleares en Asia Central (Tratado de Semipalatinsk).¹²

⁹ David Fisher, “Salvaguardias nucleares: los primeros pasos” en *Boletín del OIEA*, vol. 49, núm. 1, Viena, Austria septiembre 2007, p. 7, disponible en https://www.iaea.org/sites/default/files/49103480711_es.pdf consultado el 26 de octubre de 2017.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Fritz W. Schmidt, “The Zangger Committee: its history and future role” en *The Nonproliferation Review*, vol. 2, núm. 1, Monterey Institute of International Studies, Estados Unidos, otoño 1994, p. 38, disponible en <http://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/schmid21.pdf> consultado el 22 de mayo de 2017.

¹² Grupo de Suministradores Nucleares, “Sobre el GSN”, Viena, Austria, p. 1, disponible en <https://www.iaea.org/about/overview/history> consultado el 26 de octubre de 2017.

El sistema es una red cuyos vínculos potencian sus distintas modalidades. Tanto los instrumentos jurídicos como regímenes y grupos de países encargados de asegurar su cumplimiento generan una sinergia positiva en el ámbito de la no proliferación y el desarme mundial, alejando el escenario de usos violentos de armamento o materiales nucleares y radiológicos.

El mundo, sin embargo, presenta otra realidad en la cual el sistema en ocasiones es superado por intereses contrarios a su naturaleza y el cúmulo de esfuerzos parece ser insuficiente para generar una eficacia total. Vale la pena señalar también que el hecho de que sean contados los casos de transgresiones al mismo, refleja de manera indirecta un correcto funcionamiento del mismo. De otra forma no serían excepciones a la regla, sino asuntos cotidianos en el ámbito mundial.

Dicha situación implica un análisis de aquellos momentos en que el sistema ha sido y está siendo retado, a fin no sólo de construir escenarios al respecto, sino de realizar pertinentes y actualizarlo para dar certeza respecto a sus objetivos primordiales. En este sentido, se revisarán tres retos que actualmente continúan lacerándolo y que esperan ser resueltos de manera oportuna.

Los retos al sistema de no proliferación y desarme mundial

De los tres retos a analizar en este artículo, sólo uno de ellos está relacionado con el desempeño o administración del sistema (fallas en las reglas de operación), en tanto que los otros dos permanecen fuera del alcance del mismo, ya que obedecen a planteamientos propios de la seguridad nacional de cada país y del cálculo de riesgos y amenazas que a nivel internacional perciben a partir de estudios estratégicos.

Lo anterior implica que independientemente de los ajustes al sistema, otros temas no podrán ser resueltos por su conducto, sino por otras alternativas que a la fecha no han encontrado su camino a una eficiente ejecución después de haber sido debatidos en el ámbito internacional.

La vigencia de motivaciones estatales para el desarrollo de armamento nuclear

Uno de los principales retos que experimenta el sistema radica en la vigencia de las motivaciones que actores estatales puedan tener para el desarrollo de armamento nuclear. Los casos de India, Paquistán, Corea del Norte e Israel (países considerados como de segunda generación nuclear), ilustran que pese a los cambios operados en el pensamiento de seguridad global y el nacimiento de constructos conceptuales como el de la seguridad humana, los preceptos del realismo y la corriente tradicional que le sustenta continúan siendo vigentes.

Existen diversos hallazgos reportados por “investigadores y especialistas en la materia como Philipp C. Bleek, Dong-Joon Jo y Erik Gartzke, Scott Sagan, y Joseph Cirincione, quienes sugieren una visión holística para comprender por qué los Estados proliferan”¹³ en materia nuclear, ya que sería imposible atribuirle a un solo razonamiento la lógica o argumentos detrás del desarrollo de un programa de esta naturaleza.

El análisis de Scott D. Sagan relativo al origen de las motivaciones existentes detrás de un proyecto nuclear bélico sostenía que, desde la década de los noventa, era sabido que algunos Estados habían considerado la posibilidad de desarrollar proyectos nucleares ofensivos bajo la premisa de la seguridad, con el objetivo de lograr una disuasión creíble frente a amenazas externas al Estado, en particular de la misma naturaleza. Lo anterior bajo la lógica tradicional realista que describe un sistema internacional anárquico ante el cual ningún esfuerzo estatal es menor en la búsqueda de la protección de la soberanía y la seguridad nacional.

Los Estados tendrían dos posibles alternativas para operar el modelo: la primera, iniciar el desarrollo local de un programa nuclear asumiendo los costos que ello implicaría tanto a nivel interno como internacional en términos políticos, pero también aquellos relacionados con la operación y puesta en marcha del mismo. La segunda se orientaría al desarrollo de una alianza con un poder nuclear cuya potencia en la materia generara una disuasión creíble con el fin de minimizar los riesgos de un posible ataque o amenaza de cualquier índole.

Dong-Joon Jo y Erik Gartzke, coinciden con Sagan en que la creación de un efecto de disuasión es una motivación natural de países interesados en la producción de armamento nuclear. Los autores señalan en especial el interés de balancear debilidades en materia de armamento convencional con el desarrollo de bombas nucleares.¹⁴

Otros más lo habrían intentado envisionando el armamento como una herramienta de carácter político que permitía a actores como el *establishment* nuclear local, el sector militar y algunos actores políticos proyectar intereses locales y burocráticos respecto a la adquisición de un arma nuclear. Algunos de ellos podrían estar relacionados con la posibilidad de distraer a la opinión pública de asuntos locales desfavorables o contraproducentes para el régimen en turno o bien potenciar sentimientos nacionalistas.

Otro argumento presentado por Sagan, también comentado por Dong-Joon y Gartzke es el denominado “normativo”, en el que el desarrollo o restricción de un

¹³ María del Carmen Arias Sánchez, *El Tratado de No Proliferación de armas nucleares como instrumento clave de la seguridad internacional: vigencia e importancia (2000-2010)*, tesis para obtener el grado de maestra en Estudios en Relaciones Internacionales, FCPYS, UNAM, México, 2014, p. 10.

¹⁴ Véase Dong-Joon Jo y Erik Gartzke, “Determinants of nuclear weapons proliferation” en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, núm. 1, SAGE publications, Estados Unidos, febrero 2007, pp. 167-194.

programa nuclear proyecta una imagen o funge como un símbolo de la identidad y modernidad que un Estado podría tener, basándose en las creencias y lineamientos que considera apropiados respecto a la convivencia entre naciones en el plano internacional. En este sentido, los Estados ajustan su conducta a expectativas internacionales a partir de un genuino deseo de cumplirlas o bien como un resultado de incentivos básicos.

El *status* también juega un rol relevante como motivación, ya que el armamento nuclear se percibe como un símbolo de prominencia regional o internacional. Los Estados buscan armas nucleares para representar o mejorar su prestigio internacional.¹⁵

Las razones que sustentaron la creación de los programas nucleares confirmados de países que actualmente no forman parte del TNP, como India, Paquistán o Corea del Norte (quien abandonó el instrumento recientemente), continúan siendo válidas para sus dirigentes y pueden asociarse con una o más de las categorías motivacionales señaladas por Dong-Joon, Gartzke, Bleek y Sagan.

En otro sentido, más allá de que el sistema haya sido creado para prevenir actos de proliferación y no necesariamente de desarme, es complejo atribuirle a los controles que el sistema impone el relativo éxito de frenar las pretensiones nucleares de varios países.

Lo anterior en el entendido de que no existe una explicación única por la cual los Estados renuncien a sus programas de armamento:

Algunos casos de reversión nuclear fueron aliados de Estados Unidos que recibieron una fuerte presión diplomática desde Washington para detener programas encubiertos como Taiwán y Corea del Sur; otros fueron el resultado de alguna estrategia para desarmarlos por la vía de la fuerza como Irak. Otros gobiernos desmantelaron sus programas ofensivos después o anticipando un cambio local de régimen (Rumania, Brasil y Sudáfrica); otros más finiquitaron su búsqueda de armas nucleares cuando algún aliado concluyó con ellos acuerdos de desarrollo nuclear (Italia y Alemania). Sin embargo, muchos actos de reversión o abstinencia nuclear podrían parecer voluntarios por naturaleza.¹⁶

En la medida en que el armamento nuclear continúe presentándose como una alternativa para llevar a buen puerto objetivos políticos, económicos o militares por parte de actores estatales, la eficiencia y eficacia del sistema será relativa y continuará suponiendo un obstáculo cuya expresión práctica será la no universalidad del TNP.

Ejemplo de ello es la declaración que en el marco de la edición 2015 de la Conferencia de Revisión (REVCON), ofreció el embajador Alexander Kmentt de Austria, quien funge como director de Desarme, Control y No Proliferación de Armas,

¹⁵ *Ibidem*, p. 171.

del Ministerio Federal para Europa, Integración y Relaciones Exteriores. En ella afirmó que: “(...) la credibilidad del tratado está siendo retada en diversos aspectos. La universalidad del TNP que todos nos esforzamos para está convirtiendo en una perspectiva cada vez más remota. Esto socava el valor de los TNP como instrumento de seguridad y fomento de la confianza, especialmente en Asia y Oriente Medio”.¹⁷

Si los esfuerzos internacionales no impactan de manera directa en las motivaciones que los Estados no firmantes del TNP mantienen en materia de seguridad nacional, los ajustes que se realicen al sistema facilitarán la operación del *status quo*, más no la consecución de la finalidad estratégica del tratado.

Fallas o desestimación de reglas de operación del sistema de no proliferación y desarme mundial

A diferencia de la universalidad del TNP, en el que el sistema depende de factores exógenos para lograr dicho objetivo, otros retos relacionados con su correcto funcionamiento interno se han presentado.

Problemas de administración de los procesos de resguardo, así como de reportes en caso de extravíos o robos de material nuclear y radiológico resultan relevantes por las consecuencias que arrojan.

Una importante amenaza reconocida en la conferencia sobre seguridad en Londres de 2005 es que personas o grupos no autorizados pueden adquirir material radiactivo para uso en RDD o “bombas sucias”. Estos dispositivos combinan materiales radiactivos con explosivos convencionales y, cuando se detonan, dispersan el material radioactivo sobre una amplia zona, contaminando personas, la propiedad y el medio ambiente.¹⁸

En materia de tráfico ilícito de materiales nucleares y radioactivos, errores humanos fueron detonantes o al menos se relacionaron con los 62 incidentes

¹⁶ Scott D. Sagan, “The causes of nuclear weapons proliferation” en *Annual Review of Political Science*, vol. 17, Universidad de Stanford, Estados Unidos, 2011, p. 227, disponible en http://cisac.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Sagan_Causesof_NuclearWeaponsProliferation.pdf consultado el 26 de octubre de 2017.

¹⁷ Alexander Kmentt, Declaración general ante la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación, Misión Permanente de Austria ante la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 29 de abril de 2015, p. 2, disponible en http://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/AT_en.pdf consultado el 26 de octubre de 2017.

¹⁸ Organismo Internacional de Energía Atómica, “Combating illicit trafficking in nuclear and other radioactive material” en *IAEA Nuclear Security Series*, núm. 6, Viena, 2007, p. 5, disponible en http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/pub1309_web.pdf consultado el 26 de octubre de 2017.

reportados en 2016. En varios casos, los estándares oficiales publicados no fueron respetados o fueron aplicados incorrectamente, lo cual implica una cultura de seguridad insuficiente.¹⁹

Entre 2013 y 2016, se dieron 683 casos cuyos porcentajes se exponen a continuación:

- 1) Estados Unidos (412 casos, 60 por ciento);
- 2) Canadá (54 casos, 7.9 por ciento);
- 3) Francia (41 casos, 6 por ciento);
- 4) Rusia (19 casos, 2.8 por ciento);
- 5) Ucrania (15 casos, 2.2 por ciento);
- 6) Australia/Bélgica/Japón (10 casos cada uno, 1.5 por ciento cada uno);
- 7) Italia/México/Reino Unido (siete casos cada uno, uno por ciento cada uno);
- 8) Georgia (seis casos, 0.88 por ciento);
- 9) China/Kazajistán/Polonia (cinco casos cada uno, 0.73 por ciento cada uno);
- 10) Brasil/Chile/Moldavia/Corea del Sur (cuatro casos cada uno, 0.59 por ciento cada uno);
- 11) Argentina/Israel/Líbano/Perú/Sudáfrica/España/Vietnam (tres casos cada uno, 0.44 por ciento cada uno);
- 12) Argelia/Colombia/Costa Rica/Finlandia/India/Iran/Irak/Lituania/Macedonia/Eslovaquia/Sri Lanka (dos casos cada uno, 0.29 por ciento cada uno), y
- 14) Austria/Bielorrusia/Alemania/Guatemala/Irlanda/Latvia/Malta/Nepal/Nigeria/Sierra Leona/Turquía (un caso cada uno, 0.14 por ciento cada uno).²⁰

Tres de los cinco países en donde más fueron reportados materiales faltantes pertenecen al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La mayoría de los casos en los pasados cuatro años se originan consistentemente en democracias industrializadas, que tienen los mecanismos más robustos y transparentes en materia de reportes, de acuerdo con la información presentada por el Center for Nonproliferation Studies (CNS).²¹

El OIEA también cuenta con una base de datos cuyos alcances prácticamente datan desde 1993, fecha en que el desmembramiento de la Unión Soviética dio a luz

¹⁹ James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS), “CNS global incidents and trafficking database” en CNS, *Reporte anual del 2016*, abril 2017, disponible en <http://www.nti.org/analysis/reports/cns-global-incidents-and-trafficking-database/> consultada el 26 de octubre de 2017.

²⁰ *Ibidem*, p. 11.

²¹ *Idem*.

a nuevas repúblicas pero también a nuevos problemas de seguridad, en particular en lo tocante a material nuclear y radiológico.

La crisis económica vivida por la URSS pudo haber generado problemas relacionados por la falta de presupuesto en materia de la seguridad física de instalaciones radiológicas y nucleares, como poca inversión en bardas perimetrales, rejas, una reducción del número de guardias, alarmas y sistemas de contabilidad de material inoperantes,²² lo cual aumentaría el riesgo de robos.

No sorprende, entonces, que el número de incidentes reportados a la base de datos sobre incidentes y tráfico de la OIEA que involucraron posesión no autorizada y otras actividades criminales, alcanzaran un máximo a inicios de la década de los noventa.

Los incidentes notificados al ITDB demuestran que continúan ocurriendo el tráfico ilícito, los robos, las pérdidas y otras actividades no autorizadas y los acontecimientos relacionados con materiales nucleares y radiactivos. Al 31 de diciembre de 2015, el ITDB contenía un total de 2,889 incidentes confirmados notificados por los Estados participantes. De estos 2,889 incidentes confirmados, 454 incidentes involucraron posesión no autorizada y actividades delictivas conexas, 762 incidentes involucraron robo o pérdida y 1,622 incidentes involucraron otras actividades y eventos no autorizados. En los restantes 71 casos, la información comunicada no fue suficiente para determinar la categoría de incidente.²³

Lo anterior demuestra una demanda real, existente y sostenida a lo largo de más de 10 años, lo cual supone entonces la necesidad de una oferta capaz de satisfacerla. También demuestra las ventanas de oportunidad que puede tener el sistema de desarme y no proliferación mundial respecto a la correcta aplicación de la normatividad vigente en materia de protocolos y desarrollo de culturas de seguridad.

En este sentido, tal como lo apunta Rensselaer Lee, la incógnita permanece respecto a la posibilidad de que algunos Estados o actores no estatales hayan adquirido ingredientes de armas nucleares (o las propias armas), de dónde y en qué cantidades.²⁴

“El tema adquirió especial importancia cuando en 2004, Abdul Qadeer Khan, el científico en jefe del programa nuclear de Pakistán, fue arrestado por formar parte de una red ilegal de materiales y tecnología nuclear en Irán, Corea del Norte, Libia y

²² Rensselaer Lee, “Nuclear smuggling: patterns and responses, parameters, u. s.”, *Army War College Quarterly*, Estados Unidos, primavera 2003, p. 96, disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/7059/0e0a7122e639f3e48e87eaaad0c56d677d4a.pdf> consultado el 26 de octubre de 2017.

²³ Organismo Internacional de Energía Atómica, “IAEA Incident and trafficking database (ITBD). Incidents of nuclear and other radioactive material of regulatory control”, 2016 *Fact Sheet*, Viena, Austria, p. 2, disponible en <https://www-ns.iaea.org/downloads/security/itdb-fact-sheet.pdf> fuente consultada el 26 de octubre de 2017.

²⁴ Rensselaer Lee, *op. cit.*, p. 96.

posiblemente otros. La red de contrabando nuclear de Khan prosperó a lo largo de los años ochenta y noventa y estuvo vinculada a intermediarios y empresas en más de 20 países”,²⁵ lo cual demuestra la envergadura del sistema.

La red logró apoyar el tráfico ilícito de tecnología nuclear a través de diversos países, entre los cuales destacan los Emiratos Árabes Unidos, Corea del Sur, Suiza, Alemania, Japón, el Reino Unido y los Países Bajos. Las operaciones fueron encargadas a intermediarios de diversos países, como Alemania, Turquía, el Reino Unido y Suiza, de acuerdo con Shi-chin Lin, del Centro de Estudios de No Proliferación en Monterey, California, Estados Unidos.

Programas nucleares clandestinos

Los datos reportados por el CNS respecto al tráfico ilícito de material nuclear demuestran que existen posibilidades de generar no sólo mercados negros como ya fue revisado en el apartado anterior, sino alimentar programas estatales clandestinos. Un caso a menudo olvidado es el de Siria, previo al actual conflicto que involucra a Bashar Al-Assad, presidente de dicho país y sus detractores.

El OIEA inició su investigación después de que el gobierno de los Estados Unidos informara en abril de 2008 que Siria había estado construyendo en secreto un reactor nuclear hasta su destrucción siete meses antes. Este reactor, que no tenía un objetivo civil obvio, se estaba construyendo en el remoto desierto con la ayuda de Corea del Norte. Tenía sorprendentes similitudes con el reactor moderado con grafito refrigerado por gas en Yongbyon, que Corea del Norte había utilizado para producir plutonio para sus armas nucleares.²⁶

Un año antes, el 6 de septiembre de 2007, la aviación israelita realizó un ataque en dicha instalación industrial localizada en las cercanías de Al-Kibar, la cual había sido identificada por la CIA de Estados Unidos como un esfuerzo secreto para construir un reactor nuclear²⁷ a espaldas del OIEA.

²⁵ Molly MacCalman, “A. Q. Khan nuclear smuggling network” en *Journal of Strategic Security*, Universidad de Maryland, Estados Unidos, vol. 9, artículo 9, 2016, p. 123, disponible en <http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1506&context=jss> consultado el 26 de octubre de 2017.

²⁶ Gregory L. Schulte, “Uncovering Syria’s covert reactor” en *Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C., Estados Unidos, enero 2010, p. 2, disponible en http://carnegieendowment.org/files/schulte_syria.pdf consultada el 26 de octubre de 2017.

²⁷ Leonard S. Spector y Avner Cohen, “Israel’s airstrike on Syria’s reactor: implications for the Nonproliferation Regime” en *Arms Control Today*, Washington, D. C., Estados Unidos, 7 de agosto de 2008, p. 1, disponible en https://www.armscontrol.org/act/2008_07-08/SpectorCohen consultado el 26 de octubre de 2017.

Independientemente de la sistemática negación del régimen sirio respecto a la existencia de un reactor nuclear clandestino en construcción, lo cierto es que la idea del proyecto debe ponerse en contexto, como señaló en su momento Anthony H. Cordesman en 2007:

- 1) Siria se ha rezagado respecto de Israel en capacidades convencionales y no tiene ninguna posibilidad de reducir dicha brecha;
- 2) las capacidades sirias para la guerra asimétrica, y su habilidad de utilizar aliados como el Hezbollah, pueden irritar o provocar a Israel, pero no derrotarlo o disuadirlo de utilizar su supremacía en ataques de precisión de largo alcance;
- 3) las capacidades químicas y biológicas sirias no le dan un efecto disuasivo significativo a Israel, pues no rivalizan con el estatus de dicho país como potencia nuclear y sólo justificarían el uso de armas nucleares en represalia antes que lograr beneficios estratégicos;
- 4) la fuerza aérea siria se acerca a la obsolescencia como una fuerza. Aunque dicho país tiene algunos ‘aviones modernos’, carece de la mezcla de sensores aéreos y terrestres y de gestión de batalla, la mezcla de municiones, activos y sostenibilidad que necesita para competir. Se enfrenta a la supremacía de facto de la fuerza aérea israelí, y
- 5) los misiles son la única forma de atacar a Israel con cierto éxito por parte de Siria, pero sigue enfrentando defensas israelíes cada vez más eficaces, además de su capacidad de atacar y destruir los sistemas de sirios con los activos de ataque de precisión que posee.²⁸

El análisis contextual de Anthony H. Cordesman fortalecería las tesis de Sagan, Bleek, Doon-Jong y Gartzke relativas a las motivaciones que podrían tener naciones interesadas en desarrollar armamento nuclear tomando al evento en Siria como un caso de estudio.

Sin embargo, no es el único caso en el que el sistema de seguridad nuclear se ha visto rebasado por intenciones estatales contrarias a su objetivo. Los casos de Irak y Corea del Norte también se han presentado como fracturas dignas de revisión.

De los niveles de proliferación nuclear mencionados por Bleek (exploración, búsqueda y adquisición),²⁹ sólo Corea del Norte fue capaz de llegar hasta la última categoría. Siria se insertaría en la primera de ellas en tanto que Irak podría caer en la segunda.

²⁸ Anthony H. Cordesman, “The Israeli ‘nuclear reactor strike’ and Syrian weapons of mass destruction: a background analysis” en *Center for Strategic and International Studies*, Washington, D. C., Estados Unidos, 24 de octubre de 2007, p. 2, disponible en https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/071024_syriannucl_weapcontext.pdf consultado el 26 de octubre de 2017.

²⁹ Véase Philip C. Bleek, “Why do States proliferate? Quantitative analysis of the exploration, pursuit and acquisition of nuclear weapons” en William C. Potter y Gaukhar Mukhatzhanova (eds.), *Forecasting Nuclear Proliferation in the 21st Century. The Role of Theory*, vol. 1, Stanford University Press, California, Estados Unidos, 2010, pp. 159-192.

El programa nuclear clandestino de Irak se inserta como otra agravante para el sistema. Desde la década de los años setenta, Irak comenzó la búsqueda de tecnologías y material útiles para la creación de armamento. El detonante técnico que dio un mayor impulso al programa fue la adquisición de dos reactores nucleares franceses en 1976 (Tammuz I y II). Sin embargo, desde 1975, un año después de la adquisición, el mismo Saddam Hussein había declarado que tenía intenciones de armarse nuclearmente.

Para 1981, Israel realizó un ataque aéreo que destruyó el reactor de Osiraq. El gobierno iraquí jamás pudo reponerse en materia de investigación y desarrollo nuclear, aun cuando fue capaz de desarrollar localmente centrífugas de calidad deseable.

El caso más notable de éxito de un programa clandestino es sin duda el de Corea del Norte, país que comenzó a proyectar la necesidad de desarrollar capacidades nucleares desde la Guerra de las Coreas entre 1950 y 1953, fechas en las que inició su programa civil de energía nuclear.

Retomando las motivaciones analizadas en este artículo, la República Democrática Popular vinculó el programa nuclear con el constructo político *juché*, bajo el cual hombres y mujeres dueños de su destino, debían también ser garantes de la independencia económica y política del país. Tras haber sido amenazado por Estados Unidos de un destino similar al de Hiroshima en Japón durante la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo del programa se justificó con base en la categoría de seguridad y la premisa de una disuasión local creíble sin la dependencia de la Unión Soviética y China, aun cuando existen diferencias entre estudiosos en la materia.

Para algunos, fue hasta la década de los años setenta que Corea del Norte comenzó a aplicar su *expertise* nuclear para efectos ofensivos; otros creen que fue mucho después por el desarrollo tecnológico obtenido.

El régimen norcoreano accedió al TNP en el año de 1985, en el que se mantuvo hasta el 2003, año en el que presentó su renuncia al instrumento referido. Ello implica que durante 18 años logró mantenerse al margen de los controles impuestos por el sistema hasta lograr un desarrollo sustantivo en la materia.

Los casos norcoreano, iraquí y sirio han permitido la continuidad de la lógica de las potencias nucleares de orientar el sistema más hacia la no proliferación que al desarme. La prioridad internacional, entonces, es restringir horizontalmente el número de países capaces de poseer armamento nuclear, dejando en segundo plano la eliminación del armamento existente de aquellos que las poseen.

Nuevos desarrollos tecnológicos

La investigación en materia de armamento nuclear ha continuado su evolución desde fines de la Segunda Guerra Mundial.

A inicios de la década de los años noventa en Estados Unidos, se presentó una iniciativa por parte de científicos de Los Álamos para el desarrollo de armas nucleares miniaturizadas o concebidas como armas de bajo desempeño o de destrucción limitada. Se conceptualizaron como armas menores a cinco kilotones de rendimiento o menos.³⁰

El asunto detonó una serie de debates en torno a su legalidad respecto a la naturaleza y objeto de instrumentos como el TNP. Se temía que la carrera armamentista tomara otro rumbo y que los países desarrolladores realizaran diseños tecnológicos fuera de los sistemas de monitoreo y en directa oposición al espíritu del desarme mundial.

Bajo dicha lógica, fueron puestos sobre la mesa no sólo diseños de bombas nucleares en miniatura, sino también una evolución de armas llamadas *Bunker Busters*, cuya particularidad radicaba en penetrar el suelo antes de detonar su carga explosiva, por lo cual se les consideró útiles para neutralizar objetivos enterrados bajo tierra. El nuevo diseño, llamado *Robust Nuclear Earth Penetrator* (RNEP). Es decir, el mismo principio pero con un componente nuclear.

Para el año 2004, se realizó una solicitud oficial de financiamiento para el proyecto, pero fue revirado un año después, en favor de investigaciones que no involucraran la parte nuclear. Sin embargo, quedó en la mesa del debate sobre las capacidades estatales de varios países para el desarrollo de armamento similar, que no pudiera ser controlado por el sistema, y cuyo impacto sería desastroso para los esfuerzos de no proliferación y desarme mundiales.

Los críticos de cualquier esfuerzo destinado al desarrollo y la producción de *mini-nukes* argumentan que se borraría la distinción entre armas convencionales modernas y armas nucleares. Por consiguiente, su despliegue aumentaría de manera considerable la probabilidad de su uso.³¹

La idea de desarrollar estas armas fue retada sistemáticamente por las consecuencias (también tácticas), de su uso. Grupos como la *Union of Concerned Scientists* señalaron diversos argumentos³² en contra de los diseños presentados, entre ellos el que el RNEP podría no destruir objetivos bajo tierra pero sí podría resultar en la

³⁰ *Global Security*, “Weapons of mass destruction. Robust Nuclear Earth Penetrator” en *Global Security*, Washington, D. C., Estados Unidos, p. 9, disponible en <http://www.globalsecurity.org/wmd/systems/rnep.htm> consultado el 26 de octubre de 2017.

³¹ Frank Barnaby, “New nuclear-weapon developments in the USA” en *Briefing Papers*, Oxford Research Group, Estados Unidos, junio 2005, disponible en <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/newnukes.pdf> consultado el 23 de mayo de 2015.

³² Union of Concerned Scientists, “The Robust Nuclear Earth Penetrator” en *Nuclear Weapons Policy*, Estados Unidos, 2005, p. 1, disponible en <http://www.ucsusa.org/nuclear-weapons/us-nuclear-weapons-policy/robust-nuclear-earth-penetrator.html#.WSW4BmdzPcs> consultado el 26 de octubre de 2017.

muerte de millones de personas debido a la lluvia nuclear que produciría, espectro que podría ampliarse de contar con corrientes de vientos que la trasladaran a distancias considerables del lugar de su uso, así como de la radiación erogada.

Es importante notar el esfuerzo que se ha realizado para que, pese a la proscripción del armamento nuclear, se continúe en la búsqueda de alternativas capaces de esquivar o en su defecto, aprovechar lagunas o interpretaciones de los esfuerzos jurídicos existentes con motivos militares.

Conclusiones

Resultan innegables los avances que la sociedad internacional ha realizado para ajustar el sistema de no proliferación y desarme con el paso del tiempo. Regímenes, instrumentos jurídicos y mecanismos de verificación poco a poco han logrado adecuarse a la nueva realidad mundial y a los retos que ella impone.

Lo anterior, sin embargo, no implica perfección. El sistema dista mucho de no tener ventanas de oportunidad, mismas que son aprovechadas por distintos actores con la finalidad de fortalecer sus capacidades para llegar a objetivos diversos.

En la medida en que el armamento nuclear y radiológico continúe presente como una alternativa para generar seguridad, estatus, prestigio o poder, el sistema no podrá garantizar su completa eficiencia. Las motivaciones continuarán siendo vigentes hasta que éstas puedan ser proscritas como posibilidad, lo cual parecería improbable, cuando menos en el mediano plazo.

Si bien existen esfuerzos dedicados a señalar a este tipo de armamento como inhumano, sólo fructificarán en la medida en que las escuelas de pensamiento político se encuentren imbuidas por principios doctrinales propios de las escuelas de paz. En este sentido, la sociedad civil tiene un papel fundamental para avanzar en dicho camino, generando sinergias positivas con la iniciativa privada y sectores gubernamentales estratégicos capaces de generar un cambio.

Las fallas en la operación continuarán fungiendo como un reto en el mediano plazo. La generación de mercados negros es una consecuencia directa de los errores en la operación del sistema. Tanto actores no estatales como estatales aprovechan estos espacios ilegales de compra-venta de materiales y tecnología, promoviendo como riesgos y, en escenarios más complejos, amenazas al sistema mismo.

La base de datos de tráfico del OIEA demuestra el interés por la existencia del mercado y lo que es capaz de proveer. También arroja luz a problemas que se experimentan a nivel local al momento de administrar procesos. Faltas de capacitación y generación de culturas de seguridad, así como asignaciones presupuestales para la manutención de la seguridad física de instalaciones, personas e información, son asuntos

que varían de país a país dependiendo de sus capacidades técnicas, humanas y monetarias.

Los robos y extravíos de material se mantienen relativamente estables, salvo el caso de la década de los años noventa ya referida, lo cual se vincula con las motivaciones analizadas en el primer rubro de retos al sistema. En la medida en que dichos argumentos se presenten como válidos, la necesidad de violentar el sistema será estable también y por ende la existencia de dichos mercados.

Otro problema que se desprende de la existencia de mercados negros es la posibilidad específica de que no sólo actores estatales trafiquen tecnologías y materiales para fines de seguridad nacional. También existe la posibilidad de que actores no estatales como grupos terroristas se acerquen a dichos espacios con la intención de aumentar su capacidad de fuego y con ello, sus posibilidades de doblegar a las audiencias a las cuales van dirigidos sus mensajes al operar la violencia.

El OIEA ha clasificado cuatro posibles riesgos de seguridad nuclear: el robo de un arma nuclear; la adquisición de materiales nucleares para la construcción de dispositivos nucleares explosivos; el uso malicioso de fuentes radiactivas —incluidas las denominadas “bombas sucias”; y los riesgos radiológicos causados por un ataque o un sabotaje de una instalación o un vehículo de transporte.³³

Han sido documentados casos de grupos terroristas interesados en la adquisición de material radiológico con la intención de generar dispositivos de diseminación radioactiva (RDD por sus siglas en inglés). Casos de particular atención han sido detectados en Chechenia, cuando en 1995 un grupo de separatistas dieron aviso a una estación de televisión del posible uso de una bomba sucia enterrada en un parque.

Al Qaeda también han mostrado interés en la creación y desarrollo de estos dispositivos. En 2002, un estadounidense convertido al Islam, José Padilla, fue arrestado por conspirar para construir un arma radiológica después de regresar de un campo de entrenamiento de Al Qaeda en Pakistán. En 2003, las fuerzas de la coalición en Afganistán recuperaron planes para una bomba sucia; Abu Zubaydah, al parecer, dijo a sus interrogadores que Al Qaeda realmente había construido un dispositivo de este tipo, aunque no se ha encontrado ninguno. El afiliado Al-Qaeda británico Dhiren Barot, también convertido al Islam, planeaba construir un RDD entre las otras parcelas por las que fue arrestado en Gran Bretaña en 2004. Y se ha informado que el especialista en armas no convencionales de Al Qaeda, Midhat Mursi al-Sayyed Umar trabajó en un concepto de RDD antes de su muerte en 2008 en una ataque de drones en Pakistán.³⁴

³³ Mohamed ElBaradei, “Nuclear Terrorism: Identifying and Combating the Risks” en *Statements*, Organización Internacional de Energía Atómica, Viena, Austria, p. 1, disponible en <https://www.iaea.org/newscenter/statements/nuclear-terrorism-identifying-and-combating-risks> consultado el 26 de octubre de 2017.

³⁴ Michael Eisenstadt y Omar Mukhlis, *The Potential for Radiological Terrorism by al-Qaeda and the Islamic*

Daesh también ha manifestado interés en la construcción de dispositivos radiológicos. David Albright y Sarah Burkhard han señalado las pretensiones de dicho grupo para adquirir materiales radiológicos que pudiera utilizar como arma terrorista merece especial preocupación y escrutinio, por lo que no debiera dejar de considerarse como un escenario plausible y realista *vis à vis* sus posibilidades de desarrollar u obtener un arma nuclear.

Por último, se encuentra el reto de los nuevos diseños de armamento. La búsqueda de ventajas sobre enemigos y adversarios es una constante en el pensamiento humano. Lo anterior, independientemente de la calidad del sistema regulatorio mundial existente. Por lo general, éstos se llevan un tiempo en asimilar ocurrencias y situaciones que flexibilizan o rompen paradigmas; se genera una etapa de entendimiento de los fenómenos, se analizan contextos, causas y consecuencias, y finalmente, con el tiempo, se procede a normarlos.

En este sentido, el tiempo siempre ha sido un factor aprovechado por actores de la naturaleza que fuere contrarios al sistema, quienes sacan provecho de lagunas, espacios a interpretación o simplemente sus ventajas competitivas políticas, económicas o militares para alcanzar sus metas y posicionarse como competitivos frente a otros.

Los retos presentados en el artículo también encuentran vínculos entre sí mismos como fue analizado en su momento, razón por la cual es indispensable su urgente atención. Ello implica que al atender con mayor fortaleza alguno de ellos, necesariamente habrá un efecto *spill-over* positivo que redundará en una mejor atención de los demás.

Queda claro que los retos al sistema son importantes, más no imposibles de atender. Voluntad política y concientización de dichas problemáticas y sus consecuencias son sin duda elementos indispensables para atenderlos. Por último, ninguno de los problemas planteados podría resolverse en ausencia de ellos.

Fuentes consultadas

Acosta Sánchez, Miguel A., “La no proliferación de misiles balísticos: el código internacional de conducta de La Haya en el contexto internacional y europeo” en Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, España, 13 de junio de 2014, disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/>

State, The Washington Institute, policywatch 2671, Estados Unidos, 10 de agosto de 2016, p. 1, disponible en <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-potential-for-radio-logical-terrorism-by-al-qaeda-and-the-islamic-state> consultado el 26 de octubre de 2017.

- fichero/docs_marco/2014/DIEEEM08-2014_MisilesBalisticos_MiguelAcosta.pdf
- Arias Sánchez, María del Carmen, *El Tratado de No Proliferación de armas nucleares como instrumento clave de la seguridad internacional: vigencia e importancia (2000-2010)*, Tesis de Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales, FCPYS, UNAM, México, 2014.
- Barnaby, Frank, “New nuclear-weapon developments in the USA”, en *Briefing Papers*, Oxford Research Group, Estados Unidos, junio de 2005, disponible en: <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/newnukes.pdf>
- Bleek, Philipp C., “Why do States proliferate? Quantitative analysis of the exploration, pursuit and acquisition of nuclear weapons”, en William C. Potter y Gaukhar Mukhatzhanova (eds.), *Forecasting Nuclear Proliferation in the 21st Century. The Role of Theory*, vol. 1, Stanford University Press, California, Estados Unidos.
- Cordesman, Anthony H., *The Israeli “Nuclear Reactor Strike” and Syrian Weapons of Mass Destruction: A Background Analysis*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., Estados Unidos, 24 de octubre de 2007, disponible en https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/071024_syriannucl_weapcontext.pdf
- Danielsson, Sune, “Basic information on the Wassenaar Agreement” en *Revista Favorita Papers*, Vienna School of International Studies, Federal Ministry for Foreign Affairs, Viena, Austria, enero de 2005, disponible en http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/07/Favorita_Paper.pdf
- Dong-Joon Jo y Erik Gartzke, “Determinants of nuclear weapons proliferation” en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, núm. 1, SAGE Publications, Estados Unidos, febrero de 2007.
- Eisenstadt, Michael y Omar Mukhlis, *The Potential for Radiological Terrorism by al-Qaeda and the Islamic State*, The Washington Institute, policywatch 2671, Estados Unidos, 10 de agosto de 2016, disponible en <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-potential-for-radiological-terrorism-by-al-qaeda-and-the-islamic-state>
- El Baradei, Mohamed, “Nuclear terrorism: Identifying and combating the risks”, en *Statements*, Organización Internacional de Energía Atómica, Viena, Austria, disponible en <https://www.iaea.org/newscenter/statements/nuclear-terrorism-identifying-and-combating-risks>
- Fisher, David, “Salvaguardias nucleares: los primeros pasos”, en *Boletín del OIEA*, vol. 49, núm. 1, Viena, Austria septiembre de 2007, disponible en https://www.iaea.org/sites/default/files/49103480711_es.pdf

- Grupo de Suministradores Nucleares, “Sobre el GSN”, Viena, Austria, disponible en <https://www.iaea.org/about/overview/history>
- Kmentt, Alexander, “Declaración general ante la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación”, Misión Permanente de Austria ante la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 29 de abril de 2015, disponible en http://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/AT_en.pdf
- MacCalman, Molly, “A.Q. Khan nuclear smuggling network”, en *Journal of Strategic Security*, Universidad de Maryland, Estados Unidos, vol. 9, artículo 9, 2016, disponible en <http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1506&context=jss>
- Martin, James, “CNS Global incidents and trafficking database” en Center for Nonproliferation Studies (CNS), Reporte anual de 2016, abril de 2017, disponible en <http://www.nti.org/analysis/reports/cns-global-incidents-and-trafficking-database/>
- Missile Technology Control Regime, Introduction, *The Missile Technology Control Regime (MTCR)*, Estados Unidos de América, 19 de octubre de 2017, disponible en <http://mtcr.info/mtcr-annex/>
- Organismo Internacional de Energía Atómica, “History”, Viena, Austria, disponible en <https://www.iaea.org/about/overview/history>
- Organismo Internacional de Energía Atómica, *Combating Illicit Trafficking in Nuclear and other Radioactive Material*, IAEA Nuclear Security Series, No. 6, Viena, 2007, disponible en http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/pub1309_web.pdf
- Organismo Internacional de Energía Atómica. IAEA “Incident and trafficking database (ITBD). Incidents of nuclear and other radioactive material of regulatory control. 2016”, *Fact Sheet*, Viena, Austria, disponible en <https://www-ns.iaea.org/downloads/security/itdb-fact-sheet.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, *Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear*, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 2005, disponible en <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-15.pdf>
- Rensselaer, Lee, “Nuclear smuggling: Patterns and responses, parameters”, en *U.S. Army War College Quarterly*, Estados Unidos, primavera de 2003, disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/7059/0e0a7122e639f3e48c87eaaad0c56d677d4a.pdf>
- S/A, “Global security, weapons of mass destruction. Robust nuclear Earth penetrator”, en *Global Security*, Washington, D.C. Estados Unidos, disponible en <http://www.globalsecurity.org/wmd/systems/rnep.htm>

- Schmidt, Fritz W., "The Zangger Committee: Its history and future role" en *The Nonproliferation Review*, vol. 2, núm. 1, Monterey Institute of International Studies, Estados Unidos, otoño de 1994, disponible en <http://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/schmid21.pdf>
- Schulte, Gregory L., "Uncovering Syria's covert reactor", en *Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., enero de 2010, disponible en http://carnegieendowment.org/files/schulte_syria.pdf
- Scott D., Sagan. "Why do states build nuclear weapons? Three models in search of a bomb", en *International Security*, vol. 21, núm. 3, The MIT Press, Estados Unidos, invierno de 1996-1997, disponible en <http://links.jstor.org/sici?sici=0162-2889%28199624%2F199724%2921%3A3%3C54%3AWDSBNW%3E2.0.CO%3B2-1>
- Scott D., Sagan, "The causes of nuclear weapons proliferation", en *Annual Review of Political Science*, vol. 17, Universidad de Stanford, Estados Unidos, 2011 disponible en http://cisac.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Sagan_Causesof_NuclearWeaponsProliferation.pdf
- Spector, Leonard S. y Avner Cohen. "Israel's airstrike on Syria's reactor: implications for the Nonproliferation Regime", en *Arms Control Today*, Washington, D.C., Estados Unidos, agosto 7 de 2008, disponible en https://www.armscontrol.org/act/2008_07-08/SpectorCohen
- Union of Concerned Scientists, "The robust nuclear earth penetrator", en *Nuclear Weapons Policy*, Estados Unidos, 2005, disponible en <http://www.ucsusa.org/nuclear-weapons/us-nuclear-weapons-policy/robust-nuclear-earth-penetrator.html#.WSW4BmdzPcs>

El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA): 60 años de claroscuros en la búsqueda por la paz y la seguridad internacionales

The International Atomic Energy (IAEA): 60 years of chiaroscuros in the research for international peace and security

Jorge Alfonso Monjaráz Domínguez¹

Resumen

El trabajo expone una breve historia del Organismo Internacional de Energía Atómica a 60 años de su fundación. Se realiza un recuento de sus orígenes, así como de sus éxitos, donde se destaca el papel de las salvaguardias; después se hace una revisión de su crisis más conocida y luego se explican las causas de sus fallas y la realidad detrás de éstas; asimismo, se propone una serie de áreas de oportunidad para que el mundo pueda utilizar a la institución de manera más eficaz en las tareas de la no proliferación y el desarme nuclear.

Palabras clave: Organismo Internacional de Energía Atómica, salvaguardias, no proliferación, desarme nuclear, relaciones internacionales.

Abstract

60 years after its foundation this paper exposes a brief history of the International Atomic Energy Agency, the research carries out a recount both its origins and its successes, where the safeguards have a special mention; after this, the work explains the characteristics of its most known crisis and then pointing out the causes of its failures; the institution has areas of opportunity that the world can take advantage of to use them more effectively in the task of Non-Proliferation and nuclear disarmament that they are also discussed here.

Key words: International Atomic Energy Agency, Safeguards, Non-Proliferation, nuclear disarmament, international relations.

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociales y maestro en Estudios en Relaciones Internacionales por la FCPYS, UNAM. Correo: jalfonsomonjarazd@yahoo.com.mx

Introducción: de los albores de la era nuclear a la fundación del OIEA

La historia del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA o International Atomic Energy Agency, IAEA) se halla intrínsecamente vinculada a los acontecimientos que marcaron el fin de la Segunda Guerra Mundial, a saber, la detonación de dos artefactos nucleares de Estados Unidos sobre territorio japonés; el primero en Hiroshima el 6 de agosto de 1945 (bautizado como *Little Boy*) y el otro en Nagasaki tres días después (conocido como *Fat Man*). El uso, por vez primera, de energía nuclear en un conflicto armado² entrañó una nueva realidad: el mundo se hallaba en el umbral de una nueva y riesgosa etapa caracterizada por los catastróficos efectos que acarrea el uso de las armas nucleares, las más devastadoras armas de destrucción en masa (ADM)³ desarrolladas por la humanidad.

Por fortuna el futuro no era del todo gris en aquel momento. Uno de los saldos positivos surgidos de la segunda conflagración mundial fue la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la única institución de alcance general que, desde entonces y hasta nuestros días, se ha desempeñado como el mecanismo fundamental a través del cual se intenta garantizar que la sociedad internacional viva en un entorno de paz y seguridad internacionales, tal como se indica en el Artículo 1 de su Carta fundacional. Dicho lo anterior también es menester recordar que el Capítulo V del mismo documento señala que su Consejo de Seguridad (CSONU) resulta ser, de entre sus órganos principales, el vigilante decisivo para que tales metas se cumplan cabalmente, facultad en la que la función de sus miembros permanentes resulta central.

Sin embargo, de modo paradójico, el uso de armas nucleares por parte de los estadounidenses incitó a los integrantes fijos de dicho Consejo a desarrollarlas lo que, en los hechos, en lugar de sentar bases más firmes en la consecución de la estabilidad del mundo, deteriora las pocas existentes. Es fundamental no olvidar que este órgano cuenta con dos tipos de miembros: permanentes y no permanentes, en la primera categoría se incluyen a los denominados “vencedores” de la Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos de América, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS que, después de su implosión en 1991 fue sustituida por la Federación de Rusia), Francia, Reino Unido y República Popular China, actores cuya presencia continua en el Consejo les permite estar al tanto de la evolución y condición del equilibrio global y tomar mejores decisiones para mantenerlo.

² La primera detonación de este tipo ocurrió fuera de un teatro de conflicto y fue llevada a cabo por Estados Unidos: conocida como Prueba Trinity tuvo lugar el 16 de julio de 1945 en Alamogordo, Nuevo México, Estados Unidos como parte del Proyecto Manhattan a través del cual los estadounidenses querían –y lograron– desarrollar este tipo de artefactos.

³ Categoría que incluye a las armas químicas y a las armas biológicas.

No obstante, el uso de Estados Unidos de armas nucleares en un conflicto empujó a los otros cuatro miembros del Consejo de Seguridad a desarrollarlas bajo el supuesto de que no dominar el secreto atómico implica hallarse en desventaja frente a los posibles rivales, condición estratégica inaceptable en aquel entorno de antagonismo derivado de la incompatibilidad de sistemas liderados por Washington y Moscú. Por tal motivo las potencias garantes de la paz y seguridad internacionales se convierten, contradictoriamente, en las desarrolladoras y poseedoras primigenias de artefactos nucleares; como ya se indicó Estados Unidos detona sus primeras bombas en 1945, la URSS rompe ese monopolio el 9 de julio de 1949, luego vendrían las pruebas de Reino Unido el 3 de octubre de 1952, de Francia el 13 de febrero de 1960 y finalmente de China el 16 de octubre de 1964 conformando así al selecto grupo de naciones poseedoras, legalmente, de estas herramientas bélicas.

Sin embargo, incluso en ese entorno de creciente tensión que derivaría en la Guerra Fría, surge y persiste el disenso a nivel mundial sobre la utilidad, viabilidad, legitimidad y humanitarismo que implica su uso, y Estados Unidos no está exento de ese disenso, incluso a los más altos niveles, pues el General Dwight D. Eisenhower comandante de las Fuerzas aliadas en Europa durante la Segunda Guerra Mundial y sucesor del presidente Harry S. Truman (quien siendo presidente toma la decisión de lanzar las bombas) declararía que “los japoneses estaban listos para rendirse y no hacía falta golpearlos con esa cosa horrible”,⁴ opinión compartida por el general Douglas MacArthur, comandante de las fuerzas aliadas en el Frente del Pacífico Sur, si bien Truman no consultó a ninguno de ellos para resolver el asunto.⁵

No obstante, la postura de Eisenhower sobre el tema con el tiempo cambió y se volvió un tanto ambigua una vez que ocupó la presidencia (1953-1961): por un lado comenzó a defender el uso pacífico de la energía nuclear y, por otro, la Doctrina Eisenhower (dada a conocer el 12 de enero de 1954 y también llamada Doctrina de Represalias Masivas y Doctrina Dulles)⁶ dejó pocas dudas sobre la determinación de Estados Unidos de utilizar armas nucleares, en especial para inhibir o repeler un posible ataque de la URSS.⁷

⁴ Arturo Wallace, “¿Era necesario lanzar la bomba atómica contra Hiroshima?” en *BBC* (Sección Mundo), BBC, Reino Unido, 6 de agosto de 2015, disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150805_hiroshima_bomba_atmica_aniversario_razones_aw consultado el 10 de agosto de 2017.

⁵ Miguel Marín Bosch, “Temas nucleares” en *La Jornada*, México, 6 de marzo de 2014, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/06/politica/030a1pol> consultado el 10 de abril de 2017.

⁶ Esa doctrina planteó tres principios: 1) en caso de un ataque soviético, Estados Unidos no dudaría en lanzar represalias masivas utilizando armas nucleares; 2) una acción de respuesta inmediata que no tendría que darse necesariamente en el lugar donde se hubiera producido la agresión; 3) no existencia de “santuarios” libres de ataque. Cualquier lugar del bloque comunista sería susceptible de ser atacado, incluida la URSS.

⁷ La opinión de Eisenhower al respecto había cambiado previamente a la exposición de su doctrina,

Para los objetivos de este trabajo sólo se retomará el “apoyo” de Eisenhower al uso de la energía nuclear con fines pacíficos, al respecto cabe mencionar que antes de cumplir un año como presidente, el 8 de diciembre de 1953 pronunció un histórico discurso frente a la Asamblea General de la ONU conocido como *Átomos para la paz* en el que “en vez de centrarse exclusivamente en los peligros de la guerra atómica, alabó las aplicaciones nucleares civiles en la agricultura, la medicina y la generación de energía. Propuso establecer un ‘organismo internacional de energía atómica’ que promoviese los usos pacíficos de la energía nuclear ‘en beneficio de toda la humanidad’”,⁸ con ello iniciaba la historia del OIEA.

La disertación de Eisenhower sentó las bases para la creación, en apenas cuatro años, del OIEA, meta que fue facilitada por la instauración del diálogo bilateral con la Unión Soviética y por las conversaciones que Estados Unidos sostuvo con Reino Unido, Canadá, Australia, Bélgica, Francia, Portugal y Sudáfrica. Luego en 1955 se efectuó una Conferencia de las Naciones Unidas en Ginebra con el que se fundó el grupo negociador del OIEA al que se integró Brasil, Checoslovaquia, la URSS e India. Las negociaciones avanzaron notablemente en 1956 y así fue como después de celebrada la primera Conferencia General del nuevo Organismo (con sede en Viena⁹), éste y su estatuto entraron en vigor el 29 de julio de 1957¹⁰ con la participación inicial de 81 países miembros,¹¹ cifra que se ha ampliado a 168 (abril de 2017), realidad que revela un primer éxito de la entidad: su capacidad de ser reconocida como una institución que está a favor de la paz y la seguridad a partir de la vigilancia de las actividades nucleares en el mundo.

ahora se sabe que desde 1953 había expresado abiertamente su intención de “resolver” la guerra de Corea usando ADM contra Corea del Norte y China continental, Véase Bernard Gwertzman, “U.S. paper tell of ‘53 Policy to use A-Bomb in Korea” en *The New York Times*, Nueva York, 8 de junio de 1984, disponible en <http://www.nytimes.com/1984/06/08/world/us-papers-tell-of-53-policy-to-use-a-bomb-in-korea.html> consultado el 16 de abril de 2017.

⁸ Elisabeth Röhrlich, “Eisenhower’s Atoms for Peace. The speech that inspired the creation of the IAEA”, en *IAEA Bulletin “Contributing to Peace, Health and Prosperity”*, vol. 54-4, IAEA, Viena, diciembre 2013, p. 3.

⁹ Se propusieron como sedes Copenhague, Estocolmo, Nueva York, Río de Janeiro y Viena, se eligió esta última porque Austria había recobrado su independencia en 1955, después de 10 años de ocupación por cuatro potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, se entendía así que Viena representaba un ejemplo de paz y de que el cambio era posible, valores fundamentales dado el clima de Guerra Fría.

¹⁰ Véase Elisabeth Röhrlich, *op. cit.*

¹¹ México no es país fundador del OIEA, pero ingresó al organismo un año después de su formación, en 1958 junto con Bélgica, Ecuador, Finlandia, Irán, Luxemburgo, Filipinas y Sudán y, a partir de ese momento ha desempeñado un destacable papel en la búsqueda de construir un mundo a salvo del peligro nuclear, por ejemplo, siendo el primero en aceptar las salvaguardias del OIEA.

OIEA: un mecanismo a favor de la paz y seguridad nucleares

El OIEA tiene tres metas fundamentales que son su razón de existir:

- 1) realizar inspecciones y verificaciones nucleares;
- 2) idear y aplicar políticas de prevención y medidas de seguridad estrictas; y
- 3) ejercer vigilancia y control sobre el uso de la tecnología y ciencia nucleares.

Para lograr que su credibilidad al respecto no sea puesta en duda, la entidad ha tenido entre sus directores generales a hombres comprometidos que, se asume, anteponen los objetivos del organismo a la política internacional. El primer director fue el estadounidense William Sterling Cole (1957-1961), sucedido por el físico sueco Sigvard Arne Eklund (1961-1981); luego vendría otro sueco, Hans Blix (1981-1997); el cuarto director fue Mohamed ElBaradei de Egipto (1997-2009) y desde 2009 es el japonés Yujika Amano, quien lleva las riendas de una entidad compleja cuya labor resulta difícil de realizar en un entorno hostil, lo que la ha llevado a enfrentar momentos críticos de los que se hablará más adelante, pero que han sido superados por la gestión de sus líderes.

Dado su carácter es evidente que el OIEA es un mecanismo que, desde la perspectiva del multilateralismo global, lucha contra la proliferación de armas y materiales nucleares con fines militares. Sus actividades son complementarias a las que se desarrollan al amparo del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), del Tratado por el que se Prohíben los Ensayos con Armas Nucleares en la Atmósfera, en el Espacio Ultraterrestre y debajo del Agua y del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (que no ha entrado en vigor).

Por su íntima relación la evolución del OIEA está ligada, ineludiblemente, al TNP. Este instrumento firmado en Londres, Moscú y Washington el 1º de julio de 1968 que está en vigor desde el 5 de marzo de 1970,¹² es considerado la piedra angular del Régimen Multilateral de No Proliferación, por ser el acuerdo más significativo y extenso del desarme que busca anular los peligros que entraña el uso militar de la energía nuclear. El Tratado funciona sobre el adecuado desarrollo de sus tres pilares fundamentales:

¹² Originalmente el Tratado, aprobado en la Resolución 2373 (XXII) del 12 de junio de 1968 de la Asamblea General de la ONU, tendría una vigencia de 25 años, empero en la reunión del 11 de mayo de 1995 de la Conferencia de las Partes encargada del examen y la prórroga del Tratado sobre la No Proliferación las Armas Nucleares, se decidió que este instrumento continuaría en vigor indefinidamente.

- 1) garantizar la no proliferación de armas nucleares;
- 2) impulsar los usos pacíficos de la energía nuclear; y
- 3) fortalecer cualquier mecanismo encaminado a lograr el desarme nuclear.¹³

En virtud del Artículo III del TNP, el OIEA tiene un papel fundamental en dichas tareas, esa disposición es pues, el puente entre ambos. Al respecto es preciso aclarar que el OIEA no es parte del TNP, sino un instrumento al servicio del acuerdo, dicho lo anterior es imprescindible subrayar que las funciones y responsabilidades del organismo previstas en el tratado son las siguientes:

- 1) desarrollar y poner en marcha medidas de fomento de confianza sobre el uso de energía nuclear;
- 2) es un mecanismo de alerta temprana que llama la atención del mundo respecto a actividades ilícitas que involucran el uso de energía nuclear;
- 3) de ser necesario, el OIEA es el detonador de medidas y respuestas adicionales por parte de la comunidad internacional en caso de una violación de las reglas sobre el uso de la energía nuclear;
- 4) es el mecanismo facilitador legalmente reconocido para la transferencia de aplicaciones de tecnología nuclear con fines pacíficos; y
- 5) proporciona al cuerpo de inspectores expertos encargados de aplicar y evaluar las salvaguardias¹⁴ internacionales en materia del uso de energía nuclear.

Las salvaguardias operan a partir de acuerdos anuales que se celebran con cada Estado miembro. Es un proceso que se desarrolla en cuatro etapas:

Etapa 1: entraña la recopilación, procesamiento y revisión de toda la información disponible sobre un Estado para evaluar la coherencia de su programa nuclear.
 Etapa 2: denominado como Enfoque de salvaguardias para cada Estado, contempla medidas para alcanzar los objetivos técnicos para verificar las declaraciones del Estado en esta materia.

¹³ Véase Organización de las Naciones Unidas, *Conferencia de las Partes del año 2005 encargada del examen del Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares. Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares*, Nueva York, ONU, 2-27 de mayo de 2005, disponible en <http://www.un.org/es/conf/npt/2005/npttreaty.html> consultado el 14 de abril de 2017.

¹⁴ A partir de las disposiciones del Artículo III del TNP puede definirse a las Salvaguardias como el conjunto de medidas técnicas, de carácter general, aplicadas por el OIEA de conformidad con los instrumentos legales vigentes en esta esfera sobre materiales y actividades nucleares con las que se verifica, con independencia, que las instalaciones nucleares no sean usadas indebidamente y que los materiales no se desvíen para ser utilizados con fines no pacíficos.

Etapa 3: abarca la planificación, realización y evaluación de salvaguardias, en este proceso se desarrolla un plan que especifica las actividades de salvaguardia a llevarse a cabo, tanto en el campo (el área geográfica de cada Estado) como en la sede de la Agencia. Cuando ha tenido lugar la actividad en el campo, el OIEA evalúa el grado en que se han alcanzado los objetivos técnicos e identifica las inconsistencias existentes en la información que podrían necesitar ser objeto de seguimiento.

Etapa 4: se refiere a la extracción de conclusiones de las salvaguardias, mismas que se basan en la verificación y en los hallazgos independientes. Estos informes finales son el producto final del ciclo anual de la aplicación de salvaguardias y proporcionan garantías creíbles a la comunidad internacional de que los Estados cumplen sus obligaciones de salvaguardias.

Las medidas del sistema de salvaguardias se clasifican del modo siguiente:

- a) medidas tradicionales: es la piedra angular del sistema. Involucra actividades de inventario de los materiales nucleares, que se realizan en las instalaciones u otros lugares en que los Estados han declarado la presencia de materiales sometidos a salvaguardias. Se basan en la verificación contable del material nuclear y sus flujos, complementadas con la contención (recintos) y vigilancia (cámaras y monitores);
- b) medidas de fortalecimiento: actividades adicionales que existen desde 1992 para fortalecer al sistema tradicional y confirmar que no hay indicios de materiales ni actividades nucleares en ese Estado que debieron haber sido declarados. Involucra dos categorías:
 - b.1) medidas que se pondrán en práctica en virtud de la facultad legal conferida con arreglo a los acuerdos de salvaguardias existentes.
 - b.2) medidas que se aplicarán en virtud de la facultad legal complementaria conferida conforme a los protocolos adicionales concertados sobre la base del modelo de Protocolo adicional.¹⁵

Las medidas de salvaguardias amplias pueden abarcar actividades adicionales como: la obligación del Estado que se está evaluando de proporcionar información sobre nuevas instalaciones; sobre modificaciones en las instalaciones para el manejo de los materiales; sobre las importaciones y exportaciones de materiales y equipos;

¹⁵ Sobre la composición del Sistema de Salvaguardias véase Pierre Goldschmidt, "The IAEA Safeguards System Moves into the 21st Century" en *IAEA Bulletin "Safeguards and Non-Proliferation"*, vol. 41-4, IAEA, Viena, diciembre de 1999, pp. S2-S5.

tomas de muestras ambientales; acceso de los inspectores a la información sobre diseño de instalaciones; inspecciones no anunciadas; información sobre investigación y desarrollo en esta materia; uso de sistemas de verificación a distancia, entre otras.

¿Qué resultados ha tenido el sistema a nivel internacional? Hacer un recuento histórico de 60 años excede los límites de este trabajo, pero basta señalar que los informes más recientes (cierre de 2015) publicados por el OIEA, arrojan el saldo siguiente:

- a) se aplicaron salvaguardias en 185 Estados;
- b) 1,286 sitios nucleares fuera de las instalaciones están salvaguardados;
- c) el OIEA ejecutó 2,118 inspecciones en campo y 623 verificaciones de información sobre diseños y 64 acciones complementarias, lo que da un total de 13,248 días de trabajo de campo sólo en ese año;
- d) se concluyeron 800 mil inventarios de materiales nucleares;
- e) el organismo certificó 23,300 sellos instalados en equipos y materiales nucleares en las instalaciones nucleares;
- f) actualmente hay 883 personas participando en el programa del OIEA;
- g) la institución opera 1 416 cámaras conectadas a 863 sistemas que están activos en 266 instalaciones;
- h) el OIEA funciona con un presupuesto regular de 132.5 millones de euros, al cual se sumaron 43.4 millones de euros adicionales concedidos para dicho periodo;
- i) 200,110 cantidades significativas de materiales nucleares se hallan bajo salvaguardias del OIEA (una cantidad significativa es el volumen aproximado de material nuclear para la que no se puede excluir la posibilidad de fabricación de un dispositivo explosivo nuclear).¹⁶

“Luces” en el OIEA: los avances

A partir de la revisión hecha sobre el papel del OIEA y visualizando algunos de sus logros, es importante dilucidar si es una entidad exitosa o no. Haciéndole justicia es imprescindible indicar que no es único, pero sí es uno de los mecanismos multilaterales que han trabajado sin descanso, directa e indirectamente, para lograr que la vida no se extinga por el uso de la energía nuclear. El organismo es una herramienta cuyas acciones, en mayor o menor medida, han evitado la tercera guerra mundial que, como decían los genios desarrolladores del Proyecto Manhattan, seguramente acarrearía tan drásticos

¹⁶ Véase IAEA, “Key safeguards facts in 2015” en *Safeguards in Practice*, IAEA, Viena, 2016, disponible en <https://www.iaea.org/topics/safeguards-in-practice> consultado el 22 de abril de 2017.

efectos sobre el mundo que llevarían a que la cuarta guerra mundial ocurriera usando “palos y piedras”. En parte el OIEA es responsable de que esto no haya ocurrido todavía.

Es cierto que el debate sobre el uso de la energía nuclear no se desarrolla exclusivamente al interior del organismo, tampoco es el de mayor peso en esa esfera, y menos aún ha servido para negociar las reducciones de armas estratégicas y tácticas de los principales países poseedores de arsenales nucleares (Estados Unidos y URSS-Rusia), pero calificarlo como una entidad inútil o que debiera desaparecer entraña un trato injusto e inmerecido.

El papel del OIEA puede caracterizarse, si se quiere, de modesto, pero eso no implica que su labor sea estéril: el principal “problema” al que se enfrenta es su limitada capacidad de acción condicionada, siempre, por la soberanía estatal. Así pues, desarrolla actividades trascendentes que, por desgracia, no atraen los reflectores de los medios de comunicación internacionales, condenándolo a ser un actor poco conocido en el tema. No obstante, el valor de sus innumerables “acciones invisibles” ha propiciado un entorno más estable y seguro, aunque su trabajo sea poco valorado por la sociedad mundial.

Hecha esa aclaración conviene señalar que, el incremento en el número de Estados miembro del organismo, revela la confianza que se deposita en sus gestiones y labores. Esto se ha logrado con base en trabajo constante que ha permitido borrar algunos de los más terribles temores de la humanidad hace 60 años. Por ejemplo, las depresivas estimaciones generadas por la Guerra Fría llevaron a que el presidente John F. Kennedy expresara pesar porque se asumía que el mundo pasaría de tener cuatro o cinco países con armas nucleares, a un escenario a finales de la década de los setenta donde podrían ser hasta 25 países poseedores de estos artefactos.¹⁷

¿Cómo ha contribuido el OIEA para que frustrar dicho escenario? Con la aplicación del sistema de salvaguardias, pues gracias a éste hoy en día más del 98 por ciento de los materiales, procesos científicos, manejo, instalaciones, tránsito, etcétera de países no poseedores de armas nucleares, estén salvaguardados.

Esta es una noticia alentadora, sobre todo considerando que una cantidad significativa de países tiene la aptitud suficiente para desarrollar armas nucleares, sin embargo han desechado esta opción en buena medida por la gestión del OIEA que ha esgrimido, para convencerlos, argumentos contra el uso no pacífico de la energía nuclear. Por esta razón aunque parezca contradictorio, señalar que actualmente (2017) sólo nueve Estados poseen este tipo de ADM resulta un triunfo: antes de que el OIEA y el TNP existieran sólo había cinco países que las poseían legalmente de conformidad

¹⁷ L. Manning Muntzing, “Safeguards and nuclear safety: a personal perspective” en *IAEA Bulletin “Summer 1942 in Chicago”*, vol. 24-4, IAEA, Viena, diciembre 1982, p. 7.

con los acuerdos globales, Estados Unidos (desde 1945), URSS-Federación de Rusia (desde 1949), Reino Unido (desde 1952), Francia (desde 1960) y República Popular China (desde 1964), a esa lista de poseedores autorizados sólo se han sumado, violando las disposiciones globales, Israel (alrededor de 1970), India (desde 1974), Pakistán (desde 1998) y Corea del Norte (desde 2006), de modo que aquí se encuentra un éxito innegable atribuible, en parte, al OIEA recordando que de modo pesimista las estimaciones sugerían que hacia la década de los setenta (hace 40 años) más de dos docenas de naciones ya tendrían armas de este tipo en su inventario militar.

Asimismo es inevitable señalar que la entidad no se ha desentendido de las naciones que se resisten a sujetarse al régimen de salvaguardias, en este tenor opera como un mecanismo que emite una “alerta amarilla” cuando descubre que alguna nación está desarrollando actividades poco transparentes o clandestinas que abren una brecha de duda sobre las intenciones que existen detrás de esas acciones veladas. Lo anterior no debe interpretarse como un argumento que intenta demostrar que el régimen de salvaguardias es infalible, porque requiere mejoras, pero con todo y sus imperfecciones este engranaje funge como un sistema excepcional dado el elevado número de naciones (168 en 2017) dispuestas a delegar sus derechos soberanos en un área tan sensible como ésta a una institución sobre la cual no ejercen un control ni directo, ni total.

Una razón más que puede esgrimirse a favor del OIEA es su esfuerzo permanente en materia técnica, pues la entidad se encarga de acopiar, organizar, revisar, analizar y difundir información que concentra y expone el estado más avanzado del conocimiento, investigación y aplicaciones del uso de la energía nuclear con fines pacíficos en diversas esferas de interés mundial.

También es menester advertir que para enriquecer el acervo científico en esta materia además realiza investigaciones; patrocina proyectos coordinados de investigación; celebra conferencias, seminarios y simposios; prepara y expone informes técnicos; facilita asistencia técnica a través de cursos de capacitación, servicios de expertos y operación del equipo, entre muchas otras actividades.¹⁸

Y tampoco puede soslayarse que el OIEA ha desarrollado normas y directrices encaminadas a la solución y gestión de problemas técnicos en términos prácticos. En este renglón merecen una mención especial los Códigos y Guías de Seguridad Nucleoeléctrica integrados en el Programa de Normas de Seguridad Nuclear, cuya

¹⁸ Véase Mohamed ElBaradei, Edwin Nwogugu y John Rames, “International law and nuclear energy: Overview of the legal framework” en *IAEA Bulletin The Road Ahead Perspectives*, vol. 37-3, IAEA, Viena, septiembre 1995, pp. 16-25; así como IAEA, *IAEA Bulletin “60 Years, 60 Pictures. An Overview of the IAEA’s Work*, vol. 57-3s, IAEA, Viena, agosto 2016..

finalidad consiste en mantener altos estándares de seguridad, confianza y eficiencia en la generación del recurso.¹⁹

Finalmente algo no menos relevante es recalcar que todos estos éxitos han sido posibles empleando personal y presupuesto limitados: lo que revela su grado de eficiencia.

El momento más complejo del OIEA: Iraq

A pesar de que el control de la energía nuclear y sus aplicaciones tanto pacíficas como militares es ejercido por un puñado de naciones, algunas de ellas bastante poderosas, el OIEA ha conseguido realizar su labor con independencia, lo que no significa que esté exento de todo tipo de críticas o que esté a salvo de momentos sumamente complicados.

Y es que en 2003 el organismo encaró una dura crisis, muy probablemente la más áspera de su historia, en el contexto de la segunda invasión de Estados Unidos y sus aliados contra Iraq que inició el 20 de marzo de ese año. Resulta obligado no olvidar que el entonces presidente estadounidense George W. Bush esgrimió, para justificar el acto de agresión, que el régimen de Saddam Hussein formaba parte de lo que denominó como el “Eje del mal”, un conjunto de gobiernos que, según Bush, representaban una amenaza a la paz y seguridad internacionales, si bien ha quedado claro que más bien son naciones que –teniendo la razón, la justicia y la ley de su lado o no–, se oponen a los intereses y designios de Washington en materia de política exterior.²⁰

El argumento central usado por Bush y sus esbirros, tanto dentro de su administración como fuera de ella,²¹ fue que el régimen iraquí de Saddam Hussein

¹⁹ Véase IAEA, *Department of Nuclear Sciences and Applications*, IAEA, Viena, 2016, disponible en <https://www.iaea.org/about/organizational-structure/department-of-nuclear-sciences-and-applications> consultado el 22 de abril de 2017; así como IAEA, *IAEA Bulletin “60 Years, 60 Pictures. An Overview of the IAEA’s Work*, *op. cit.*

²⁰ Se recomienda revisar al respecto Noam Chomsky, *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Paidós, Barcelona, 2001, 285 pp.

²¹ Es imposible olvidar los nombres de los principales instigadores estadounidenses: el vicepresidente Richard Cheney, el secretario de Estado Colin Powell, la consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice y el secretario de Defensa Donald Rumsfeld; y más allá de Estados Unidos hay políticos tanto o más despreciables que los anteriores, como el entonces primer ministro de Reino Unido Anthony Blair o al presidente del gobierno español José María Aznar; tampoco hay que olvidar que en los momentos cercanos a la invasión, el 30 de enero de 2003 Estados Unidos logró concretar una Declaración de solidaridad que respaldaba sus intenciones frente a Iraq, además de los dos anteriores, el documento fue firmado por Silvio Berlusconi (Italia), Jose Manuel Durao Barroso (Portugal), Anders Fogh Rasmussen (Dinamarca), Vaclav Havel (República Checa), Peter Medgyessy (Hungría)

estaba alineado con las causas del terrorismo internacional. Esa fue una acusación grave considerando que, desde los atentados en territorio estadounidense del 11 de septiembre de 2001, Washington califica –con sus altibajos– al terrorismo global como el tema central de la agenda de seguridad mundial, de modo que la lucha contra dicho flagelo es una actividad en la que Estados Unidos está involucrado de manera permanente. Para afianzar su denuncia, Bush sostuvo que Hussein usaba al territorio iraquí para proteger a presuntos terroristas que deseaban dañar a Estados Unidos y sus aliados, sin olvidar que el argumento central que “justificó” la guerra, fue que Iraq violaba abiertamente las numerosas Resoluciones de la ONU emitidas para definir la vida del país después del conflicto de 1991 y que esa inobservancia le había permitido desarrollar, en la clandestinidad, todo tipo de ADM: nucleares, químicas y biológicas, así como los vectores y proyectiles necesarios para hacer operativos dichos instrumentos, aunque por su peligrosidad la superpotencia se “preocupaba” por el uso que Bagdad podría darle a las armas nucleares.²²

La actitud de Washington, abiertamente agresiva, generó nerviosismo en el seno de la ONU, por lo cual la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC por sus siglas en inglés) adquirió, de nuevo,²³ un papel central junto con el OIEA para verificar si es que, en efecto, Iraq estaba desarrollando armas nucleares.

En este caso tuvieron una pesada responsabilidad tanto el presidente de la UNMOVIC, Hans Blix, antiguo director del OIEA, como el entonces director del

y Leszek Millar (Polonia). Sobre la Declaración véase Ingrid Klintborn, “Un conflicto que separó a Europa y Estados Unidos” en *La Opinión*, Coruña, 18 de marzo de 2013, disponible en http://www.laopinioncoruna.es/especiales/aniversario-guerra-irak/2013/03/conflicto-separo-europa-estados-unidos-n192_30_3753.html consultado el 18 marzo de 2017.

²² Al respecto se recomienda revisar el trabajo de Luis Dallanegra Pedraza, *La invasión de EUA a Irak*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO)-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad del Salvador, Buenos Aires, 2003, pp. 1-43.

²³ El Consejo de Seguridad de la ONU creó la UNMOVIC a través de la Resolución 1284 del 17 de diciembre de 1999 con el fin de sustituir a la Comisión Especial de las Naciones Unidas (UNSCOM por sus siglas en inglés). La principal meta de la UNMOVIC consiste en “privar (a) Iraq de sus armas de destrucción en masa (armas químicas y biológicas y misiles con un alcance de más de 150 kilómetros), además poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y verificación permanentes para comprobar el cumplimiento por parte del Iraq de sus obligaciones de no volver a adquirir las mismas armas prohibidas por el Consejo de Seguridad. Iraq debía prestar toda su cooperación, conceder acceso ilimitado y proporcionar información a los equipos de inspección de armas de las Naciones Unidas. El secretario general de las Naciones Unidas designó Presidente Ejecutivo de la Comisión a Hans Blix, de Suecia. Además, el Secretario General seleccionó a 16 personas para integrar el Colegio de Comisionados de la UNMOVIC, que presta asesoramiento y orientación al Presidente en el cumplimiento de sus obligaciones”, véase United Nations, “UNMOVIC: basic facts” en *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission*, Nueva York, 2003, disponible en <http://www.un.org/Depts/unmovic/> consultado el 15 de abril de 2017. El mandato de la UNMOVIC concluyó el 29 de junio de 2007.

Organismo, Mohamed ElBaradei. Esta crisis permitió valorar la capacidad de la Comisión y del OIEA de examinar un problema con total independencia y emitir una opinión justa, aun si ésta fuera en contra de las intenciones y políticas de una superpotencia como Estados Unidos. Significó entonces una prueba de independencia, probidad, imparcialidad, rectitud y justicia para ambas entidades que tuvieron que resistir la presión que Washington ejerció sobre ellos, intentado que los resultados de sus inspecciones fueran los “deseados” aunque no fueran del todo verídicos.

Claramente el entorno internacional no creyó en todas las acusaciones esgrimidas en el discurso de Bush, pero al interior las cosas tomaron un giro diferente. Para convencer a la sociedad estadounidense, Bush y su equipo más cercano utilizaron todo tipo de argumentos y discursos agresivos, advirtiendo de los muchos peligros que significaba para la paz, estabilidad y seguridad del mundo, y en especial para Estados Unidos, la existencia de un régimen como el de Hussein. En reiteradas ocasiones lo señalaron de tener vínculos con entidades terroristas como Al-Qaeda, de desarrollar un programa nuclear ilegal, y de poseer un arsenal de armas de destrucción en masa; los políticos estadounidenses, además, dijeron tener pruebas (poco fiables cuyas fuentes nunca se revelaron) “concluyentes” para “sostener” todos sus señalamientos, como ejemplos de ello cabe recordar las declaraciones del vicepresidente Richard Cheney (26/VIII/2002), de la consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice (08/IX/2002), del secretario de Defensa Donald Rumsfeld (19/IX/2002), del presidente Bush (28/IX/2002 y el 17/III/2003), del secretario de Estado Colin Powell (05/II/2003 y 30/III/2003),²⁴ bajo este “bombardeo discursivo” una parte significativa de la sociedad de aquel país, creyó que su gobierno hacía lo correcto erradicando al régimen de Iraq.

Internacionalmente, como ya se dijo, las cosas no planteaban un panorama sencillo para Washington. Rusia, Francia y Alemania²⁵ encabezaban a un amplio conjunto de naciones que, tanto al interior del Consejo de Seguridad de la ONU y fuera de ese foro, se opusieron con firmeza a los planes de los estadounidenses que, parecían más preocupados por saber qué ocurriría con la comercialización de los energéticos iraquíes una vez que Hussein fuera derrocado, que por idear un plan para la estabilización y la paz en la nación.²⁶

²⁴ Véase Francisco Pineda Castillo, “Armas de distorsión masiva” en *Comunicar*, núm. 22, Grupo Comunicar, Huelva, España, 2004, pp. 59-60.

²⁵ El desencuentro fue especialmente áspero con Alemania y Francia que, en palabras de Rumsfeld, representaban a “la vieja Europa”. En respuesta los europeos desestimaron los calificativos de aquél cuando le recordaron que su postura antibélica estaba más que justificada por una historia de constantes conflictos armados en el “viejo continente”, de modo que al conocer los efectos de éstos en carne propia, tenían más autoridad que los estadounidenses para determinar si la opción militar era la única solución a la crisis o no.

²⁶ Al respecto se recomienda revisar el trabajo de Dallanegra, *op. cit.*

Intentando evitar la guerra, ElBaradei director del OIEA redobló esfuerzos y presentó informes actualizados (27/I/2003, 14/II/2003 y 07/III/2003) al Consejo de Seguridad en los que señaló que no existían pruebas irrefutables de que existiera un programa nuclear con fines bélicos en Iraq; ni tenían indicios de que el país tuviera algún tipo de ADM o que, de tenerlas, estuviera en condiciones de utilizarlas; también se indicó que se habían realizado inspecciones adicionales (que revelaban el espíritu cooperativo que las autoridades y los diplomáticos de Iraq habían expresado desde que se le acusó de ser parte del “Eje del mal”); en resumen que a las medidas tradicionales aplicadas en este caso, se habían sumado otras disposiciones adicionales cuyo saldo, en conjunto, arrojaba un velo de duda sobre las acusaciones estadounidenses contra Bagdad.

A lo declarado por el director ElBaradei se sumó la opinión de su predecesor que, en ese momento, era el jefe de inspectores de la ONU, Hans Blix, quien a mediados de febrero de 2003 contestó la presentación efectuada por el secretario de Estado de Estados Unidos Colin Powell en el Consejo de Seguridad 10 días antes (05/II/2003) en la que expuso los vestigios, señales y pistas “contundentes” que su gobierno tenía contra Iraq,²⁷ al respecto Blix aseveró que “no había pruebas de que los iraquíes supieran de antemano el lugar de la inspección y dijo que todo parecía indicar que se trataba de un movimiento rutinario de armas y municiones convencionales. Por su parte El-Baradei declaró que ‘hasta ahora no se ha encontrado evidencia de que se estén realizando actividades nucleares prohibidas’”.²⁸

Desde luego que esto no fue del agrado de Washington, que comenzó a descalificar la labor del OIEA y, sobre todo la de la Comisión y su presidente Blix, poniendo en entredicho sus capacidades y su labor independiente,²⁹ si bien detrás de

²⁷ Véase Enric González, “Powell despliega sus pruebas ante la ONU” en *El País*, España, 6 de febrero de 2003, disponible en http://elpais.com/diario/2003/02/06/internacional/1044486001_850215.html consultado el 18 de abril de 2017.

²⁸ Alberto Armendáriz, “La ONU volvió a rechazar un ataque contra Irak” en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 15 de febrero de 2003, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/474022-la-onu-volvio-a-rechazar-un-ataque-contra-irak> consultado el 18 de abril de 2017.

²⁹ No todos los estadounidenses pensaban de ese modo, “(...) Norman Schwarzkopf, Anthony Zinni, Wesley Clark y otros generales retirados (expresaron) su preocupación por la carrera hacia la guerra. ‘Seré franco: algunas declaraciones de Rumsfeld me han puesto un tanto nervioso -confeso Schwarzkopf a *The Washington Post* -. Considero importantísimo esperar a ver qué dicen los inspectores’. (Después de lo cual, al parecer, fue llamado por la Casa Blanca). Por su parte, Zinni dijo de los ‘halcones’: ‘No sé a ciencia cierta en qué planeta viven. No es el que yo recorro (...) Si pretendemos resolver esto recurriendo a la acción violenta, vamos por mal camino. Ante todo, no veo la necesidad de hacerlo. En segundo lugar, creo que la guerra y la violencia son un último, repito, último recurso’. (...) El presidente Bush dice que (Hussein) intenta jugar con nosotros. Es verdad. Pero en los años noventa, los inspectores demostraron que no eran, ni son, estúpidos: avanzaron y destruyeron muchas más armas que Estados Unidos durante la Guerra del Golfo. Aun cuando Saddam lograra

toda la perorata estadounidense se hallaba el deseo de controlar el destino de los energéticos iraquíes, pues tanto por los resultados del conflicto, como por la obstinación discursiva y los movimientos de tropas previos al 20 de marzo de 2003, todo apunta a que Estados Unidos ya había decidido atacar Iraq, con ADM o sin ellas. Esto desde luego que molestó al cuerpo de inspectores que se sintieron utilizados y que fueron desalojados poco antes de iniciar las hostilidades:

Los inspectores de las Naciones Unidas que estuvieron (en Iraq) para verificar el desarme (...) abandonaron (...) Bagdad con un enorme sentimiento de frustración. Y algunos no alcanzaban a ocultar la rabia que tenían por no poder terminar con su trabajo y evitar la guerra. (...) Entre el grupo, partió el ingeniero mecánico argentino Gustavo Juárez Matorras, quien encabezaba el grupo de inspectores de armas. Había llegado aquí (...) como experto en misiles. (Otro) argentino, que estaba en el grupo de investigadores químicos, había regresado a Buenos Aires hace unos 15 días. Los dos tienen, por contrato, totalmente prohibido hablar con la prensa.

(Pese a lo cual algunos de ellos accedieron a ser entrevistados siempre y cuando sus nombres permanecieran en el anonimato, revelaron una profunda frustración): “(...) Nosotros somos profesionales. Vinimos a hacer un trabajo que si bien sabemos que depende del poder político emanado del Consejo de Seguridad de la ONU, creíamos que iba a ser profesional, que iban a respetar nuestra opinión como expertos. Y mira lo que ocurrió (...)” (indicó una suiza experta en armas biológicas).

Un japonés y un rumano (...) agregaron algo más: “los que vinimos a buscar vestigios de un plan de energía atómica no encontramos absolutamente nada. Eso lo dejó muy en claro nuestro jefe, el señor Al Baradei, pero Estados Unidos no quiso escuchar. Enseguida pasó a otro tema y se olvidó de lo nuclear que hasta hacía unos pocos días parecía ser crucial porque aseguraban que aquí se habían fabricado bombas atómicas”.

“Yo te puedo asegurar que acá no se encontró nada fuera de lo común. No vimos ningún elemento químico que pueda ser considerado en arma de destrucción masiva. Y cuando encontramos los misiles, que tampoco estaban preparados para transportar cabezas con

ocultar las armas existentes, no podría perfeccionarlas. Tampoco podría desarrollar armas nucleares. Los programas nucleares se detectan con relativa facilidad, en parte porque requieren grandes plantas con vastas redes eléctricas. Las inspecciones tienen, por cierto, sus desventajas, pero pueden impedir que Saddam adquiriera armas nucleares. Luego está la cuestión de los recursos. Dejando a un lado la pérdida de vidas, la guerra y la reconstrucción costarán de 100.000 a 200.000 millones de dólares. O sea, una factura de entre 750 y 1500 dólares para cada contribuyente (estadounidense), y ese dinero puede gastarse en cosas verdaderamente mejores. Podríamos hacer más por nuestra seguridad nacional gastándolo en educación o en una gran campaña para promover los autos híbridos y los vehículos con motor a hidrógeno, y dando otros pasos hacia la independencia energética. Así pues, mientras Bush justifica con elocuencia la invasión a Irak, preguntémosle si es sensato llevarla a cabo. ¿Es ésta, realmente, la mejor forma de gastar miles de vidas y, por lo menos, 100.000 millones de dólares?”, Nicholas D. Kristof, “Guerra y sensatez” (traducción de Zoraida J. Valcárcel) en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 8 de febrero de 2003, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/472099-guerra-y-sensatez> consultado el 18 de abril de 2017.

químicos, los iraquíes ofrecieron empezar a destruirlos. Y no es que los misiles Al-Samud 2 fueran de tan largo alcance. Lo que pasa es que estaban preparados para alcanzar entre 140 y 240 kilómetros si se les ponía un ‘booster’, un segundo motor”, explica un ex militar latinoamericano con estudios superiores de ingeniería balística en Estados Unidos e Italia que estuvo con el grupo de inspectores desde el comienzo de la tarea en diciembre pasado. Los expertos también rechazan las acusaciones de que entre ellos había espías estadounidenses o británicos. “Es una idiotez”, dicen casi a coro. “Es que en (1998) había porque hasta ese momento los inspectores eran nombrados por los gobiernos. Pero esta vez fuimos seleccionados por las Naciones Unidas entre los expertos que nos conocemos todos de las universidades y de los centros de estudio”.

Y todos están convencidos de que con más tiempo podrían haber determinado científicamente si el régimen de Saddam Hussein posee o no armas de destrucción masiva. “Ahora, nunca lo sabremos. Y si encuentran algo los marines estadounidenses que lleguen aquí, todos vamos a sospechar que lo pusieron para justificar la invasión. Debieron dejarnos terminar. Necesitábamos dos o tres meses más, nada más”, explica un canadiense que ya había estado aquí cumpliendo la misma función en 1998.³⁰

Los devastadores y aciagos resultados de la segunda invasión de Estados Unidos a Iraq sobre la población, la infraestructura del país, la paz y la democracia son extensamente conocidos, pero lo que pocos recuerdan es que gracias a sus gestiones en este caso, a las evidentes pruebas de independencia, de imparcialidad y de apego a la ley, tanto el OIEA como su director general Mohamed ElBaradei recibieron, en 2005, el Premio Nobel de la Paz en reconocimiento a sus esfuerzos para impedir que la energía nuclear se use con fines militares y velar porque su uso con fines pacíficos sea lo más seguro posible, mientras que Bush y sus secuaces siempre serán sospechosos, por no decir culpables, de haber puesto al mundo en peligro y de iniciar un conflicto motivado por fines geopolíticos que nada tienen que ver con la paz ni con la seguridad que dicen “proteger”.³¹

“Sombras” en el OIEA: las fallas y la realidad detrás de ellas

Al momento complicado que se explica con antelación, hay que sumar algunas críticas que se hacen a la labor independiente del OIEA, esto tiene cierta lógica pues la energía nuclear y sus aplicaciones tanto pacíficas como militares es ejercido por un puñado de

³⁰ *El Clarín*, “Frustración y rabia entre los inspectores que dejan Irak” en *Diario El Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 19 de marzo de 2003, disponible en http://www.clarin.com/ediciones-antiores/frustracion-rabia-inspectores-dejan-irak_0_BkdWkQfxCKg.html consultado el 19 de abril de 2017.

³¹ EFE, “Informe del Senado destaca que Bush manipuló datos de inteligencia sobre Irak” en *El Nuevo Herald*, NH, Florida, 5 de junio de 2008, disponible en <http://www.elnuevoherald.com/noticias/estados-unidos/article1933142.html> consultado el 19 de abril de 2017.

naciones, algunas de ellas muy poderosas cuyas políticas exteriores tienen intereses y, a veces, hasta nombres específicos.

Dicho lo cual debe indicarse que el principal argumento³² contra la efectividad del OIEA es esgrimido por todo tipo de Estados. Por un lado, en distintos momentos los países industrializados han puesto en duda la credibilidad de la institución, en Iraq por ejemplo; o como cuando la administración Carter buscó reducir la proliferación horizontal a través de una política de denegación unilateral, lo que en la práctica significó un voto de desconfianza a la labor del OIEA; asimismo puede recordarse que el ataque aéreo de Israel en junio de 1981 contra el reactor de investigación “Osiris” de Iraq implicó que Jerusalén no estaba seguro de las conclusiones de la entidad, ni de su capacidad para continuar su labor de modo satisfactorio.³³

En el otro extremo de esta postura se hallan algunas naciones en desarrollo que, de modo erróneo, interpretan los comportamientos previamente descritos como signo de debilidad, inutilidad y hasta de sumisión, pues asumen que la institución es incapaz de lograr que las potencias acaten las reglas internacionales de aplicación general justamente por el poder que pueden esgrimir; así que entonces sostienen que dichas normas estarían diseñadas para someter a pueblos con escasas capacidades de maniobra y obligarlos a obedecerlas.

Asimismo en distintos momentos se le ha señalado como una entidad parcial que es “demasiado cercana” a las actividades de las empresas productoras y exportadoras de tecnología nuclear. Todo apunta a que esta idea surge de la presión e influencia que, en ocasiones, han ejercido las potencias sobre las actividades de la institución, por ejemplo, en el nombramiento de los inspectores. No obstante, esta crítica se ha superado justamente con la designación de inspectores marginando a los gobiernos del proceso decisorio.

Desde luego que no puede olvidarse la imputación en el sentido de la efectividad de las sanciones del OIEA. Quienes usan esta superficial e ignorante idea seguramente desconocen que, si bien éste tiene la capacidad de hacer “sonar las alarmas” en caso de actividades sospechosas en materia nuclear, lo que no puede hacer es sancionar. El proceso en ese sentido dicta que, sus informes deben ser examinados con sumo cuidado por el Consejo de Seguridad de la ONU, entidad que sí tiene la facultad de sancionar, con todo tipo de instrumentos, a una nación que se esté comportando de modo indebido.

En el fondo de esta última cuestión existe un problema que afecta, directamente,

³² Sin olvidar lo ya dicho, en el sentido de que se le considera un mecanismo menor que no tiene el impacto de otros foros, ni tiene incidencia en las negociaciones bilaterales para la reducción de ADM por parte de las grandes potencias.

³³ Véase Muntzing, *op. cit.*, p. 7.

al OIEA: ¿qué se hace cuando la proliferación horizontal (difusión geográfica de armas nucleares) es causada por actividades en las que se involucró algún miembro del Consejo de Seguridad de la ONU, del Grupo de Suministradores Nucleares³⁴ (GSN o NSG por sus siglas en inglés) o del Comité Zangger³⁵ y por las que, directa o indirectamente, ocurrió la proliferación horizontal?

Y es que los esfuerzos del OIEA tienen un carácter limitado cuando esto ocurre, porque la lógica indica que dada una situación de esa naturaleza, tendría que haber un castigo, pero llegado este punto es inevitable cuestionar ¿si un miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU actuó indebidamente, él mismo se castiga? ¿Lo deben castigar los demás miembros permanentes? ¿Qué alcance tiene la sanción? Y si se prueba que el proveedor no actuó ni dolosa ni criminalmente y quien violó al Derecho Internacional es una potencia regional o un socio importante de un miembro del Consejo de Seguridad, ¿qué opera? ¿El Consejo de Seguridad de la ONU emite un castigo sin excepción? ¿Sus miembros permanentes se abstienen de usar el derecho de veto en una Resolución que afectaría a alguno de sus socios cercanos? Hay algunos casos que pueden arrojar luz al respecto:

³⁴ El GSN fue creado en 1974 como un conjunto de “países proveedores nucleares que busca contribuir a la no proliferación de las armas nucleares a través de la implementación de dos conjuntos de directrices para las exportaciones nucleares y las exportaciones relacionadas con tecnologías nucleares. (Sus) Directrices (...) también contienen el llamado “Principio de no proliferación”, adoptado en 1994, por el que un proveedor, sin perjuicio de otras disposiciones de las Directrices del GSN, autoriza una transferencia sólo cuando considere que la transferencia no contribuiría a la proliferación de las armas nucleares”, Nuclear Suppliers Group (NSG), *About the NSG*, NSG, Vienna, 2017, disponible en <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/en/about-us>. Esta entidad está jurídicamente vinculada a las disposiciones del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco), el Tratado sobre una Zona Libre de Armas Nucleares en el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga), el Tratado sobre una Zona Libre de Armas Nucleares en África (Tratado de Pelindaba), el Tratado sobre una Zona Libre de Armas Nucleares en el Sudeste Asiático (Tratado de Bangkok) y el Tratado sobre una Zona Libre de Armas Nucleares en Asia Central (Tratado de Semipalatinsk). Actualmente (2017) está formado por Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, China, Chipre, Corea del Sur, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Kazajstán, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

³⁵ Llamado así porque su primer presidente fue el suizo Claude Zangger, es un Régimen de Multilateral de Control de Exportación ubicado en Viena, formado en 1971 por Estados productores y exportadores de bienes y tecnología nuclear, que está ligado estrechamente al TNP, pues sirve para interpretar las obligaciones del Artículo III.2 de dicho Tratado. Actualmente (2017) está formado por 36 Estados miembro: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, China, Corea del Sur, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

1) India: su programa nuclear arrancó en 1955 en el Centro de Investigación Atómica Bhabha en Trombay, en el que se utilizó un Reactor CIRUS (de Canadá) y un Reactor APSARA cuyo combustible (U-235) fue proporcionado por Reino Unido y Francia. No ha firmado el TNP y tiene una posición no del todo cooperativa de cara a las inspecciones del OIEA. Realizó su primera detonación nuclear en 1974 violando, abiertamente, las disposiciones vigentes en la materia, se estima que tiene tres centros de investigación principales, cinco reactores de investigación operativos y al menos cuatro más en construcción.

2) Israel: su programa nuclear con fines bélicos comenzó clandestinamente en 1961 para lo cual se usó al reactor nuclear de Dimona en Negev de diseño francés. Por otro lado el reactor de Soreq construido en 1960 con ayuda estadounidense, está sometido a salvaguardias limitadas (Israel no ha firmado el TNP y por lo tanto no tiene salvaguardias generalizadas con el OIEA) siendo Estados Unidos el que proveyó el material fisionable para éste último. Durante la década de los sesenta Estados Unidos “descubrió” que en su inventario faltaban al menos 100 kg de uranio enriquecido que, “parece”, terminaron en Israel; en resumen el U-235 y la tecnología electrónica de origen estadounidense, fueron comerciados ilegalmente; mientras que el agua pesada procedía de Noruega. Cabe subrayar que su infraestructura ha crecido sin interrupción, posee una Planta de Procesamiento de Uranio, un Centro de Diseño de Armas y un Centro de Ensamblaje. ¿Cuál es el resultado de sus esfuerzos? Se calcula que posee entre 100 y 200 armas nucleares, razón por la cual se le clasifica como un Estado en “umbral nuclear” (tiene armas de destrucción en masa de este tipo, pero no se ha declarado oficialmente como país que las posea).

3) Pakistán: es miembro del OIEA, pero no ha firmado el TNP; su programa nuclear inició a mediados de la pasada década de los años setenta, encabezado por Abdul Kadir Khan, quien aprovechando su formación académica en Alemania, Bélgica y Holanda y su experiencia laboral en los dos últimos, estableció una red de contactos con el círculo industrial europeo para hacerse de equipo nuclear de doble uso, asimismo efectuó operaciones trianguladas aprovechando controles laxos y deficientes y/o evitando los controles del Comité Zangger y del GSN para traficar ilegalmente materiales, tecnología e insumos nucleares. Por esta razón el programa pakistaní utiliza tecnología de Bélgica, Holanda y Alemania; mientras que clandestinamente China le ha proporcionado asistencia técnica, lo que ha resultado en las explosiones nucleares efectuadas por ese país los días 28 y 30 de mayo de 1998.

4) Corea del Norte: su programa nuclear empezó en 1959 gracias a un Acuerdo de cooperación científica con la URSS, que le proporcionó un reactor para la Universidad Kim Il Sung; en 1965 el país recibió un segundo reactor para Yongbyong. Sus actividades, desarrolladas con opacidad, le han permitido desarrollar el programa apoyado en más de 12 instalaciones identificadas, aunque se estima que hay muchas más que se desconocen

por completo. Sus propósitos firmes y constantes lo llevaron a una postura “envalentonada” en 2003 cuando las autoridades expulsaron al personal del OIEA, anunciaron su retiro del TNP, suspendieron el Acuerdo de Salvaguardas con el OIEA y revelaron al mundo que tenían armas nucleares en su poder, si bien sólo hay estimaciones sobre su capacidad, pues se dice que puede tener entre una y 10 artefactos de este tipo, en otras esferas los números no serían relevantes, no es así en este caso.

5) Irán: el Sha Mohammad Reza Pahleví inauguró el programa nuclear del país en 1957 gracias a la amistad y apoyo que mantenía con Estados Unidos, mismos que duraron hasta que la Revolución de Jomeini (1979) lo derrocó. En el camino y debido al enfriamiento de la relación con Washington, Irán encontró otros apoyos para lograr su meta: Francia, que le proporcionó U-235 y reactores; URSS-Rusia, que le ha vendido reactores, diseñado y construido instalaciones y también ha asesorado-realizado la instalación de reactores; Alemania, país donde ha encontrado tecnología necesaria para tal fin; y China, que también le ha proporcionado reactores. Sin embargo y a diferencia de otros casos, como el de Corea del Norte, las pláticas y negociaciones en este renglón entre Teherán y “Occidente” rindieron frutos logrando desactivar un posible conflicto, si bien la ignorancia del presidente Trump, parecería, ha activado nuevamente el enfrentamiento con la nación persa dadas las declaraciones del presidente Hasan Rohani (23/V/2017).

6) Irak: su programa nuclear recibió un reactor soviético (IRT-5000) que operó entre 1967 y 1991, dos franceses (Tammuz 1 y 2), los tres ubicados en el complejo de Al Tuwaitha. Pese a que es parte del TNP y tiene un Acuerdo de Salvaguardias con el OIEA vigente desde 1972, con el tiempo se descubrió que tenía un amplio —y clandestino— programa de investigaciones nucleares para el que utilizaba infraestructura civil. Derivado del proceso de inspecciones se concluyó que sus procesos de enriquecimiento de uranio son similares (o casi idénticos) a los de Rusia, Reino Unido, Francia, Alemania, Holanda, Japón, Pakistán, Brasil, India, China e Irán.³⁶

Dicho lo anterior y para contextualizar cómo ocurren las “fallas” del OIEA cabe preguntar: ¿de entre los seis casos, qué países han sido sancionados y en qué han consistido los castigos? Salvo en el caso de Iraq ninguno ha sufrido penas severas. Tal vez podría decirse que Corea del Norte también ha sido sujeto de represalias, pero éstas no han llegado a la agresión militar como sí ocurrió con el régimen de Bagdad.

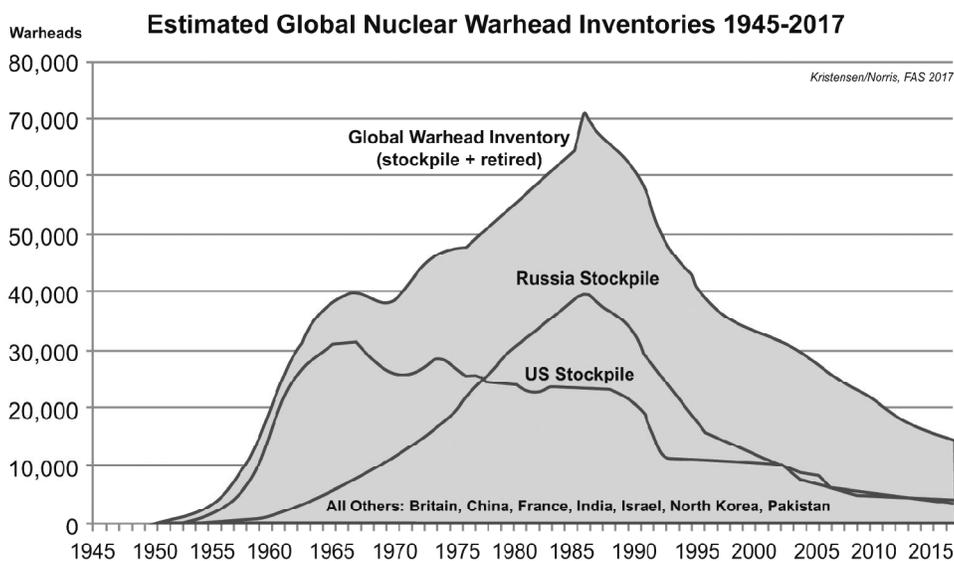
Y es entonces cuando la efectividad de las medidas en el papel queda, por decir lo menos, aplastada por la política internacional, pues en este caso los miembros del Consejo de Seguridad actúan con base en sus intereses particulares, no en función de la solución más adecuada para resolver un problema multilateral de seguridad. En

³⁶ La información de los seis casos se resumió de la obra de Gonzalo de Salazar Serantes, *El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, CIDOB, Barcelona, 2004, pp. 55-121.

medio de ese ambiguo comportamiento, el OIEA se debilita. Obrar de este modo puede no dañar la credibilidad del Organismo, pero lo que sí resulta perjudicado es su Sistema de Salvaguardias, cuyo poder disuasivo parece inútil para mantener a salvo la paz y seguridad del mundo.

Bajo ese razonamiento podría suponerse que otros mecanismos resultan más adecuados para vigilar las actividades nucleares de los Estados o, incluso, para reducir el inventario de armas nucleares de las potencias, por ejemplo las Conversaciones sobre Limitación de las Armas Estratégicas (SALT, siglas en inglés para Strategic Arms Limitation Talks) I y II que llevaron a la firma de los Acuerdos SALT I y SALT II que incluyó la firma del Tratado sobre la Limitación de Sistemas de Cohetes Antibalísticos (ABMS, siglas en inglés de Anti-Ballistic Missile Systems); así como las Conversaciones sobre la Reducción de Armas Estratégicas (START, siglas en inglés para Strategic Arms Reduction Talks) I y II base de los Acuerdos START I y START II, además del denominado START III firmado entre los presidentes Obama y Medvédev el 8 de abril de 2010 en Praga, todos los cuales han conseguido disminuir, sustancialmente, el tamaño de los arsenales de Estados Unidos y la URSS-Rusia, los principales poseedores de estas ADM, tal como puede observarse en el gráfico siguiente:

Gráfico 1



Fuente: Hans M. Kristensen y Robert S. Norris, *Status of World Nuclear Forces*, Federation of American Scientists (FAS), Washington, 2017, disponible en <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/> consultado el 22 de mayo de 2017.

No obstante, la impresionante reducción cuantitativa entre superpotencias no atiende el problema de la proliferación horizontal y tampoco restringe la proliferación vertical. Y es que las cifras impactan, pero también encubren ciertos detalles y actividades de los países, porque los números no revelan que las potencias aceptan eliminar inventarios tecnológicamente obsoletos, y las cifras tampoco pueden exponer el tipo de investigaciones que esos países realizan para sustituir dichas armas con sistemas mucho más avanzados con los que logran “equilibrar” la situación, es decir, tienen menor cantidad de ADM, pero éstas entrañan mayor poder destructor y son más “eficientes” para aniquilar múltiples blancos, así que tampoco puede decirse que las pláticas bilaterales perfectamente exitosas,³⁷ o que con ellas puede sustituirse la labor de entidades como el OIEA.

Conclusiones: oportunidades para el Organismo Internacional de Energía Atómica

La mayoría de los organismos gubernamentales multilaterales han encarado, en diferentes momentos, severas críticas y cuestionamientos sobre su utilidad y función, y como se ha visto el OIEA no ha sido la excepción. No obstante, al emitir una crítica en ese sentido es indispensable recordar que estas instituciones están constituidas por Estados, de modo tal que si una de ellas falla en su encomienda, en cierta forma todo el mundo también fracasa y es responsable de esa deficiencia.

En el caso del OIEA buena parte de los juicios en su contra tienen su origen en el comportamiento de sus propios miembros y de algunos que no lo son. Si se pretende que la entidad funcione adecuadamente se requiere de la participación, el compromiso y la resolución de la comunidad internacional sin excepción y sin reserva. No pueden exigirse resultados precisos e ímpeles cuando los países poderosos exigen consideraciones especiales para ellos y para sus aliados.

Y es que las críticas y dudas llegan en avalancha cuando el comportamiento de las potencias sugiere un trato diferencial de las instituciones multilaterales respecto a sus actividades. En este sentido para buena parte de la sociedad internacional no pasa desapercibido el hecho de que, en estos momentos las miradas estén atentas a todo lo que ocurre con el programa nuclear de Corea del Norte, que se busque poner en marcha ya sea un conjunto de sanciones positivas (incentivos), o de sanciones negativas

³⁷ Y tampoco se han desarrollado con fluidez, ni de modo sencillo, al respecto se recomienda ver Edmundo Hernández-Vela Salgado, “Situación y oportunidades actuales para el desarme nuclear” en Alberto Enríquez Perea (coord.), *Homenaje a Alfonso García Robles. Premio Nobel de la Paz (1982)*, FCPYS-UNAM, México, 2013, pp. 305-380.

(castigos) o una mezcla de ambas para hacer que el régimen de Pyongyang “vuelva al redil” y no represente una amenaza para la seguridad global; y por otro lado nadie haga nada en otros casos, por ejemplo India.

Al respecto se indicó que en 1974 realizó su primer detonación nuclear (acto que de hecho motivó la creación del Grupo de Suministradores Nucleares) al amparo de un programa que, inicialmente, tenía propósitos civiles y que de manera clandestina dio un giro a todas luces ilegal. Y no sólo ha rechazado integrarse al TNP, sino que permite la aplicación de las Salvaguardias del OIEA de forma selectiva. Por si todo eso no fuera suficiente, en 2008 se concretó el Acuerdo Estados Unidos-India para la Cooperación Nuclear Civil (también llamado Acuerdo 123) que autoriza la entrega de tecnología y equipos civiles estadounidenses a India, exportación de combustible nuclear para 14 reactores civiles en la nación asiática y permite que empresas de Estados Unidos puedan realizar negocios en este campo en el territorio de aquel país. A cambio Nueva Delhi presentó una lista de propuestas para la vigilancia de los sitios nucleares por parte del OIEA y prometió permitir inspecciones del Organismo; además se supone que en ese contexto, India declara su apoyo al régimen de No Proliferación, pero continúa estando al margen del TNP.

¿Cómo debe ser interpretada esta ambigua postura por el resto del mundo? Todo apunta a que –sin importar quien seas– si mantienes una relación estratégica con alguna potencia, puedes violar las reglas porque tu aliado hará todo para protegerte. Porque India no es un caso aislado, opera un trato casi idéntico con Israel. Entonces queda claro que todo se trata de política, es bien sabido que Estados Unidos y Nueva Delhi tuvieron una relación distante durante buen tiempo que orillaron a India a entablar una relación estrecha con sus vecinos, aliados y rivales, China incluido. Por lo tanto el Acuerdo 123 sería un indicio de las intenciones de Washington de reconstruir esa relación, mecanismo que también cumpliría la función de cortarle el paso a Beijing en la zona y le permite usar a India para intentar frenar las metas geopolíticas de otras naciones hostiles a la política estadounidense en la región, como Irán.

Lo anterior deja al OIEA entre la espada y la pared. Los países en desarrollo, aunque no lo expresen abiertamente, asumen que es inútil de cara a la política exterior de las potencias, y por otro lado, el Organismo necesita del apoyo de las potencias para operar, en especial si se trata de un momento complicado que requiera llegar a las sanciones. Por esta razón es entendible, aunque ilógico, que mire hacia otro lado cuando hay indicios de proliferación vertical, como ocurre con Rusia y Estados Unidos, ambos potencias, ambos con poder de veto al ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, ambos poseedores legales de ADM de acuerdo a las disposiciones del TNP, ambos controlan la mayor cantidad de ADM. Si entre ellos no logran que el otro obedezca las reglas ¿qué puede hacer el OIEA para hacerlos entrar en razón? Sólo usar los medios que tiene a su alcance y que no incluyen medidas coercitivas.

Por lo tanto si quiere hacerse del OIEA una entidad más eficaz debe trabajarse, entre otros, en los aspectos siguientes:

1) los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU deben responder con argumentos válidos e incontestables por qué sólo ellos pueden y deben poseer armas de destrucción masiva nucleares; aunque ello esté en concordancia con el TNP que reconoce su posesión legal sólo para aquellos países que hayan realizado ensayos militares antes del 1 de enero de 1967;

2) la comunidad de naciones debe someterse a las reglas impuestas por los mecanismos de no proliferación sin excepción, lo que implica erradicar el carácter voluntario con el que a veces se les interpreta, como ocurre con el régimen de salvaguardas del OIEA;

3) si se busca que todo mundo renuncie a la posesión de armas nucleares, debe trabajarse para lograr compromisos firmes e inequívocos que impidan a las potencias esgrimir esos artefactos como “última” medida en caso de conflicto, es decir, debe erradicarse el “chantaje nuclear” usado por vez primera por Estados Unidos que, en los hechos, propició la proliferación horizontal; esta política es fundamental en especial en escenarios asimétricos (un conflicto entre países que tienen armas nucleares contra adversarios que no las tienen);

4) que la sociedad internacional se involucre en la tarea de lograr una participación completa de los países en todos los mecanismos de desarme nuclear, tanto de alcance mundial como de alcance regional;

5) hay que aceptar que será imposible que el régimen de Salvaguardias del OIEA sea perfecto, porque eso implicaría un mecanismo completamente rígido que sería imposible de construir considerando que los países son celosos de su independencia y soberanía, sin embargo, si se trabaja en otras áreas más prometedoras, puede evitarse un conflicto como el que vivió Irak, una forma de hacerlo sería mejorando las capacidades del Organismo y del régimen de Salvaguardas, e imprimirle un carácter independiente permanente a la designación de los inspectores empleados en dichas actividades;

6) se deben valorar periódica y multilateralmente las actividades del Organismo e involucrar a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU en su perfeccionamiento, para así evitar cuestionamientos a la actividad independiente de los inspectores, lo que reducirá la posibilidad de que las potencias desacrediten la validez y utilidad de su trabajo como ha ocurrido;

7) impulsar que todos los países acepten tanto a las medidas tradicionales de inspección, como a las medidas adicionales;

8) Resolver la existencia de “áreas grises”, por ejemplo, establecer los requisitos

para retirarse de un mecanismo antinuclear así como las políticas de vigilancia sobre actividades nucleares en casos de este tipo.

9) Reconocer que el sistema de Salvaguardias puede ser perfectible, pero que no existe ningún otro mecanismo que pueda hacer lo que el OIEA sin involucrar a la política internacional con el deseo de poner sus habilidades al servicio de la paz y la seguridad, y que por lo tanto es una institución imprescindible. Ciertamente es que tal vez cualquier potencia puede emplear a sus propios inspectores en actividades como esta –como ocurrió con Estados Unidos en Iraq en 2003–, pero difícilmente puede creerse que no existe algún interés particular detrás de este tipo de postura y

10) colaborar con la institución y su búsqueda por mejorar los usos nucleares con fines pacíficos en áreas como la medicina, el abasto hídrico, la alimentación, la generación de energía, el medio ambiente y las aplicaciones industriales que se hallan entre las “actividades invisibles” que desarrolla el OIEA.

Y desde luego que en caso de un posible conflicto derivado de las dudas que pueda generar un programa de investigación y desarrollo nuclear, resulta obligado no olvidar que el organismo es uno de los instrumentos pacíficos –que son muchos y variados– que pueden usarse a fin de revelar si la opción militar es la única que existe o si –como es deseable– el enfrentamiento puede evitarse.

Como sea el papel del OIEA en el mundo es comparable al desarrollado por las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) de una nación, si a éstas se les compara con las actividades efectuadas por las empresas transnacionales, el tamaño, poder e intereses de estas últimas las hace muy visibles, y esos atributos les permiten diseñar planes geoeconómicos que incluyen discusiones íntimas con los líderes políticos de sus países de origen y asignar ingentes volúmenes de inversión a la investigación, diseño, desarrollo, ciencia y tecnología para producir bienes de alto valor agregado en instalaciones semiautomatizadas que generan unos cuantos empleos, aunque sus dividendos son descomunales.

Empero, en más de un caso las MIPYMES generan la mayor parte del empleo y por lo tanto, son las auténticas responsables de que las economías se mantengan a flote, por lo que su evolución está ligada estrechamente a la calidad de vida de los habitantes, y aunque sus actividades sean “insignificantes”, si éstas se suman hacen la diferencia. Ocurre lo mismo con el OIEA: su actuar puede pensarse como modesto, acotado y hasta inútil e intrascendente; no obstante en la actualidad ningún país está en condiciones de realizar su trabajo, ninguno tiene los recursos materiales y humanos, ni la probidad para hacerlo con honestidad y desinterés. Y aunque no se le reconozca, las muchas acciones pequeñas e invisibles del Organismo han contribuido si no a construir un mundo perfecto, al menos sí un mundo mejor y esto ya es demasiado pedir en la era actual.

Fuentes consultadas

- Armendáriz, Alberto, “La ONU volvió a rechazar un ataque contra Irak” en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 15 de febrero de 2003, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/474022-la-onu-volvio-a-rechazar-un-ataque-contra-irak>
- Carter, Jimmy, “Just war –or a just war?” en *The New York Times*, Nueva York, 3 de marzo de 2003, disponible en <http://www.nytimes.com/2003/03/09/opinion/just-war-or-a-just-war.html>
- Chomsky, Noam, *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Paidós, Barcelona, 2001.
- Dallanegra Pedraza, Luis, *La invasión de EUA a Irak*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO)-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad del Salvador, Buenos Aires, 2003.
- De Salazar Serantes, Gonzalo, *El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, CIDOB, Barcelona, 2004.
- EFE, “Informe del Senado destaca que Bush manipuló datos de inteligencia sobre Irak” en *El Nuevo Herald*, Florida, 5 de junio de 2008, disponible en <http://www.elnuevoherald.com/noticias/estados-unidos/article1933142.html>
- El Clarín*, “Frustración y rabia entre los inspectores que dejan Irak” en *El Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 19 de marzo de 2003, disponible en http://www.clarin.com/ediciones-anteriores/frustracion-rabia-inspectores-dejan-irak_0_BkdWkQfxCKg.html
- ElBaradei, Mohamed, Edwin Nwogugu y John Rames, “International law and nuclear energy: Overview of the legal framework” en *IAEA Bulletin “The Road Ahead Perspectives”*, vol. 37-3, IAEA, Viena, septiembre 1995.
- ElBaradei, Mohamed, *The Status of Nuclear Inspections in Iraq: 14 February 2003 Update*, IAEA, Viena, disponible en <https://www.iaea.org/newscenter/statements/status-nuclear-inspections-iraq-14-february-2003-update>
- ElBaradei, Mohamed, *The Status of Nuclear Inspections in Iraq: An Update*, IAEA, Viena, 7 de marzo de 2003, disponible en <https://www.iaea.org/newscenter/statements/status-nuclear-inspections-iraq-update>
- ElBaradei, Mohamed, *The Status of Nuclear Inspections in Iraq*, IAEA, Viena, 27 de enero de 2003, disponible en <https://www.iaea.org/newscenter/statements/status-nuclear-inspections-iraq>
- Goldschmidt, Pierre, “The IAEA safeguards system moves into the 21st Century” en *IAEA Bulletin “Safeguards and Non-Proliferation”*, vol. 41-4, IAEA, Viena, diciembre de 1999.
- González, Enric, “Powell despliega sus pruebas ante la ONU” en *El País*, España, 6

- de febrero de 2003, disponible en http://elpais.com/diario/2003/02/06/internacional/1044486001_850215.html
- Gwertzman, Bernard, "U.S. paper tells of '53 Policy to use A-Bomb in Korea" en *The New York Times*, New York, 8 de junio de 1984, disponible en <http://www.nytimes.com/1984/06/08/world/us-papers-tell-of-53-policy-to-use-a-bomb-in-korea.html>
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo, "Situación y oportunidades actuales para el desarme nuclear" en Enríquez Perea, Alberto (coord.), *Homenaje a Alfonso García Robles. Premio Nobel de la Paz (1982)*, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2013.
- IAEA, "Key safeguards facts in 2015" en *Safeguards in Practice*, IAEA, Viena, 2016, disponible en <https://www.iaea.org/topics/safeguards-in-practice>
- IAEA, *Department of Nuclear Sciences and Applications*, IAEA, Viena, 2016, disponible en <https://www.iaea.org/about/organizational-structure/departament-of-nuclear-sciences-and-applications>
- IAEA, LAEA, *Bulletin "60 Years, 60 Pictures. An Overview of the LAEA's Work"*, vol. 57-3s, IAEA, Viena, agosto 2016.
- Klintborn, Ingrid, "Un conflicto que separó a Europa y Estados Unidos" en *La Opinión*, Coruña, 18 de marzo de 2013, disponible en http://www.laopinioncoruna.es/especiales/aniversario-guerra-irak/2013/03/conflicto-separo-europa-estados-unidos-n192_30_3753.html
- Kristensen, Hans M. y Norris, Robert S, *Status of World Nuclear Forces*, Federation of American Scientists (FAS), Washington, 2017, disponible en <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>
- Kristof, Nicholas D., "Guerra y sensatez" (traducción de Zoraida J. Valcárcel) en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 8 de febrero de 2003, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/472099-guerra-y-sensatez>
- Marín Bosch, Miguel, "Temas nucleares" en *La Jornada*, México, 6 de marzo de 2014, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/06/politica/030a1pol>
- Muntzing, L. Manning, "Safeguards and nuclear safety: a personal perspective" en *IAEA Bulletin "Summer 1942 in Chicago"*, vol. 24-4, IAEA, Viena, diciembre 1982.
- Nuclear Suppliers Group (NSG), *About the NSG*, NSG, Viena, 2017, disponible en <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/en/about-us>
- Organización de las Naciones Unidas, *Conferencia de las Partes del año 2005 encargada del examen del Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares. Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares*, ONU, Nueva York, 02-27 de mayo de 2005, disponible en <http://www.un.org/es/conf/npt/2005/npttreaty.html>

- Ortega García, Julio, *Proliferación nuclear en el siglo XXI*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 21 de abril de 2016.
- Pineda Castillo, Francisco, “Armas de distorsión masiva” en *Comunicar*, núm. 22, Grupo Comunicar, Huelva, España, 2004.
- Röhrlich, Elisabeth, “Eisenhower’s Atoms for Peace. The speech that inspired the creation of the IAEA”, en *IAEA Bulletin “Contributing to Peace, Health and Prosperity”*, vol. 54-4, IAEA, Viena, diciembre 2013.
- United Nations, “UNMOVIC: basic facts” en *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission*, ONU, Nueva York, 2003, disponible en <http://www.un.org/Depts/unmovic/>
- Wallace, Arturo, “¿Era necesario lanzar la bomba atómica contra Hiroshima?” en *bbc* (Sección Mundo), BBC, Reino Unido, 6 de agosto de 2015, disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150805_hiroshima_bomba_atmica_aniversario_razones_aw

Elementos teóricos para la comprensión del cambio político en la Rusia postsoviética

Theoretical elements to understand political change in post-soviet Russia

Iraís Moreno López*

Resumen

El estudio de la política rusa contemporánea debe considerar múltiples enfoques teóricos para poder entender su complejidad. Desde la desintegración de la Unión Soviética y la desaparición del Partido Comunista, los estudios sobre la Federación Rusa y el espacio postsoviético se han concentrado en describir y analizar el éxito o fracaso de la transición a la democracia en sus regímenes políticos. El presente artículo busca demostrar que la discusión sobre la transición rusa como enfoque dominante es en sí misma insuficiente para explicar el cambio político. A lo largo del texto se expone que la historia y la cultura, específicamente la existencia de un régimen patrimonial, son los factores fundamentales para comprender la estabilidad; y la legitimidad del régimen político bajo el liderazgo de Vladimir V. Putin. Si uno de los fines principales de la política es crear y mantener la estabilidad social, la gobernabilidad y la legitimidad, el régimen cumple con ella. El rendimiento gubernamental de la administración de Putin cuenta con altos índices de aprobación y de legitimidad tanto por su manejo de asuntos domésticos como por mantener a Rusia como un Estado fuerte e independiente en el escenario internacional.

Palabras clave: Rusia postsoviética, transición a la democracia, elites, instituciones, régimen político, cultura política, patrimonialismo relaciones internacionales.

Abstract

Political studies in contemporary Russia should encompass several theoretical approaches in order to comprehend its complexity. Since the disintegration of the Soviet Union, and the dissolution of the Communist Party, studies on political change in Russian Federation and in post-soviet space have focused in describing and analyzing the failure or success of the transitions to democracy in its political regimes. This article has the aim to demonstrate that the discussion focused on transitions is not enough to understand political change. Thus, the paper argues that history and political culture, specifically the historically patrimonial character of the Russian regime, are key elements to understand the political stability and legitimacy of the political regime under Vladimir V. Putin. If one of the main purposes of politics is to create and maintain social stability, governability

* Maestra en Estudios Políticos y Sociales y candidata a doctora en Ciencia Política por la UNAM. Ha sido docente titular en dicha universidad y en la Universidad de Valparaíso, Chile. Correo electrónico: irais.moreno@gmail.com

and legitimacy, and Russian political system accomplishes those characteristics loosely. Likewise, governmental efficiency in Putin's administration registers high levels of endorsement within the public opinion, both for its strategy in domestic politics, as for the maintenance of Russia as a great power in international politics.

Key words: Post-soviet Russia, transition to democracy, elites, institutions, political regime, political culture, patrimonialism, international relations.

Introducción

Con frecuencia se encuentra en la literatura especializada sobre política rusa su definición como un caso que debe ser estudiado y entendido como un particularismo. Desde diferentes perspectivas de análisis, varios autores distinguen al estudio de Rusia como un caso aparte, que requiere ser abordado y entendido en su especificidad.¹

El comparatista Bertrand Badie explica que la particularidad del sistema político ruso desde su génesis lo convierte en una de las dinámicas extra occidentales.² Para Samuel Huntington, ésta es el núcleo mismo de una civilización distinta a la occidental, la de la Iglesia Ortodoxa; incluso Henry Kissinger, en su libro más reciente, se refiere a la realidad política de ese país como un enigma.³

Richard Sakwa, uno de los especialistas contemporáneos más importantes en estudios postsoviéticos y de Rusia, cuyas aportaciones al debate internacional sobre este tema son imprescindibles, reconoce la importancia de la política comparada para el estudio de ese país y señala la dificultad a partir de este particularismo:

¹ Richard Sakwa confirma este argumento en su texto "The future of Russian democracy", donde cuestiona la visión "optimista" que supone que la caída de la Unión Soviética significó "(...) poner fin a la eterna búsqueda de Rusia de su propio camino individual y reingresar en la 'autopista principal' de la modernidad occidental en la forma de democracia capitalista (...)". Véase Richard Sakwa, "The future of Russian democracy" en *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, vol. 46, núm. 4, Cambridge University, 2011, p. 528.

² Para Badie, las dinámicas extraoccidentales son tan variadas que lo único que tienen en común es que su manera de concebir lo político se distingue de la dinámica occidental. Dada la imposibilidad de hacer una clasificación desde el punto de vista comparativo, Badie expone las dinámicas de las diferentes zonas del mundo: el mundo chino, el musulmán, el indio, el ruso, el latinoamericano y el africano. Aun así, sugiere que hablar de "mundos" implica una diversidad interna. Véase Bertrand Badie y Guy Hermet, *Política comparada*, traduc. Mercedes Córdoba, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 147. Sin embargo, es posible decir que dentro del "mundo ruso" existen distintas situaciones políticas regionales, por ejemplo, las repúblicas centroasiáticas islámicas con herencia turcomana y china; las regiones caucásicas con identidades religiosas islámicas sufistas y las más cercanas a Europa, pero mezcladas con influencias orientales (mongolas) y vikingas, como Rusia, Ucrania y Bielorrusia. En otras regiones, como los países Bálticos y Rumania o Moldavia se mezclan otros elementos latinos o vikingos.

³ Véase Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 1997, pp. 50-54, y véase también Henry Kissinger, *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*, traduc. Teresa Arijón, Debate, Barcelona, 2016.

En parte, Rusia continúa desafiando la categorización simplificada y parece pertenecer a una clase aparte. Lo mismo podría decirse de China, India, Japón y muchos otros países, pero no estoy seguro de si hay un lenguaje político apropiado para explorar la naturaleza de estas diferencias. Por supuesto, la política comparada ofrece análisis matizados para destacar los rasgos distintivos para ofrecer un marco comparativo [...]

Decir que Rusia es diferente, no significa desprenderse del lenguaje de la Ciencia Política, pero sí significa ir más allá de los límites establecidos en los estudios políticos para encontrar formas innovadoras que den paso a la comprensión del desarrollo de un sistema político que es al mismo tiempo una civilización. Se puede ir más allá de esos límites de muchas maneras, pero la más potente es el uso de la producción cultural como espejo del cambio político [...].⁴

Partiendo de las aportaciones de estos y otros importantes autores, aquí se hace un esfuerzo por cuestionar y polemizar el fenómeno que Badie y Hermet definen como el universalismo y desarrollismo de los conceptos. Siguiendo a Weber, Badie establece que el método comparativo es una herramienta imprescindible para la comprensión de los distintos órdenes políticos; sin embargo, de manera paradójica, aquellos conceptos desarrollados para ese fin, impiden esa misma comprensión por pretender ser universales:

Esta doble profesión de fe universalista remite a una convicción epistemológica: no puede haber en ella una ciencia de lo político sin una serie de conceptos aplicables al conjunto de las situaciones políticas; también corresponde a un prejuicio: el de que la cultura no interviene significativamente en la elaboración de las categorías para el análisis ni en la hechura de los órdenes políticos conformados y que siguen constituyéndose en el espacio y el tiempo.

Esta última afirmación es más paradójica y más frágil. Al declarar de esta manera lo transcultural de los conceptos y las prácticas políticas, el método comparativo clásico sólo pudo refugiarse en los axiomas desarrollistas: una vez descubiertas las diferencias culturales, sólo tenían un valor residual destinado a perderse a medida que se efectuara la modernización; se suponía la existencia de un tipo ideal de burocracia racional legal que no se distinguiría de la burocracia camerunesa o china más que por el efecto residual de las prácticas patrimoniales que, como tales, no modificaban para nada la esencia universal del fenómeno burocrático.⁵

Por lo tanto, es pertinente distinguir la especificidad de la “dinámica occidental” como punto de referencia, como dice Badie, “no porque goce de precedencia”, sino

⁴ Richard Sakwa, “Two camps? The struggle to understand contemporary Russia” en *Comparative Politics*, vol. 40, núm. 4, University of New York City, julio 2008, pp. 493-494 (traducción libre).

⁵ Bertrand Badie y Guy Hermet, *op. cit.*, pp. 19-20.

porque “encubre la pretensión de hegemonía que a veces la erige como un modelo de modernidad política”, es decir,

la construcción política que se efectúa en la época contemporánea se ve más o menos afectada, en el lugar que sea, en la cultura ambiental que sea y cualesquiera que sean las lecciones del pasado, por la imposición de un modelo que, por lo demás, debe tanto a su atractivo como a los recursos políticos, económicos o militares que fundamentan su dominio.⁶

En ese sentido, es importante comprender el mecanismo a través del cual se formó la dinámica occidental pues permite establecer distinciones frente a las dinámicas extra occidentales. El actor central de la dinámica occidental es el Estado; no obstante, su formación es el resultado de una serie de condiciones y circunstancias específicas en un área del mundo.

[Para la conformación del Estado] los puntos esenciales por una parte se deben al lazo establecido entre el ejercicio de una autoridad coercitiva y su territorialización, y por la otra a la pretensión de esta autoridad de imponer su propio orden —es decir su política— disociándola sobre todo del orden religioso. Entonces, las ideas se aclaran. Los poderes que no se proponen inscribirse en un territorio fijo o no llegan a hacerlo, no constituyen un verdadero Estado; tampoco lo constituyen cuando no logran imponer la primacía del orden político sobre los demás órdenes, si no en el nivel de los principios, primero en el de la práctica. Por lo demás, la importancia que Max Weber y Reinhard Bendix conceden al fenómeno patrimonialista asimismo permite aislar mejor el momento decisivo del progreso hacia el Estado. Este último se conforma cuando el príncipe o los gobernantes dejan de considerar que el poder, sus atributos materiales y sus beneficios morales o estatutarios son de su propiedad personal; más precisamente, cuando esta práctica “patrimonial” es sustituida por un arreglo burocrático llamado “racional” de la autoridad central. Aunque estos dos mecanismos del orden político —el de su autonomía y el de su burocratización pospatrimonial— no siempre se efectúan de manera paralela, su coyuntura es lo que constituye las bases del Estado occidental.⁷

El presente texto busca demostrar que el funcionamiento del sistema político ruso se debe en primer lugar a tendencias históricas de largo alcance que explican su peculiaridad.⁸

La primera de ellas es el carácter patrimonial en el ejercicio de autoridad política en Rusia, mismo que le imprime un carácter distintivo político a lo largo de su historia.

⁶ *Ibidem*, p. 109.

⁷ *Ibidem*, p. 103.

⁸ En palabras de Michael Mann: “los sociólogos macro históricos estudiamos los orígenes del capitalismo y la sociedad moderna. Al observar los patrones sociales en el largo plazo, confirmamos que la historia de la humanidad ha pasado por numerosas contradicciones y conflictos que durante largos periodos han cristalizado en configuraciones de estructuras interrelacionadas, siempre transitorias

Este rasgo ha adoptado diferentes modalidades en función del momento histórico, pero mantiene elementos centrales.

Sin embargo, en la actualidad la mayor parte de obras y autores busca llevar el análisis de la política rusa por el camino de las categorías de la Ciencia Política, disciplina que ha sido creada a partir de la historia y la práctica occidentales y principalmente por autores europeos y anglosajones.

Después de la Guerra Fría, la literatura postsoviética ha centrado sus análisis en buscar elementos que demuestren la progresiva (y se presume necesaria) democratización de los sistemas políticos; es decir, en su transición. Rusia y el espacio postsoviético constituyen un área en la que surgieron este tipo de análisis a la luz de una tendencia más amplia en la Ciencia Política: la hegemonía del modelo democrático. Para el caso ruso encontramos autores como Michael McFaul,⁹ Kathryn Stoner-Weiss,¹⁰ Valerie Bunce,¹¹ Andrei Ryabov¹² y Nikolai Riazov¹³ que, afines a

[...]. Michael Mann, Immanuel Wallerstein, Randall Collins, Georgi Derluguian y Craig Calhoun, "Introducción" en *¿Tiene futuro el capitalismo?*, Siglo XXI, México, 2009.

⁹ Michael McFaul es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Stanford y el especialista más reconocido en el estudio de las transiciones a la democracia de regímenes políticos postcomunistas, en particular el de la Federación Rusa. Experto en Rusia y Eurasia, colaboró en la administración del presidente Barack Obama, primero como asistente especial del presidente y director de Asuntos para Rusia y Eurasia ante el Consejo Nacional de Seguridad, y posteriormente como embajador de Estados Unidos ante la Federación Rusa (2011-2014). Ha publicado numerosos libros y artículos científicos sobre política rusa. Véase Faculty en Stanford University, Political Science, Stanford University, California, 2017, disponible en <https://politicalscience.stanford.edu/people/michael-mcfaul> consultado el 20 de marzo de 2017.

¹⁰ Profesora e investigadora de Estudios Globales de la Universidad de Stanford, Stoner-Weiss ha colaborado con Michael McFaul en diferentes ocasiones en investigaciones sobre transiciones a la democracia. Asimismo, ha publicado numerosos artículos y libros sobre la situación política en Rusia contemporánea. Véase Faculty en Stanford University, Political Science, Stanford University, California, 2017, disponible en <https://sgs.stanford.edu/people/kathryn-stoner>

¹¹ Profesora de Gobierno y Estudios Internacionales de la Universidad de Cornell. Sus líneas de investigación abordan la democratización comparada, los orígenes de la decadencia imperial, el conflicto y la cooperación interétnica y relaciones internacionales. Su foco geográfico es Europa Central y Oriental, los Balcanes y el espacio postsoviético, aunque su interés comparatista llega hasta América Latina. Véase "Valerie Jane Bunce", The College of Arts and Science, Department of Government, Cornell University, Nueva York, disponible en <http://government.cornell.edu/valerie-jane-bunce> consultado el 22 de marzo de 2017.

¹² Historiador y politólogo ruso del Instituto Estatal de Historia y Archivos en Moscú. Ha sido investigador del Centro Carnegie de Moscú y jefe del Centro Este-Este del mismo. Es editor en jefe de la revista indizada *World Economy and International Relations*, y uno de los investigadores líderes en la Academia Rusa de las Ciencias en temas de política. Ha colaborado con Michael McFaul y Nikolai Ryzkov en publicaciones sobre la transición rusa a la democracia. Véase "Nikolai Riabov", *The Carnegie Moscow Center*, Moscú en <http://carnegie.ru/experts/?fa=372> consultado el 20 de marzo de 2017.

¹³ Minero de profesión, Nikolai Ryzkov fue un importante político del PCUS que durante la *Perestroika*

esta visión, analizan a la Federación Rusia contemporánea y su transformación postsoviética a través de los marcos conceptuales occidentales de las teorías de la transición o de la democratización. Estas teorías, aunque resaltan la necesidad de estudiar esta área geográfica desde una visión propia de la zona, siguen vinculando la transformación política a una construcción institucional determinada por elementos ajenos a su historia y cultura.¹⁴

¿Cuál es entonces la perspectiva más acertada? Es posible afirmar que el carácter de la organización política en Rusia es peculiar; no obstante, eso no la vuelve incomparable con el resto del mundo. Además, su dinámica es resultado también de su interacción con el contexto internacional, no sólo porque hay claras influencias extranjeras en la organización estatal y el sistema político rusos, sino también porque Rusia misma, con todas sus particularidades, es producto de sus relaciones con el mundo.¹⁵

El carácter patrimonial de la organización política rusa

Nikolai Karamzin,¹⁶ fundador de la historiografía rusa, escribió en su *Memoria de la Rusia antigua y moderna*: “La autocracia ha fundado y resucitado a Rusia. Cualquier

apoyó la idea de Gorbachov de revitalizar el socialismo. Se destacó en el ámbito de la industria pesada como encargado de la fabricación del transporte y maquinaria pesados; posteriormente se convirtió en director adjunto del GOSPLAN, órgano de planeación económica del Partido. En la etapa postsoviética, Ryzhkov defendió las reformas económicas de Gorbachov, cuyo corolario era la descentralización de la economía y el uso de tecnología. Dejó la vida política después de un infarto en 1990. “Nikolai Ryzhkov”, *Enciclopedia Britannica*, disponible en <https://www.britannica.com/biography/Nikolay-Ryzhkov> consultado el 22 de marzo de 2017.

¹⁴ En un apartado posterior se discutirá cómo los estudios de la transición a la democracia buscan forzar sus marcos conceptuales en la experiencia política rusa. Por ejemplo, McFaul y Kathryn Stoner-Weiss califican de exitosas las transiciones en países ex soviéticos como Rusia y Ucrania considerando sólo el criterio del diseño institucional. Véase Michael McFaul y Kathryn Stoner-Weiss (eds.), *Transitions to Democracy. A Comparative Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013, pp. 27-60 y 120 y 142.

¹⁵ Michael Mann, “Introduction” en *The Sources of Social Power 1. A History of Power from the Beginning to A. D. 1760*, Cambridge University Press, Nueva York, 1986.

¹⁶ Nikolai Mijailovich Karamzin (Oreburg, Rusia 1776) es considerado el fundador de la historiografía rusa. Aunque durante su juventud escribió un gran número de historias cortas muy populares. Posteriormente escribió la primera historia del Imperio Ruso desde la Antigüedad. Fue un personaje de enorme influencia en la modernización de la lengua rusa, pues jugó un importante papel en el desarrollo de los estándares lingüísticos, dejando de lado los arcaísmos eslavos que complicaban la escritura y lectura del idioma, además sentó las nuevas tendencias del idioma. Influenció a los grandes autores de la lengua rusa, como Pushkin y fundó la sociedad literaria “Arzamas”. Véase “Prominent Russians: Nikolai Karamzin” en *RUSSIAPEdia*, disponible en <http://>

cambio en su constitución política la llevará, necesariamente a su perdición”.¹⁷ Esta frase resume el eje principal de este trabajo, es decir, la influencia determinante de la cultura política como historia y cultura en el origen y desarrollo de este sistema político.

La tendencia macro histórica predominante es aquella que Max Weber denomina patrimonialismo y que los estudiosos contemporáneos llaman neopatrimonialismo (para Rusia postsoviética). Con los matices propios de distintas épocas y circunstancias, hay una congruencia en la forma en que se ejerce el poder en ese territorio que antes de ser Imperio o Estado se llamó Rus.

De acuerdo con Richard Pipes,¹⁸ la política de Boris Yeltsin entre 1990 y 1991 parecía dar un giro radical en la tradición rusa. Este autor ha dedicado su obra al desarrollo político de Rusia, que considera históricamente autoritario y que por tanto, nunca se constituyó como un Estado-nación en el sentido occidental del término.¹⁹

El sistema estatal europeo formado en Westfalia en 1648 y su evolución hasta las democracias liberales de finales del siglo XIX y principios del XX no se consolidó nunca en Rusia.²⁰ La tesis de Pipes sostiene que en ese país el absolutismo se mantuvo con modificaciones mínimas hasta principios del siglo XX, y estudia el régimen político a partir de la categoría que Max Weber denominó patrimonialista,²¹ a diferencia de Inglaterra, el caso que usa Pipes para ilustrar el modelo del Estado liberal occidental.²²

Max Weber describió el gobierno patrimonial como el “dominio privado del monarca”, mismo que forma parte de la caracterización de órdenes políticos creada por él. En este orden político, la autoridad patriarcal se adapta a las necesidades de

russiapedia.rt.com/prominent-russians/literature/nikolay-karamzin/ consultado el 23 de marzo de 2017.

¹⁷ Karamzin publicó su *Zapiska o drevny i novoi Rosii* en 1811, Glavnaia Redatsia Vostoschnoi Literaturi, 1991. Véase también Richard Pipes, *Karamin's Memoir on Ancient and Modern Russia. A Translation and Analysis*, The University of Michigan Press-Ann Arbor, Michigan, 2005.

¹⁸ Richard Pipes (Cieszyn, Polonia, 1923) es profesor emérito del Departamento de Historia de la Universidad de Harvard y es considerado una de las máximas autoridades a nivel mundial en el estudio de la historiografía rusa y soviética. Desde mediados del siglo XX, Pipes ha estudiado el desarrollo histórico de las diferentes organizaciones políticas en Rusia, partiendo del patrimonialismo para su análisis. “Richard Pipes”, Department of History, *Harvard University*, disponible en <https://history.fas.harvard.edu/people/richard-pipes> consultado el 23 de marzo de 2017.

¹⁹ Véase Richard Pipes, *Propiedad y libertad. Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, cap. 3.

²⁰ Véase Henri Kissinger, *La diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 18-19.

²¹ Weber concibió a Rusia como uno de los regímenes políticos con orígenes patrimonialistas. Richard Pipes estudió con detalle esta característica del régimen político ruso como una tendencia histórica de largo alcance. Véase Max Weber, *Economía y sociedad: esbozo de Sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp.184-185. Véase también Richard Pipes, *op. cit.*, p. 27.

²² Véase Richard Pipes, *op. cit.*, cap. 3.

amplias comunidades políticas que son una extensión territorio patriarcal, aunque éste alcance dimensiones colosales.²³ El elemento distintivo en el patrimonialismo es la centralización del poder ejercido como prerrogativa personal, situación que se deja ver en todos los ámbitos de la constitución de lo político.

La característica principal del dominio patriarcal consiste en la dependencia directa entre el señor y aquellos que le deben obediencia. La fuente de su autoridad es la tradición inmemorial que da a su voluntad un carácter sagrado. De acuerdo con Weber, en este caso la legitimidad reside en esa tradición que no establece límites temporales concretos al poder del monarca, excepto en determinados rituales sociales y religiosos. Esta característica promueve el ejercicio del poder de forma arbitraria y la concentración del mismo. Lo anterior hace tan flexible el poder, como las necesidades de quien lo ejerce.

[...] la mezcla de tradicionalismo y arbitrariedad caracteriza a los regímenes patrimoniales. La medida en que una u otra de ambas tendencias prevalecen bajo el patrimonialismo depende de las fuerzas militares que el monarca tiene a su disposición.

Mediante el uso de estos instrumentos de fuerza, el monarca tiende a ensanchar el radio de acción de su poder arbitrario, que está exento de las restricciones tradicionales, y a colocarse en posición de dispensar gracia y favores transgrediendo estas limitaciones impuestas por la tradición [...] Si la autoridad está primordialmente orientada en el sentido de la tradición, pero en el curso de su ejercicio reclama plenos poderes personales, hablaremos de una “autoridad patrimonial”.²⁴

Entendido el reino patrimonial como extensión de la posesión doméstica, no existe separación entre lo público y lo privado. Por lo tanto, el soberano era dueño de todas las tierras de su reino y manejaba a sus súbditos como servidores personales; es decir, “ejercían la autoridad como un aspecto de su propiedad personal y exclusiva, similar en todo a su dominio patriarcal sobre la comunidad doméstica”.²⁵

Al tener un vínculo de dependencia directa con el monarca, surge la imposición de una responsabilidad colectiva;²⁶ es decir, aquella que distribuía entre los súbditos la

²³ De acuerdo con Weber, el patrimonialismo caracterizó a diferentes regímenes políticos de la Antigüedad y la Edad Media, entre los que destacan el Egipto faraónico; algunas etapas de la evolución política de Francia e Inglaterra medievales; asimismo a regímenes despóticos orientales como el Imperio Abasí y Bizancio. Véase Reinhard Bendix, *Max Weber: semblanza intelectual*, Amorrortu, Buenos Aires, 2000, p. 317.

²⁴ *Ibidem*, p. 322.

²⁵ *Ibidem*, p. 318.

²⁶ Ambos métodos se refieren a la antigua responsabilidad colectiva de los clanes por los actos (crímenes y obediencia) de los miembros individuales de su comunidad. En el caso de los monarcas

obligación de proveer al monarca de alimentos, vestido y armamento, así como de correr con los gastos de su corte. La contribución podría hacerse en especie o bien como rentas por la tierra que el monarca permitía que se usufructuara.²⁷

Esta obligación con el monarca respondía a la obediencia y respeto en virtud del *status* conferido a éste por la tradición. En términos de Weber, haciendo del sometimiento hereditario y las asociaciones compulsivas los métodos para tener un dominio directo sobre sus súbditos “concediéndoles el derecho a explotar su ramo de producción. De tal modo el monarca otorgaba privilegios por los deberes que imponía”.²⁸ De esta manera,

[...] los súbditos existen para el provecho exclusivo del monarca y la satisfacción de sus necesidades. Así en el Oriente y en el Antiguo Egipto primero, y más tarde en el Imperio Romano, en el Bizantino y en otras partes, los súbditos políticos fueron de hecho dependientes personales del monarca patrimonial [...] Estaban en consecuencia, expuestos a las demandas arbitrarias del monarca.²⁹

El patrimonialismo es compatible con estructuras económicas diversas; sin embargo, al ser una de sus características la expansión del territorio, el desarrollo de un gobierno patrimonial fuertemente centralizado depende también del desarrollo del comercio, actividad que el rey emprende como una prerrogativa personal. Así, mediante la imposición de contribuciones, concesiones y patentes de monopolio:

[...] mantiene su comunidad doméstica ampliada y a su personal militar con los beneficios que obtiene del comercio propio y de la explotación del ajeno. Su posición especial respecto de la propiedad de la tierra suele ser el resultado, no ya la causa, de la dominación política mediante la cual podía aprovechar las oportunidades económicas [...].³⁰

Weber destaca la centralización de la autoridad personal como rasgo esencial del patrimonialismo. Por lo tanto, al ampliarse la comunidad doméstica hasta adquirir dimensiones colosales, su dominio directo requiere de la creación de una administración patrimonial. Como es natural, en un contexto en el que los súbditos están a disposición del monarca, el cuadro administrativo tendrá también un carácter personal.

patrimoniales, éstos ampliaron el sometimiento hereditario, forzando la asociación obligatoria de los individuos y concediéndoles a cambio la posibilidad de la explotación de un ramo productivo. Véase Reinhard Bendix, *op. cit.*, p. 319.

²⁷ *Ibidem*, pp. 321-322.

²⁸ *Ibidem*, p. 319.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Ibidem*, p. 317.

La división política dentro del territorio entraña el riesgo de descentralización para el monarca patrimonial, razón por la que se hace necesario un funcionario supremo encargado de la supervisión de estos departamentos. Su nombramiento, así como el de sus subordinados, responde a la confianza que le merecen personal y directamente al monarca, pudiendo encumbrarse o hundirse de repente por motivos personales o por decisión arbitraria del mismo.

El carácter patrimonial de esta relación entre monarca y funcionarios tiene necesariamente un sentido personal:

Los funcionarios enfocan su tarea administrativa como un servicio personal que prestan al monarca, por deber de obediencia y respeto. Sus “derechos” son, en realidad, privilegios que el monarca otorga o suspende a su antojo, y sólo inadvertidamente puede esbozarse una delimitación de funciones administrativas debida a la competencia económica y personal entre los funcionarios.³¹

Los funcionarios desarrollan, a su vez, una relación patrimonial con la población que se reproduce en diferentes escalas tanto regionales como locales, reforzando el rasgo personal del régimen: “En las relaciones de éstos con la población sometida puede haber tanta arbitrariedad como en la relaciones del monarca con ellos, mientras no se viole la tradición, ni se perjudique el interés del monarca”.³²

Persiste, entonces, la combinación omnipresente de tradicionalismo y arbitrariedad que en la administración patrimonial “se asigna y ejerce, de caso en caso, combinando discrecionalmente el ejercicio de la autoridad personal con el debido respeto a la tradición sagrada”.³³

Producto del desarrollo de la administración patrimonial surge la necesidad de distribuir las obligaciones públicas entre la comunidad, algunas de las cuales sólo pueden cumplir sus miembros sobresalientes. Estos deberes, vinculados con los privilegios correspondientes, terminan por constituir un grupo de notables que adquiere una autonomía creciente que se fortalece a partir de su participación en la vida pública.³⁴ La existencia de este grupo y su importante papel en la administración patrimonial,

³¹ *Ibidem*, p. 326.

³² *Idem*.

³³ *Ibidem*, p. 327.

³⁴ Weber analiza también los posibles conflictos derivados de un grupo estamental de nobles en el régimen patrimonial, pues dada la creciente capacidad de acción de este grupo y su gradual independencia (dependiendo de las tendencias más o menos autoritarias del monarca) podrían provocar el resquebrajamiento del orden existente en detrimento del poder centralizado. Esta discusión no se aborda aquí porque precisamente en el caso ruso, el grupo estamental permanece en condición de dependencia total a la autoridad del monarca. Véase Reinhard Bendix, *op. cit.*, pp. 329-337.

tiene repercusiones directas en la cultura y práctica política de Rusia contemporánea en tanto constituyen un grupo, una élite que reproduce la misma forma de ejercer el poder hacia grupos menos privilegiados. Algunos expertos como Richard Sakwa hablan de “régimen administrativo neopatrimonial” para referirse a dicho fenómeno.³⁵

En el mismo sentido que Weber, Bertrand Badie, Guy Hermet y Richard Pipes exploran los extremos del particularismo ruso; los primeros, desde una perspectiva comparativa, y Pipes estudió el caso desde la perspectiva weberiana con mayor profundidad.

Badie y Hermet encuentran en las circunstancias históricas y culturales el particular desarrollo de la comunidad política rusa. De acuerdo con los teóricos franceses, la permanencia del patrimonialismo como forma de gobierno, enraizada en la autoridad tradicional del monarca es el punto de partida para considerar Rusia como una dinámica extra occidental. Para estos autores, los elementos que le dan ese carácter extra occidental a la fundación del Estado ruso son: la herencia bizantina y el cristianismo ortodoxo, la dominación mongola de más de dos siglos en el territorio de Rus y la prioridad de contar un poder militar sólido para defenderse de amenazas externas.

Herencia bizantina: el predominio de lo político

Para ampliar la comprensión de la cultura política que consolida el patrimonialismo en Rusia, Badie y Hermet explican que la centralización exacerbada del poder personal reside en un modelo de obligación política cuya fuente deriva en parte del cristianismo bizantino, que se distingue del cristianismo occidental, pues este último aspiraba al ejercicio de su propia soberanía en virtud de su autonomía a partir de la decadencia de las instituciones del Sacro Imperio Romano.³⁶

(...) el cristianismo oriental inaugura en Bizancio un modelo original caracterizado por una notable abundancia de recursos de poder: la religión y la política están en estrecha simbiosis; se refuerzan mutuamente, mientras que ambas están marcadas por una institucionalización profunda que dota a una y otra de un espacio propio y de copiosos recursos burocráticos.³⁷

El modelo surgido de la simbiosis entre la política y la religión ofrece mayores ventajas al emperador, quien ejerce el poder de manera cotidiana y dispone de una legitimidad religiosa. El gobernante, en tanto “elegido de Dios”, cuenta con capacidad

³⁵ Véase Richard Sakwa, “The future of Russian democracy”, *op. cit.*, p. 528.

³⁶ Véase Bertrand Badie y Guy Hermet, *op. cit.*, p. 157.

³⁷ *Idem.*

de ejercer tutela activa sobre la Iglesia y con un sobre poder, que le permite acentuar la orientación personalista.

Este estrecho entendimiento entre Iglesia e Imperio da forma a “una construcción particular de lo político que le confería al titular del poder temporal (...) la posibilidad de producir un tipo de obligación política basado en los recursos religiosos que pueden inspirar una obediencia y una adhesión mucho más fuertes”.³⁸ Este modelo político tiene tres características: 1) la capacidad del monarca para dar a la obligación política bases religiosas; 2) la fuerte imbricación de las instituciones temporales y espirituales; 3) la fuerza de este entendimiento político y religioso “que no permite fuera de él ningún lugar para la constitución de otros poderes: de ahí las dificultades para la formación de una sociedad civil que aún hoy aparecen en las sociedades herederas del modelo bizantino”.³⁹ La Ciencia Política actual y los análisis de la sociedad civil después de la desintegración del bloque comunista coinciden en la hipótesis de la falta de condiciones para el surgimiento de la sociedad civil en estos territorios.⁴⁰

Si bien la herencia bizantina religiosa de Kiev influyó el origen del sistema político ruso, en Moscú la Iglesia oriental no llegó a tener la autonomía que tuvo en Bizancio. Fue a través de las instituciones eclesiásticas que se constituyó lo político, que después se erigió por encima de la Iglesia y la subordinó, consolidando así el modelo donde lo político está por encima de lo religioso y de todo lo demás.

La Iglesia rusa, más controlada por el príncipe y por el zar, se impuso con más claridad todavía como instrumento del poder imperial, al mismo tiempo lugar de formación de las élites, de legitimación del poder principesco y de ejecución de sus decisiones: la oposición política al zar se construyó como una herejía, mientras que la idea de distinción de lo temporal y lo espiritual sólo se percibió durante los breves periodos de gran debilitamiento del poder imperial.⁴¹

Lo político patrimonial restringió todas las acciones sociales y así conservó e incrementó tanto sus recursos como su capacidad de sometimiento, circunstancia que

³⁸ *Ibidem*, pp. 157-158.

³⁹ *Ibidem*, p. 158.

⁴⁰ Véase Stephen Kotkin, *Uncivil Society: 1989 and the Implosion of the Communist Establishment*, Modern Library, Nueva York, 2009, pp. 5-9. Véase también Pablo Telman Sánchez, *Razón y poder: Rusia, una potencia en el siglo XXI*, Miguel Ángel Porrúa-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, *Campus* Ciudad de México, México, 2005, p. 47.

⁴¹ En ese sentido se puede distinguir cómo la dinámica rusa sobrevalora lo político: “lejos de depender de lo religioso (como en el Islam o en el mundo hinduista), lejos de construirse diferenciándose de ello, y por ende perdiendo recursos (como en la Europa Occidental), lejos de imponerse gracias a una cultura orientada hacia este mundo y descuidando lo religioso (como en China), en Rusia lo político se construyó por encima de lo religioso y subordinó a la Iglesia”. Véase Bertrand Badie y Guy Hermet, *op. cit.*, p. 158.

fortaleció una tendencia arbitraria en el ejercicio del poder. La construcción del absolutismo político en Rusia surgió a partir del control de la Iglesia por el príncipe y después consiguió dominar el resto de los ámbitos sociales, incluido el poder aristocrático.⁴² Este último rasgo fue favorecido por la condición de dependencia de los súbditos respecto al zar.

Por lo tanto, el poder político no dejó espacio ni siquiera para iniciativas que limitaran el poder del soberano. Surgió así el *gossudarstvo*:

[...] que compara el poder imperial al dominio del amo sobre los hombres y las cosas, negando en nombre de la supremacía del poder político, toda distinción entre lo público y lo privado, entre lo político y la sociedad civil. Así, la facultad de obligar políticamente se impone por sí sola, como competencia del príncipe como tal, sin buscar el complemento de fórmulas de legitimación extra políticas. De todas las variantes, es la que ofrece más libertad al titular del poder político.⁴³

Incluso el léxico para referirse a aquellos que ejercían el poder reflejaba su centralización. Desde el siglo XV se utilizó, para referirse a los gobernantes rusos, un término que sobrevivió hasta 1917: *gossudar*, “soberano”. Sin embargo, cabe notar que el vocablo deriva del léxico económico, “donde el dueño de la tierra era llamado *gossudar* y sus inquilinos eran sus *keholopy* o esclavos”.⁴⁴

En la terminología rusa antigua, esta palabra [*gossudar*] designaba, sobre todo, una persona al mando [*vlastyi*], pero solo para fines privados, no para relaciones públicas. Era *gospodin*, amo [*dominus*], cuyos derechos se extendían sobre objetos y personas. Los términos *gospodin*, *gospodar*, y *gossudar*, son empleados en los documentos más antiguos sin distinción, para designar, en particular, al dueño de esclavos y al dueño de la tierra (...). Desde mediados del siglo IV, el término *gossudar* empieza a penetrar el lenguaje político para designar al portador de autoridad soberana. Su aplicación surgió de forma inadvertida y natural, pues los Grandes Príncipes eran propietarios en gran escala, terratenientes y dueños de esclavos, por lo tanto, *gossudari*. Sus funciones públicas y privadas no estaban separadas, pues esta distinción no existía.⁴⁵

Este lenguaje refleja la nula distinción entre el dominio público y privado, a diferencia de los órdenes políticos occidentales. Cuando Moscovia se erigió como el principado dominante en Rus comenzó a surgir el Estado ruso, cuyas instituciones ya

⁴² *Ibidem*, p. 168.

⁴³ *Ibidem*, p. 159

⁴⁴ Véase Richard Pipes, *Russian Conservatism and its Critics. A Study in Political Culture*, Yale University Press, Londres, 2005, p. 14.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 15.

se habían apropiado culturalmente de la dependencia personal pues, previo a ello, estos territorios estuvieron sujetos al dominio (formal) del Imperio Bizantino y al dominio efectivo de los mongoles, que durante dos siglos y medio sometieron a los grandes príncipes desde Sarai, dominio cuyos rasgos se imbricaron con la cultura política rusa y que permearon sus prácticas.⁴⁶

El dominio mongol trajo consigo la militarización de la autoridad, rompió con el orden tradicional y fortaleció los recursos de la centralización del poder.⁴⁷

[...] el estado de guerra casi permanente que caracterizó al mundo ruso desde la Edad Media hasta la época moderna, desempeñó un papel significativo que conserva o acentúa la militarización de la sociedad, refuerza de manera considerable los recursos de poder del centro, arrasa progresivamente con las instituciones locales y priva así de autonomía a los boyardos [aristocracia].⁴⁸

Para reforzar este argumento es pertinente analizar la condición de los Grandes Príncipes –gobernantes de Moscú y otros principados de Rus, como Novgorod, Pskov o la misma Kiev– durante el dominio mongol, pues ésta definió la actitud posterior de los gobernantes rusos respecto a los notables (nobles) dentro de sus cortes. Asimismo, ésta es una de las hipótesis de Richard Pipes en que argumenta que en esa etapa los poderes públicos pertenecían a los gobernantes extranjeros, a la Horda de Oro mongola que ejercía de facto su dominio en el territorio, así que los príncipes de Moscovia eran considerados señores en virtud de la concesión otorgada por el Khan de la Horda. Por lo tanto, no eran considerados gobernantes públicos, sino dueños con carácter privado, “su principado no era una sociedad, sino una economía”.⁴⁹

Cuando Moscovia surgió como el centro de poder del Imperio, sus gobernantes continuaron considerando su reino como lo hicieron antes: como posesión privada, “propiedad patrimonial, propiedad heredada de sus padres, que en ruso se denomina *votschina* equivalente del latín para *patrimonium*.”⁵⁰

⁴⁶ El historiador Will Durant documentó la alianza de los conquistadores mongoles con los príncipes rusos y la Iglesia Ortodoxa para controlar las revueltas populares en los territorios de Rus. Aunque los príncipes no se encontraban en igualdad de condiciones con los conquistadores, la alianza les permitió a los gobernantes moscovitas conseguir un lugar prioritario frente a otros en la Rus. Esta alianza también implicó la conversión de algunos mongoles a la fe ortodoxa y de ahí una involuntaria e inconsciente mezcla cultural entre ambas partes. Véase Will Durant, *The Age of Faith, A History of Medieval Civilization-Christian, Islamic, and Judaic-From Constantine to Dante: A. D. 325-1300*, MJF Books, Nueva York, 1993.

⁴⁷ Véase Bertrand Badie y Guy Hermet, *op. cit.*, p. 168.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Véase Richard Pipes, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 15.

Al no existir distinción entre lo público y lo privado no tendría por qué surgir la noción de sociedad:

[...] Esta concepción [patrimonial] estaba completamente desprovista de cualquier noción de “sociedad” como una entidad distinta, con sus propios intereses y derechos: los únicos intereses y derechos eran los del soberano, el *gosudar*.⁵¹

De acuerdo con los autores aquí revisados, debió ser la aristocracia de terratenientes [como lo fue en Occidente], el grupo estamental con el potencial contrapeso al poder del zar. No obstante, debido al militarismo, mezclado con el método de control mongólico-vikingo, la fuerza religiosa del emperador y su alianza con la Iglesia, este grupo continuó siendo del todo dependiente y subordinado a él, eliminando así la posibilidad de constituirse en sí mismo como un grupo con intereses independientes, elemento clave para que eventualmente surja la sociedad civil a través, primero, del límite al poder del monarca y segundo, de la creación de instituciones independientes de él.

Al ser cada uno de estos nobles dependiente del zar y al considerarse a sí mismos sus servidores personales, quedaron en una posición vulnerable. Pues, aunque sí constituían una clase privilegiada comparada con el resto de la población (siervos, esclavos) esta condición, como se explicó, surgía de privilegios otorgados por el zar personal y discrecionalmente. De esta manera, la nobleza competía entre sí por una mejor ponderación ante los ojos del gobernante. Es decir, no sólo no se concebían ni se organizaban como un grupo de interés, sino que se dividieron persiguiendo su interés propio, siendo envidiosos entre ellos para ganar el favor del monarca en términos individuales.

Los cronistas europeos que visitaban la Rusia zarista se escandalizaban al conocer la condición de la nobleza, sobre todo en la época previa al reinado de Pedro I “El Grande”. Así, Iván y sus sucesores inmediatos disfrutaron humillando a la nobleza. Incluso, en siglos posteriores, los nobles no podían dirigirse al zar firmando con sus nombres completos, debían adoptar un diminutivo, por ejemplo Iakov, debería firmar *Iakushka*.⁵²

Pedro I “El Grande” tenía en mente reformar y modernizar las instituciones rusas, pero debido a la dinámica que ya se desarrollaba en ellas, en especial al vínculo directo de la aristocracia con la monarquía, sus reformas no promovieron un gobierno más liberal al estilo occidental. La reforma que introdujo la meritocracia en el servicio público ruso sólo fortaleció la dependencia de los nobles hacia el monarca. El zar

⁵¹ *Idem*.

⁵² Richard Pipes, *op. cit.*, p. 18.

terminó con los restos de nobleza (boyardos) que aún existían imponiendo la Tabla de Rangos en 1722 para asegurar “el máximo servicio de entre sus nobles”.⁵³ Ésta consistía en dejar de lado el linaje familiar para asignar rangos en el ejército, la marina y la burocracia; los miembros tendrían que escalar de acuerdo con sus méritos un escalafón a la vez.

De manera paradójica, el resultado de esta reforma, que pretendía modernizar y occidentalizar las instituciones, terminó por acentuar las tendencias patrimoniales del régimen.

La debilidad de la nobleza, resultado del patrimonialismo apenas se atenuó durante el siguiente siglo. En el reinado de Catalina II, la zarina, después de dar un golpe de Estado a su propio marido, otorgó a los notables, por primera vez en la historia del Imperio, la propiedad privada sobre sus tierras. De esta manera, el fundamento de sus obligaciones con la corona comenzó a cambiar de modo paulatino y el régimen patrimonial a fisurarse. Aunque permaneció absolutista hasta 1917, durante todo el siglo XIX enfrentó desafíos cada vez mayores a su incuestionable autoridad por diferentes grupos: intelectuales, socialistas agrarios y demócratas, que inspirados por ideas tanto propias como de las revoluciones Francesa y del Norte de América cuestionaron con fuerza el zarismo. Entre los acontecimientos y movimientos sociales de mayor envergadura estuvo la fallida revolución decembrista de 1825 y más adelante las revoluciones de 1905 y 1917.

Las revueltas populares o étnicas dentro del Imperio Ruso siempre que surgieron fueron controladas o reprimidas y seguidas de leyes de terror que agravaban el conservadurismo. Basta con recordar las revoluciones basmachíes en Asia Central durante el siglo XIX, o bien la dificultad para conquistar a los pueblos del Cáucaso durante tres siglos; no obstante, el poder del monarca se impuso a cualquier resistencia.⁵⁴

Discusión de la transición a la democracia en Rusia

Desde la teoría de la democracia formal o método democrático, una verdadera democracia es aquella en la cual varios partidos (élites) compiten en circunstancias de igualdad por el voto de los ciudadanos. Las masas influyen en la toma de decisiones en la medida en que, con su voto, eligen a los gobernantes. Para hablar de una democracia legítima, considerando la necesidad en la equidad de condiciones de la

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Véase Orlando Figes, *El baile de Natacha. Una historia cultural rusa*, Edhasa, Barcelona, 2006, pp. 114-150; Richard Pipes, *The Russian Revolution*, Vintage Books, Nueva York, 1991, p. 169.

competencia, debe existir el principio de incertidumbre (no se sabe de antemano quién ganará).⁵⁵

Leonardo Morlino señala que la democracia es un régimen político en que existe la correspondencia necesaria entre los actos del gobierno y los deseos de los gobernados.⁵⁶ Este régimen se caracteriza por la capacidad de respuesta a las demandas de sus ciudadanos, considerados iguales en términos políticos. Para Sartori, cuanto más se asume un significado elogiado universalmente del término democracia, más sufre de la evaporación conceptual, por tanto, es preciso valerse de una definición empírica; es decir, aquella que considera los mecanismos para la formulación de las preferencias ciudadanas, la toma de decisiones y su ejecución.

Ni en la transferencia del poder de Gorbachov a Yeltsin ni en la sucesión presidencial entre Boris Yeltsin y Vladimir Putin, menos aún en la de Vladimir Putin a Dmitri Medvedev y viceversa, se ha cumplido el método democrático.⁵⁷ La transición en Rusia puede ser discutida, pues la celebración de elecciones periódicas, es decir, el aspecto procedimental, es sólo uno de elementos necesarios para dicha transición.

La situación de Rusia a principios de los años noventa fue aceptable para las potencias occidentales en la medida en que implicó su integración al capitalismo. Es decir, en términos de las condiciones requeridas por los organismos internacionales para que se integrara como nación al Nuevo Orden Internacional después de la Guerra Fría, su abrupta inmersión del capitalismo debía ir, necesariamente, de la mano de una transición a la democracia.⁵⁸

⁵⁵ Leonardo Morlino, Angelo Panebianco, Gianfranco Pasquino, "Las democracias" en Gianfranco Pasquino *et. al.*, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1991, p. 82.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Pablo Telman Sánchez escribe al respecto: "Las elecciones presidenciales que se efectuaron en Rusia en marzo de 2000 constituyeron sólo un paso formal para ratificar al entonces presidente interino del país, Vladimir Putin. Este proceso electoral fue interpretado más como un plebiscito de apoyo al sucesor de Yeltsin, que como un proceso electoral real, democrático y plural". Pablo Telman Sánchez Ramírez, "El desenvolvimiento de la política del Kremlin durante los últimos 25 años. Sus aciertos y desaciertos" en *Foro Internacional*, vol. LII, núm. 1, El Colegio de México, México, enero-marzo 2012, pp. 133-160, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59929087004> consultado el 2 de abril de 2017.

⁵⁸ Carlos Tello hace énfasis en el cambio de prioridades al final de la Guerra Fría. En 1993, Clinton y Yeltsin se reúnen por primera vez en Vancouver: "A diferencia de anteriores ocasiones, en este primer encuentro se avanza hacia una nueva agenda de prioridades: los lemas tradicionales pierden terreno y los ministros de Economía y Finanzas sustituyen a los de Defensa; el desarme, por décadas el tema central de las cumbres Moscú-Washington, pasa a segundo plano [...] El asunto central es el apoyo al programa de reformas impulsado por Yeltsin [...] Clinton se convierte en el principal artífice de una nueva ola de propaganda en favor de la asistencia internacional a las reformas de Yeltsin. En carrera contra el tiempo, los ministros de Finanzas y el G7 aprueban un paquete de apoyo financiero a Rusia por 43 mil millones de dólares, con el claro propósito de influir a favor de Yeltsin en el próximo referéndum; asimismo, el Club de París acuerda la reestructuración de la deuda externa de Rusia". Carlos Tello Macías, *Cartas desde Moscú*, Cal y Arena, México, 1993, p. 256.

Sin embargo, de acuerdo con el modelo y las categorías de la democracia “occidental”, el resultado de su aplicación en Rusia es el inverso al esperado. Por un lado, están las instituciones y procedimientos formales: la existencia de una nueva constitución política (1993), la división de poderes y el surgimiento de un sistema de partidos políticos que, en lo ideal, asegurarían la competencia equitativa. Sin embargo, la realidad del caso ruso es que el establecimiento de los procedimientos legales no conlleva “naturalmente” a un régimen democrático.

Si bien para algunos académicos que estudian Rusia contemporánea desde la perspectiva de la transición es fundamental la superación del autoritarismo y la apertura gradual del sistema político, para autores como Samuel Huntington, Michael McFaul y Kathryn Stoner-Weiss esta transición es considerada exitosa en virtud de la consolidación de un entramado institucional democrático.⁵⁹

El problema fundamental en esta perspectiva es que los autores estudian un periodo del cambio político en Rusia muy limitado: 1991-1993. En sus textos, aún en aquellos editados en fechas recientes,⁶⁰ encontramos que concluyen que la transición rusa ha sido exitosa porque existe un marco institucional que define “las reglas del juego”: la Constitución de 1993, que todos los actores políticos respetan. No obstante, McFaul y Stoner-Weiss evitan explicar la situación posterior a 1993 y llegan a una limitada conclusión en la que argumentan que “el proceso de consolidación de la democracia actualmente sea más evasivo que nunca”.

Resulta interesante y esclarecedor que, por ejemplo, justo el periodo que los transitólogos califican como democracia exitosa (1991-1993), Richard Sakwa califica como una democracia “falsa” o “hipócrita”, *phoney democracy*: “este falso inicio del desarrollo de la democracia rusa aún influencia el discurso político en Rusia”.⁶¹

Siguiendo a Sakwa, el cambio político en Rusia debe buscarse superando las teorías dominantes de la Ciencia Política, pues su cultura política tiene poca relación con el modelo democrático occidental, excepto como un referente para reconocer su diferencia. La teoría política clásica en la voz de un autor como Edmund Burke, por ejemplo, argumenta que en los países con regímenes democráticos desarrollados como Inglaterra “la cultura es la ley”, mientras que en otros países la cultura es una cosa y la ley otra. En el siglo XIX Tocqueville notó que la democracia fallaba en Francia y en cambio funcionaba en Estados Unidos, básicamente porque se trataba de culturas distintas.

En Rusia la cultura es una cosa y la ley otra. La concentración de poder y las

⁵⁹ Véase Michael McFaul y Kathryn Stoner-Weiss (eds.), *op. cit.*, p. 27.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Incluso podría traducirse como una democracia “embustera” o “farsante”. Véase Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, Routledge, Nueva York, 2008, pp. 40-60.

prácticas informales que modelan las relaciones de poder influyen en la configuración, tanto de las instituciones formales como de la toma de decisiones dentro del sistema político, aún sean estas decisiones tomadas en el “marco de la ley”.

Así que la explicación del funcionamiento de un sistema político como el ruso tiene que ver, sobre todo con su historia y cómo ésta se arraiga en la práctica política: la construcción de las redes y relaciones sociales, la interacción entre las élites políticas y económicas (y si éstas se confunden unas con otras) y sus prácticas informales, antes que con la estructura institucional y legal. Asimismo, hay patrones y prácticas sociales heredadas de la época soviética que después de 1991 se adaptaron a las nuevas condiciones del mercado, el Estado y la sociedad y perviven como rutas paralelas a las instituciones para negociar, satisfacer necesidades y llegar a acuerdos dentro de distintos grupos sociales de manera informal.⁶²

Las características de este régimen y cómo éstas se han formado en las últimas dos décadas son el objetivo fundamental de este trabajo. Hay en Rusia elementos de un régimen democrático en términos procedimentales (sistema de partidos, elecciones periódicas y división de poderes), pero estos elementos están determinados con fuerza por prácticas autoritarias: control y censura de los medios de comunicación, pluralismo político limitado,⁶³ irrespeto a las libertades fundamentales e impartición selectiva de la justicia.

En la caracterización que autores como Leonardo Morlino y Juan Linz hacen sobre los autoritarismos es visible que el régimen ruso contemporáneo se identifica a plenitud con este concepto, ya que el sistema político también cuenta con características de una transición en tanto existe el “surgimiento de oposición [...] admitida para participar en el proceso político, pero sustancialmente excluidas de toda posibilidad de acceder al gobierno”;⁶⁴ es decir, elecciones semicompetitivas. Sin embargo, de acuerdo con esta misma categorización en Rusia falta un rasgo esencial para considerarse transición: la competencia de los distintos grupos dentro del partido hegemónico. De acuerdo con la literatura hasta ahora revisada y confrontada con

⁶² Véase Alena Ledeneva, *How Russia Really Works. The Informal Practices that Shaped Post Soviet Politics and Business*, Cornell University Press, Nueva York, 2006, pp. 3-9. Véase también Vadim Russia as a Network State. What Works in Russia When Institutions Do Not?, Palgrave MacMillan, Londres, 2011.

⁶³ El pluralismo limitado es una característica que varios autores, como Juan Linz, Dieter Nohlen y Leonardo Morlino, consideran central en un régimen autoritario. El concepto se refiere a la existencia de una pseudo o semioposición que participa en condiciones inequitativas en el proceso político y que, contrario a lo que se pensaría, puede incluso otorgar legitimidad al partido y la élite en el poder. Véase Dieter Nohlen y Manfred G. Schmidt, “Autoritarismo” “Autoritarismo” en Dieter Nohlen (ed.), *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, Porrúa-El Colegio de Veracruz, México, 2006.

⁶⁴ Véase Leonardo Morlino, “Autoritarismos” en Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, p.137.

notas periodísticas y reportajes, esto aún no sucede dentro del partido político dominante Rusia Unida.⁶⁵

Aunque el traspaso de poder de Mijail Gorbachov a Boris Yeltsin fue analizado como el primer paso de Rusia hacia la democracia, esto no sucedió en el marco del método democrático. En esa ocasión, como en las posteriores en la Rusia postsoviética, la explicación institucional se detuvo ahí. De acuerdo con Michael Mann, el desgaste político sufrido por Gorbachov entre 1985 y el golpe de Estado de agosto de 1991 significaron una irrevocable victoria para Yeltsin, al ganarse el apoyo popular a través del discurso liberal articulado con la renovación del nacionalismo ruso.⁶⁶

Autores como Michael McFaul y Samuel Huntington argumentan que en ese periodo, en los comicios de la década de los años noventa, sí se cumplieron las condiciones para una competencia electoral justa, en particular, reglas claras para llevar a cabo el proceso electoral y la incertidumbre en sus resultados, pues “(...) todos los actores políticos relevantes han perseguido sus objetivos dentro de los límites del nuevo orden institucional y no han desafiado las reglas existentes para alcanzar sus agendas”.⁶⁷

Asimismo, la población votó en masa en un *referendum* para que Yeltsin fuera el primer presidente de Rusia, lo cual debilitó a Gorbachov y socavó de manera irreversible su legitimidad. Sin embargo, antes del involucramiento y de la participación directa de la población en un proceso democrático, hubo al interior de la *nomenklatura* soviética una serie de diferencias y rupturas que junto con la fuerza de las reformas dieron lugar al cambio político. Es decir, los procesos al interior de la élite determinaron en cierta medida los acontecimientos que sucedían al margen de ella y viceversa. La interacción entre la élite y distintos sectores de la sociedad es, por supuesto, un rasgo fundamental en la transición rusa.

En el caso de la llegada de Vladimir Putin a la presidencia, Yeltsin se valió de la propia Constitución para traspasar el poder al candidato de su elección: renunció al cargo poco tiempo antes de terminar su mandato para que el entonces premier Vladimir Putin asumiera como presidente interino, lo cual representó una ventaja decisiva para él en las elecciones unos meses después, pues contó con los recursos políticos, económicos y legales para llevar a cabo una campaña estructurada y preparada de antemano.⁶⁸ Finalmente, y gracias a la constitución de Rusia Unida, un partido

⁶⁵ Véase Andrew Konitzer and Stephen K. Wegren, “Federalism and political recentralization in the Russian Federation: United Russia as the party of power” en *Publius*, vol. 36, núm. 4, Oxford University Press, Oxford, otoño 2006, pp. 503-522.

⁶⁶ Michael Mann, *The Sources of Social Power vol. 4. Globalizations, 1945-2011*, Cambridge University Press, Nueva York, 2013, p. 186.

⁶⁷ Véase Michael McFaul, *op. cit.*, p. 3.

⁶⁸ Yevgeni Primakov, *Russian Crossroads. Towards the New Millennium*, Yale University Press, New Heaven, 2004, p. 2.

político que se beneficia de los recursos de la elite, Putin y Medvedev han consolidado su poder en elecciones cuya legitimidad es muy cuestionada desde Occidente.

Luego de una revisión de los conceptos en varios autores encontramos que la Federación Rusa no ha cumplido, en términos del paradigma de la transición, con las condiciones de un régimen que se encamina hacia la democracia en términos de la Ciencia Política occidental. Si bien lleva a cabo comicios periódicos que sostienen la democracia procedimental, el contexto mismo en que sucede el proceso político impide que esta transición se complete en términos de la teoría.

Pero que el cambio político en Rusia no se ajuste a los cánones de la democratización occidental no necesariamente habla de un sistema político fallido o de un gobierno disfuncional. Al contrario, desde la toma del poder de Vladimir Putin la situación política en Rusia se ha estabilizado y el alza de los precios de los hidrocarburos en la primera década del siglo XXI favoreció tanto la popularidad como la estabilidad política que obtuvo un rendimiento gubernamental notable en sus primeros dos periodos.

Si en Rusia la democracia no funciona, entonces ¿cuál es la fuente de legitimidad de sus instituciones y su régimen político? ¿Qué impulsa a los electores a legitimar un gobierno que en teoría está operando “fuera” de las reglas del juego (occidental)?

Como respuesta provisional se apela aquí al concepto de gobernabilidad, entendida como el ejercicio de la actividad de gobierno que introduce cambios en las dinámicas del sistema político: “Cuando esta actividad de gobierno y sus correspondientes repercusiones son aceptadas de manera regular puede hablarse de gobernabilidad del sistema”.⁶⁹

Teniendo en cuenta que “el objetivo final de la política es la consecución de un grado razonable de estabilidad social”, el concepto de gobernabilidad es importante en términos de la valoración del rendimiento del sistema político, de su capacidad para regular sus conflictos.⁷⁰

La discusión académica actual sobre política rusa se concentra, por un lado, en la perspectiva geopolítica tanto regional como global, y por otro, en la democratización o la falta de ésta. El fundamento de esta discusión es una elaborada crítica al incumplimiento de cánones occidentales. Otra discusión, en especial de autores rusos, se concentra en explicar cómo funciona en realidad el sistema: las prácticas de las élites, los arreglos informales entre grupos de poder, la corrupción y el crimen organizado, entre otros. Por último, se encuentra en esta exploración a aquellos autores que se valen de una explicación historicista y cultural, literatura que se considera el punto de partida de la discusión aquí tratada.

⁶⁹ Josep Vallés, *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 425-426.

⁷⁰ *Idem.*

Considerando todas estas herramientas explicativas, el objetivo de este artículo es explicar cómo funciona el sistema político ruso y cuáles son los rasgos que promueven la estabilidad de la que goza desde hace varios años. Para este fin evitamos adoptar posturas extremas: es decir, ni Putin manipula de manera arbitraria el sistema político, ni la población está sometida a un sistema totalitario como en las primeras décadas de vida de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, ni el proceso político en Rusia se lleva a cabo dentro de los márgenes aceptables para los cánones democráticos occidentales.

Entonces, considerando a la gobernabilidad como uno de los fines de la política,⁷¹ se puede decir que en Rusia se ha consolidado un sistema político estable. La gobernabilidad tendría que ver entonces con tres elementos fundamentales: la duración de un gobierno, el grado de penetración de las políticas públicas y el rendimiento del gobierno medido a través de indicadores tradicionales y percepción de la población. Por supuesto, es necesario aclarar que la estabilidad del régimen político en la Federación Rusa no ha sido homogénea desde 1991.

Teoría de las élites para la comprensión de la Rusia contemporánea

El ganador del Premio Nobel de Economía, Douglas North, considera a Rusia como un “Estado natural”, es decir, aquel en el cual el acceso a los recursos está monopolizado por una élite, que margina a la sociedad civil de la toma de decisiones. Para que dicha exclusión sea posible, es necesario que la gente esté desorganizada. En esta lógica, el Estado ruso no permite más organización que la suya propia. Este tipo de orden instaura un régimen de “coerción-intensiva”, pues privilegia el control político sobre la productividad económica. El resultado es una combinación de naciones pobres con elites ricas.⁷²

En un gobierno con rasgos heredados del patrimonialismo, que tienden a centralizar y personalizar el poder, una consecuencia natural es, como argumenta Lilia Shevtsova, la preeminencia de un círculo de notables cerrado, que ejercen el poder de forma arbitraria y que concentran amplios poderes.⁷³

En Rusia postsoviética, la concentración de poder en el presidente (aunque en términos constitucionales es semipresidencialista) ha sido fundamental para la

⁷¹ *Idem.*

⁷² Véase Douglas North, John Joseph Wallis y Warry Weingast, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, 2009, pp. 31, 49, 138, 140 y 179-181.

⁷³ Véase Lilia Shevtsova, “Introduction” en *Lost in Transition. The Yeltsin and Putin Legacies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C., 2007.

reconstrucción del Estado contemporáneo. Esta misma concentración de poder ha dado pie al surgimiento de grupos de interés dependientes del mandatario de manera directa. La máxima expresión de este fenómeno se manifestó durante el mandato de Yeltsin. Por lo tanto, los académicos rusos, principalmente, han concentrado sus investigaciones en la relación de esta élite de poderosos con el Poder Ejecutivo y su influencia en la política rusa.

Dado el carácter neopatrimonial del sistema político ruso, que tiende a la concentración del poder en una persona y en la elite alrededor de ésta, las categorías elitistas clásicas serán también importantes para la comprensión de los fenómenos aquí abordados.⁷⁴

La teoría de las élites, por una parte, afirma que la clase política, una vez en el poder, usará todos los recursos disponibles para perpetuarse en él. A esto Robert Michels le llamó “ley de hierro de la oligarquía”.⁷⁵ Por otra parte, Gaetano Mosca sostiene que los gobernantes necesitan una fórmula política para obtener legitimidad:

La fórmula política es el conjunto de creencias aceptadas que le otorga a una clase política un fundamento de legitimidad, y que hace de un poder de hecho un poder legítimo, esto es, de un poder que puede haber tenido un origen únicamente en la fuerza, un poder que será obedecido no por el sólo temor sino también por íntimo respeto.⁷⁶

El argumento lo refuerza el estudio de Robert Michels:

La clase política no justifica exclusivamente su poder con sólo poseerlo de hecho, sino que procura darle una base moral y hasta legal, haciéndolo surgir como consecuencia necesaria de doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad regida por esa clase.⁷⁷

Entonces, es pertinente preguntarse por qué la élite rusa orientó la transición de tal manera que no se desarrollara la democracia. Para ello es importante comprender la cultura política rusa: ¿quiénes fueron los principales actores encargados de la “transición rusa” y cómo formaron las redes para tomar el control de la política y la economía? Funcionarios de alto nivel del gobierno, legisladores, oligarcas y altos mandos militares. Más allá de las clasificaciones de regímenes políticos que pueden

⁷⁴ Es oportuno aclarar que se hablará de grupos de interés y élites en la medida que estos actúen en relación con el Poder Ejecutivo y las instituciones. No obstante, el presente trabajo no se referirá a las élites en términos de la teoría de redes por ser una perspectiva que requiere otra metodología.

⁷⁵ Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico sobre las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (2 vols.), Amorrortu, 2003.

⁷⁶ Gaetano Mosca, *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 23.

⁷⁷ Robert Michels, *op. cit.*, p. 131.

hacerse desde la Ciencia Política que enfatiza los rasgos procedimentales de la democracia, debemos valernos de herramientas sociológicas, históricas y antropológicas.

De acuerdo con Alena Ledevena, quien ha centrado sus investigaciones en los grupos de poder y su reproducción a través de prácticas informales, estos elementos han formado parte del sistema político ruso a lo largo de la historia. Para esta autora el *blat*, entendido como el “uso de redes personales para obtener bienes y servicios de forma fácil, así como para dar la vuelta a los procedimientos formales”⁷⁸ fue una de las maneras principales para dinamizar la economía y el mercado (negro) en la época soviética. Esta práctica política en México tendría su equivalente en el tráfico de influencias.

No obstante, dice Ledevena, el “doble filo” de la democracia y el mercado ha llevado al espacio postsoviético, en especial al ruso, la flexibilidad y adaptación de estas prácticas informales. En este sentido, la cultura política y sus prácticas no dejan de sentirse en la vida social y económica del país, de ahí la paradoja:

Lo que caracteriza estas prácticas informales es su relación de doble filo con el “mercado” y la “democracia”: son de apoyo, pero también subversivas; facilitan el cambio pero también representan la resistencia al cambio; benefician a ciertos grupos, pero también satisfacen las necesidades del régimen político y están implícitamente respaldados por el Estado, y sus implicaciones causan divisiones (...).⁷⁹

En esta perspectiva, se considera fundamental el estudio de Ledevena en la Rusia contemporánea y la interacción de estas dinámicas con las instituciones formales: “al explorar el papel de las prácticas informales, [busco] iluminar el lado menos conocido de las instituciones políticas y las realidades económicas en la primera década postsoviética y sus contradicciones”.⁸⁰

En este sentido, una práctica informal se diferencia de normas sociales, costumbres, tradiciones y otros patrones informales o conductas que no encajan en el orden formal de las cosas. Es decir, una práctica que

[...] infringe, penetra y explota organizaciones formales o utiliza redes personales para lograr objetivos fuera del dominio personal. Estas prácticas implican la manipulación tanto de reglas formales como de códigos informales. Considero las prácticas informales dentro de los marcos institucionales en los cuales opera, definido por reglas formales e

⁷⁸ El argumento explica la importancia y evolución de estas prácticas informales tanto para las élites como para los ciudadanos comunes, en la medida en que compensaban los defectos del “orden” postsoviético y ayudaban a reconfigurar las esferas una vez dominadas por la *nomenklatura*. Véase Alena Ledevena, *op. cit.*, pp. 1-2.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 4.

⁸⁰ *Ibidem*, pp.1-2.

informales existentes en la sociedad y sugiero que es insuficiente entender el funcionamiento de las normas informales [...] Es esencial analizar la interacción entre las dos [formales e informales] y las implicaciones que esta interacción tenga para las “reglas del juego” en la política, la economía y la sociedad.⁸¹

El factor de la concentración de poder en la élite postsoviética y sus prácticas informales resulta también fundamental para el análisis de Richard Sakwa, cuyo enfoque en la cultura política refleja el peso de estos actores en cada aspecto de la vida política rusa:

[...] la salvaje piratización de la propiedad del Estado por un pequeño grupo de los llamados “oligarcas”, el crecimiento exponencial de la desigualdad social, la confrontación violenta entre el parlamento y el presidente en 1993, la imposición de una constitución súper presidencial y un patrón de elecciones que posiblemente han sido libres, pero no justas.⁸²

La herencia patrimonialista de Rusia es uno de los puntos de partida para comprender dicha situación.⁸³ La consideración de su historia política debe ir acompañada de un seguimiento de la élite y su evolución desde el colapso soviético: de qué prácticas, redes y herramientas se valió para la construcción de su sistema electoral y partidista que a primera vista cabe en la clasificación politológica de democracia, pero cuyos resultados reflejan una situación que tiende al lado opuesto.⁸⁴ Finalmente, debe analizarse el papel de las instituciones como resultado de esta cultura política en la medida en que son producto, reproducen y fortalecen las pautas para que las condiciones en que la élite ejerce el poder se mantengan.

El neopatrimonialismo en la Rusia postsoviética

El profesor Richard Sakwa estudia y analiza la profunda transformación institucional en el marco de la cultura política de la Federación Rusa. Para este autor y otros, como Carlos Tello, Roy Medvedev y Pablo Telman Sánchez, Yeltsin subordinó el plano político y sobre todo institucional del nuevo sistema político en 1991 para concentrar su atención en las reformas económicas que, de acuerdo con él y su equipo, eran urgentes.⁸⁵

⁸¹ *Ibidem*, pp. 2-3 (traducción libre).

⁸² Richard Sakwa, “The future of Russian democracy”, *op. cit.*, p. 521 (traducción libre).

⁸³ Véase Richard Pipes, *Propiedad y libertad*, *op. cit.*, pp. 213-270.

⁸⁴ Véase Luis Tomás Zapater Espí, *El nacionalismo ruso. La respuesta euroasiática a la globalización*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2002, pp. 15-17.

⁸⁵ Véase Roy Medvedev, *La Rusia postsoviética*, Paidós, Barcelona, 2004; Carlos Tello, *op. cit.*, pp. 231 y ss.; y Pablo Telman Sánchez, *op. cit.*, pp. 39-74.

En palabras del entonces embajador mexicano en la URSS, Carlos Tello, desde 1990 la reforma económica se convirtió en la prioridad del programa político de Yeltsin:

El Congreso de Diputados Populares de Rusia respalda ampliamente a Yeltsin: apoya su programa de reformas económicas y le otorga poderes especiales para gobernar por decreto. Yeltsin reestructura su equipo de trabajo y nombra a Egor Gaidar vicepresidente del gobierno encargado de la reforma económica.⁸⁶

Por el contrario, el énfasis de Vladimir Putin al diseño institucional no se ha traducido necesariamente en el fortalecimiento de la democracia. Al contrario, más que servir al fortalecimiento del Estado y el funcionamiento de sus instituciones —como supone la teoría de la democratización— ha fortalecido la centralización del poder en el Ejecutivo reforzando sus tendencias neopatrimoniales.

La clave que define al sistema político ruso actual es la combinación entre un diseño institucional que permite e incluso fomenta prácticas informales de la burocracia estatal y de las élites económicas en el poder, incluyendo los grupos al margen de la ley: las mafias.⁸⁷

Respecto al desarrollo institucional post soviético, Richard Sakwa llama a esta combinación de instituciones fuertes con prácticas informales (cultura política) régimen administrativo, que da lugar al surgimiento de un autoritarismo suave:

La política rusa está caracterizada por la dominación de un poderoso, pero difuso régimen administrativo que reconoce su subordinación al Estado normativo, por un lado, y su responsabilidad formal ante las instituciones democráticas representativas por el otro. Sin embargo, no se encuentra efectivamente acotado (ni por la democracia ni por el Estado de derecho...), de ahí la característica de régimen dominante del sistema de poder (...es decir, la) conducta informal del régimen administrativo que realiza las funciones del Estado privilegiado, pero no tiene un *status* legal.⁸⁸

Lilia Shevtsova concibe la transformación política y social de la Rusia postsoviética en el mismo sentido que Sakwa. La autora parte también de la huella profunda de la cultura política en las élites y sus prácticas cotidianas que dan forma al sistema político: “La historia de Rusia es, primero y ante todo, la historia del poder personalizado —de la concentración de todos los niveles de poder y los recursos en las manos de un líder que se sitúa por encima de la sociedad”.⁸⁹

⁸⁶ Carlos Tello, *op. cit.*, p. 231.

⁸⁷ Véase Richard Sakwa, “The future of Russian democracy”, *op. cit.*, p. 528.

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Lilia Shevtsova, *op. cit.*, p. 1.

Asimismo, Shevtsova destaca la presencia de contradicciones en la vida política en Rusia a lo largo de su historia, pues siempre ha tenido una idea poderosa de sí misma: la “Tercera Roma”, el bastión contrarrevolucionario frente a Napoleón o la fortaleza del comunismo mundial. No obstante, es posible que esta misma grandeza sea su tragedia, pues de acuerdo con esta autora, es esa idea de grandeza la misma que la debilita: “[...] finalmente el imperio ruso-soviético decayó por la ingobernabilidad inherente a sus interminables tierras, la miseria crónica de su pueblo y la constante brutalidad del Estado”.⁹⁰

Las características contradictorias de Rusia están presentes también en su cambio político contemporáneo. A diferencia de la élite soviética, la postsoviética en tiempos de Yeltsin renunció al aislamiento respecto a Occidente. Ya fuera orillada por las circunstancias o buscando su propio beneficio, este grupo intentó abandonar “los principios básicos que habían gobernado la perpetuación del poder en Rusia durante siglos”.⁹¹ No obstante, la forma tradicional de ejercer el poder permanece en la medida en que,

[...] la élite conserva aspectos básicos de la matriz rusa, –la organización tradicional tanto del régimen [político], como de la sociedad, conservando el principio de indivisibilidad como clave. El poder continuó personalizado y monolítico. No ha habido dispersión del poder entre las ramas del gobierno [...].⁹²

De esta manera, puede entenderse que la herencia patrimonialista se manifieste en el régimen político que desde la perspectiva de las transiciones a la democracia podría juzgarse como incompleta. O bien, como una democracia estrecha, autoritaria, dirigida, en donde las instituciones juegan un papel inverso al que supuestamente deberían tener, debido a la existencia de una élite administrativa fortalecida por el centro:

Aun cuando una nueva sociedad y nuevas instituciones comienzan a surgir, el Kremlin juega a partir de las viejas reglas. Es un principio fundamental de las elecciones democráticas que “las reglas están claras, pero los resultados son inciertos”, la elite rusa ha estado determinada en que las reglas sean inciertas y garanticen para ellos un resultado favorable. Antes que proveer [las condiciones] para un régimen alternativo y su rotación, la élite enfatiza la continuidad. La observación de Samuel Huntington respecto a que dos ciclos electorales son suficientes para que un país sea democrático, ha demostrado no ser aplicable a Rusia (...).⁹³

⁹⁰ *Ibidem*, p. vii.

⁹¹ *Ibidem*, p. 3.

⁹² *Idem*.

⁹³ Lilia Shevtsova, *op. cit.*, pp. 3-4.

La presencia de estas contradicciones se mantiene en la Rusia contemporánea y ha dado lugar a un tipo de régimen que Lilia Shevtsova denomina híbrido. Se caracteriza por adaptarse a las necesidades del centro, apareciendo unas veces autoritario, otras democrático:

La presidencia de Yeltsin dio lugar a un sistema híbrido que regula las relaciones entre el régimen y la sociedad sobre la base de principios en conflicto e irreconciliables: las autoridades estatales son elegidas, pero los candidatos para estos cargos de elección pública son designados desde arriba y las elecciones son manipuladas; el estado de derecho está contenido en la constitución, pero los acuerdos subrepticios están a la orden del día; aunque la sociedad tiene una estructura federal, el centro dicta las políticas regionales; hay mercado libre, pero los funcionarios se entrometen constantemente en la economía.⁹⁴

Lilia Shevtsova, está de acuerdo en que la construcción del orden político en Rusia desde su fundación ha tenido una influencia determinante en el Estado contemporáneo, coincide también en el carácter neopatrimonial de este régimen híbrido.

[...] después de 1993, cuando Yeltsin desmanteló el parlamento soviético y editó su propia Constitución, estableciendo una hiper presidencia. El híbrido de Yeltsin comenzó a evolucionar en un régimen neopatrimonial basado en un líder que contiene todo el poder y delega sus funciones y autoridad a un séquito y a clanes competitivos [...].⁹⁵

Sin embargo, desde Occidente se suele pensar en la democracia rusa como un ente incompleto, que genera molestia, resentimiento y desilusión entre los rusos. Esta percepción es manejada y amplificadas por líderes políticos y los medios de comunicación fuera del país. Pero los sondeos de opinión reflejan altos índices de aprobación de Vladimir Putin desde que asumió como presidente interino en 1999, teniendo su pico más alto en 2008 con 82 por ciento de aprobación; entre 2012 y 2016 después de la anexión de Crimea esa cifra pasó de 70 a 86.8 por ciento; mientras que la aprobación para el gobierno ruso a finales de 2016 superó 63 por ciento.⁹⁶

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁹⁶ Véase S/a, “Aumenta el índice de aprobación a la gestión de Vladimir Putin”, *Sputnik*, Mundo, 1º de marzo de 2016, disponible en <https://mundo.sputniknews.com/rusia/201603011057253396-aumenta-aprobacion-gestion-putin/> Notimex, “86.8% de los rusos aprueba la presidencia de Vladimir Putin” en *El Economista*, “Internacional”, 29 de diciembre de 2016, disponible en <http://eleconomista.com.mx/internacional/2016/12/29/868-rusos-aprueba-presidencia-putin> consultado el 30 de marzo de 2017; véase también Pilar Bonet, “Un líder para el alma rusa”, *El País*, Internacional, 2 de enero de 2017, disponible en https://elpais.com/internacional/2017/01/20/actualidad/1484933345_053832.html

Estas cifras deben contrastarse con otros indicadores sobre eficiencia gubernamental para tener una visión más completa; es decir, el contraste entre los indicadores y las preferencias subjetivas de la población, por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano, que sitúa a Rusia en el lugar 57 a nivel mundial, revela en términos de este indicador, estabilidad e incluso una mejora considerable en la calidad de vida desde la caída de la Unión Soviética.⁹⁷

Con estos elementos se busca demostrar que un sistema político que desde Occidente se observa como una democracia simulada, incompleta, autoritaria, dirigida, etc., es producto de la historia, cultura y práctica política de ese país, en la que la centralización del poder ha sido eje de su constitución, herencia que se ha adaptado a los diversos regímenes políticos. Quiero argumentar que la “democracia estilo ruso”⁹⁸ posee características que la vuelven difícil de comparar y que dichas características son discernibles y explicables, con las fuentes adecuadas y las teorías políticas pertinentes.

Fuentes consultadas

- Badie, Bertrand y Guy Hermet, *Política comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Bendix, Reinhard, *Max Weber*, Amorrortu, Buenos Aires, 2000.
- Gorbachov, Mijail, *Perestroika. Nuevo pensamiento para mi país y el mundo*, La Oveja Negra, 1987.
- Kissinger, Henry, *La diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Kissinger, Henry, *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*, Debate, Barcelona, 2016.
- Konitzer, Andrew y Stephen K. Wegren, “Federalism and political recentralization in the Russian Federation: United Russia as the party of power” en *Publius*, vol. 36, núm. 4, Oxford University Press, Oxford, otoño 2006.
- Kononenko, Vadim y Arkadi Moshes, *Russia as a Network State. What Works in Russia When Institutions Do Not?*, Palgrave MacMillan, Londres, 2011.
- Kotkin, Stephen, *Armageddon Averted. The Soviet Collapse: 1970-2000*, Oxford University Press, Nueva York, 2008.
- Kotkin, Stephen, *Uncivil Society: 1989 and the Implosion of the Communist Establishment*, Modern Library, Nueva York, 2009.

⁹⁷ UNDP, *Human Development Reports*, UNDP, disponible en <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components>

⁹⁸ La *russkaya demokratiia*, como la llama Pablo Telman Sánchez *op. cit.*, p. 16.

- Krastev, Ivan, Mark Leonard y Andrew Wilson (eds.), *¿Qué piensa Rusia?*, CIDOB-European Council on Foreign Relations, Madrid, 2009.
- Ledeneva, Alena, *How Russia Really Works. The Informal Practices that Shaped Post Soviet Politics and Business*, Cornell University Press, Nueva York, 2006.
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power 1. A History of Power from the Beginning to A. D. 1760*, Cambridge University Press, Nueva York, 1986.
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power 4. Globalizations, 1945-2011*, Cambridge University Press, Nueva York, 2013.
- McFaul, Michael, N. Petrov y A. Ryabov, *Between Dictatorship and Democracy. Russian Post-Communist Political Reform*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2004.
- McFaul, Michael, *Russia's Unfinished Revolution. Political Change from Gorbachev to Putin*, Cornell University, Nueva York, 2001.
- McFaul, Michael y Kathryn Stoner-Weiss, *Transitions to Democracy. A Comparative Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013.
- Medvedev, Roy, *La Rusia postsoviética*, Paidós, Barcelona, 2004.
- Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico sobre las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (2 vols.), Amorrortu, 2003.
- Mikheyev, Dmitri, *Russia Transformed*, Hudson Institute, Indianapolis, 1996.
- Pasquino, G. (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Barcelona, 1988.
- Mosca, Gaetano, *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Nohlen, Dieter y Manfred G. Schmidt, "Autoritarismo" en Dieter Nohlen (ed.), *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, Porrúa-El Colegio de Veracruz, México, 2006.
- North, Douglas, John Joseph Wallis y Warry Weingast, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, 2009.
- Pipes, Richard, *Russian Conservatism and its Critics. A Study in Political Culture*, Yale University Press, Londres, 2005.
- Pipes, Richard, *Propiedad y libertad. Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- Pipes, Richard, *The Russian Revolution*, Vintage Books, Nueva York, 1991.
- Pipes, Richard, *Russia Under the Old Regime*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1974.
- PNUD, *Informe sobre desarrollo humano. Sostener el progreso humano y construir resiliencia 2014*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-es.pdf>
- Primakov, Yevgeny, *Russian Crossroads. Towards the New Millennium*, Yale University Press, New Heaven, 2004.

- Politkovskaya, Anna, *Diario ruso*, Debate, Barcelona, 2007.
- Sakwa, Richard, *Russian Politics and Society*, Routledge, Nueva York, 2008.
- Sakwa, Richard, "Two camps? The struggle to understand contemporary Russia" en *Comparative Politics*, vol. 40, núm. 4, University of New York City, julio 2008.
- Sakwa, Richard "The future of Russian democracy" en *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, vol. 46, núm. 4, Cambridge University, 2011.
- Sánchez Ramírez, Pablo Telman, *Razón y poder: Rusia, una potencia en el siglo XXI*, Miguel Ángel Porrúa-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, *Campus* Ciudad de México, México, 2005.
- Sánchez Ramírez, Pablo Telman, "El desenvolvimiento de la política del Kremlin durante los últimos 25 años. Sus aciertos y desaciertos" en *Foro Internacional*, vol. LII, núm. 1, El Colegio de México, México, enero-marzo 2012.
- Shevtsova, Lilia, *Lost in Transition. The Yeltsin and Putin Legacies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C., 2007.
- Vallés, Josep, *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Weber, Max, *Economía y sociedad: esbozo de Sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- Wright Mills, Charles, *La élite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

Italia, la Península Ibérica y Grecia: un vértice de interacción con Rusia en Europa Meridional

Italy, the Iberian Peninsula and Greece: a vertex of interaction with Russia in Southern Europe

Leopoldo Daniel López Zea*

Resumen

Italia, la Península Ibérica (España y Portugal) y Grecia convergen con Rusia en el escenario paneuropeo. En distintos momentos históricos la interacción ha sido intensa. El saldo de las últimas décadas es una mejora en las relaciones, la ampliación de los fundamentos jurídicos y el fortalecimiento de los contactos políticos y económicos, acentuadamente los comerciales y energéticos. La dinámica ha tenido dificultades y retrocesos, altos y bajos, pero al final la tendencia ha sido de avance, asimismo en paralelo a los procesos de aproximación entre la Unión Europea y Rusia. Si bien Italia y España por la magnitud de sus economías, volumen de negocios y nivel de los contactos político-diplomáticos figuran como los principales interlocutores con Rusia en el sur europeo, el panorama se completa con Grecia como un socio tradicional, aunado a Portugal como parte integrante de la península.

Palabras clave: Rusia, Península Ibérica, Italia, España, Portugal, Grecia, Unión Europea, relaciones internacionales.

Abstract

Italy, the Iberian Peninsula (Spain and Portugal) and Greece converge with Russia in the pan-European scenario. In different historical moments the interaction has been intense. The balance of the last decades is an improvement in relations, expansion of legal bases, and strengthening of politic and economic contacts, mainly commercial and energetic. The dynamic has had difficulties and setbacks, highs and lows, but in the end the trend has been forward, likewise in parallel to the processes of approximation between the European Union and Russia. Although Italy and Spain, due to the magnitude of their economies, turnover and level of political-diplomatic contacts appear as the main part-

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM y maestro en Estudios Diplomáticos. Diplomado en Estudios de Integración Europea y una adscripción en la Embajada de México en Moscú. Correo electrónico: llzea@hotmail.com

ners with Russia in southern Europe, the picture becomes complete with Greece as a traditional partner, and likewise Portugal as an integral part of the Peninsula.

Keywords: Russia, Iberian Peninsula, Italy, Spain, Portugal, Greece, European Union, international relations.

Introducción

Es posible trazar una línea imaginaria de interacción que abarca a Rusia, las penínsulas ibérica, itálica y griega. Tanto Italia como España figuran como los dos principales interlocutores con Rusia en Europa meridional, conjunto que se completa con Grecia y Portugal (cual integrante de la Península Ibérica), aunque menores en cuanto a intensidad y volumen. Las relaciones de los referidos países con Rusia tienen una larga historia y tradición y, en términos generales, han estado dotadas de una tendencia constructiva. Cabe notar que Grecia y Rusia demuestran una considerable afinidad histórica, cultural y religiosa, a pesar de que sus lazos económicos han sido menos intensos, tan sólo una fracción de aquellos entre Rusia e Italia o España, pero mayores que los de Portugal.

Tanto Italia como España, Grecia y Portugal fueron en otros tiempos grandes centros de influencia y proyección mundial: la magna Grecia resplandeció en el mundo clásico hasta el advenimiento de Roma, quedando siglos después sujeta al Imperio Otomano; la antigua Roma señoreó el mundo grecolatino, sucedida en riqueza por las potencias comerciales de Venecia y Génova en la Edad Media y el Renacimiento, y por el Vaticano cual centro milenarista de la cristiandad; a su vez, España y Portugal sobresalieron como potencias coloniales allende los océanos tras el descubrimiento del Nuevo Mundo. Rusia se forjó como un imperio de continuidad continental que en su cúspide se extendía desde Europa Oriental a Siberia y hasta Alaska incluso con puestos de avanzada en California, para luego encabezar gran parte de la masa continental euroasiática en tiempos de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

A lo largo de la historia se han dado acercamientos entre Europa y Rusia, tendencia que ha incluido a los países del sur europeo, no obstante algunos paréntesis de distanciamiento o desencuentros que al final fueron superados. Tras la Segunda Guerra Mundial las relaciones se vieron enmarcadas en las vicisitudes de la Guerra Fría. Con el proceso de integración de la Unión Europea (UE) el diálogo bilateral se ha ido canalizando cada vez más a través del prisma europeo.

Italia, los países de la Península Ibérica y Grecia ponderaron tempranamente el peso específico de Rusia-URSS en los asuntos continentales e internacionales como un jugador de capital importancia, tanto de la propia Europa como del entramado

euroasiático y mundial. A su vez, Rusia identificó en ellos a interlocutores influyentes no sólo en la Europa comunitaria, sino también con incidencia en el Mediterráneo.

Con la desintegración de la URSS en diciembre de 1991 se pasó a relaciones con la Federación de Rusia como Estado sucesor. Superada la inestabilidad económica estructural de los años noventa el país entró en una fase de recuperación, vigorosa en especial durante la primera década del siglo XXI, resurgiendo cual potencia regional con vestigios de superpotencia que aspira a mantener su *status* entre las grandes potencias. Las relaciones euro-rusas cobraron nuevo vigor en los primeros tres lustros del siglo XXI, viéndose afectadas coyunturalmente a mediados de su segunda década por la crisis geopolítica en torno a Ucrania.

Hay complementariedad económica entre Rusia y la UE, máxime en lo que se refiere al papel del país eslavo como suministrador de recursos naturales, en particular hidrocarburos. Además, Rusia mantiene un considerable potencial de innovación y desarrollo científico-técnico propio, con énfasis en los campos militar, aeroespacial y de la energía nuclear. Rusia valora asimismo la transferencia tecnológica e industrial y las mercancías de alto valor agregado provenientes de Europa. Dentro del sur europeo destaca en primer sitio la interacción italo-rusa, seguida por la hispana, encontrándose más a la distancia las relaciones greco-rusas y las luso-rusas algo más separadas.

De los inicios al siglo xx

Italia, la Península Ibérica y Grecia comparten con Rusia una misma pertenencia a la casa común europea, con relaciones en las que los aspectos político-diplomáticos y los económico-comerciales se complementan. Los primeros acercamientos fueron tangenciales e intermitentes. Entre los siglos x-xii la antigua Rusia (Rus de Kiev, con influencia bizantina) desarrolló vínculos mercantiles con los reinos de Europa, que sin embargo se vieron interrumpidos por las invasiones mongolas.

Hacia fines del siglo xv y principios del xvi se entablaron lazos entre el Gran Ducado de Moscú, que surgía triunfante en su lucha contra el poderío tártaro-mongol, y los Estados italianos que se disputaban la primacía de la Península Itálica, amenazados por un expansivo Imperio Otomano. El Vaticano figuró entre los protagonistas del primer acercamiento italo-ruso, de un matiz paneuropeo cristiano.

El Concilio Ecuménico de Florencia de 1439 facilitó un diálogo directo entre las naciones católicas y ortodoxas, que se habían distanciado tras el Gran Cisma del siglo xi. Los Estados Papales enviaron embajadas a la capital rusa en 1471 y 1518, mientras que Moscovia mandó la propia a Roma en 1525. Una de las preocupaciones fundamentales mutuas era la amenaza que les representaba el Imperio Turco. El conflicto entre europeos y otomanos se extendería por más de cuatro centurias, desde

la caída de Constantinopla en 1453 hasta principios del siglo xx.

Al tiempo que la coalición católica asestaba un duro golpe a los designios otomanos en el Mediterráneo con la batalla naval de Lepanto en 1571, Rusia luchaba contra este imperio en torno a sus fronteras. Los choques ruso-otomanos del siglo xvi se recrudecieron en los siglos xvii y xviii, contribuyendo al debilitamiento militar turco y a su posterior declive. Teniendo como trasfondo un adversario en común, El Vaticano y el Zarato ruso consolidaron sus relaciones en el siglo xvi. Para el xvii se cultivaron con mayor interés aquellas con la República de Venecia y la República de Génova.

Bajo el afán modernizador de Pedro el Grande y Catalina II los contactos de Rusia con Europa aumentaron, entretejiéndose a lo largo del xviii. Por lo que respecta a la Península Itálica éstos abarcaron a la colorida plétora de Estados componentes, incluyendo para la segunda mitad del siglo a los influyentes reinos de Nápoles, de Cerdeña y al Gran Ducado de Toscana.

Con la reunificación de la Península Itálica en 1861, que puso fin a una prolongada injerencia externa y resultó en la creación del Estado italiano, el reino de Italia y el Imperio Ruso establecieron relaciones diplomáticas en 1862, seguidas de un acuerdo de navegación y comercio en 1863 y la elevación de sus misiones diplomáticas al rango de embajadas en 1876.¹

Grecia figura en la Europa meridional levantina como uno de los interlocutores ancestrales de Rusia, identificados por una identidad en común –aunque menos intensa que la que tiene con los pueblos eslavos de Europa del Este–, teniendo asimismo al Imperio Otomano como adversario. Existe una importante diáspora griega en Rusia, principalmente en torno a las costas del Mar Negro, así como en Moscú, acompasada por una menor de rusos en suelo heleno.

Los contactos con Grecia comenzaron en la Antigüedad, efímeros e indirectos, entre las colonias griegas del Mar Negro y comunidades eslavas, hasta incluir para los siglos x-xii a la Rus de Kiev. Con la caída de Constantinopla y el desmoronamiento del Imperio Bizantino en 1453, el país heleno quedó sometido por cuatro siglos al Imperio Otomano hasta la formalización de su independencia en 1830. Rusia apoyó

¹ Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa (MID), “Relaciones ruso-italianas”, n.2373-04-12-2015 en MID, comunicados, Moscú, 20 de octubre de 2011, disponible en www.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, n.2373-04-12-2015, 4 de diciembre de 2015; Consulado General de Rusia en Milán, “Ἐὐρωπῆς διπλωματικῆς ἱστορίας ἐπιτομή” (Historia de las relaciones diplomáticas ruso-italianas) en Consulado de Rusia en Milán, documentos, Milán, 2011, disponible en www.rumilan.com/article.sdf/it/servizio/2635 consultado el 20 de enero de 2017; Tatiana Zonova, “Ἐὐρωπῆς διπλωματικῆς ἱστορίας ἐπιτομή” (Rusia e Italia: historia de las relaciones diplomáticas) en MGIMO, Moscú, 1998, disponible en <https://mgimo.ru/upload/iblock/54/54feddc7acd8f2a89ad30eccc4c92e516.pdf> consultado el 20 de enero de 2017.

repetidamente la causa independentista griega tanto por motivos geopolíticos como históricos, religiosos y culturales.

Las relaciones diplomáticas modernas ruso-grecas datan de 1828, al final de la guerra independentista griega. Miles de voluntarios griegos sirvieron como legionarios extranjeros en el ejército zarista en los siglos XVIII y XIX, luchando en las guerras contra los otomanos. Resonó la participación de un batallón de voluntarios helenos en la Guerra de Crimea a mediados del XIX, en la que Rusia se enfrentó a un Imperio Turco en declive pero apuntalado coyunturalmente por sus aliados franco-británico-italianos. Los lazos bilaterales se desarrollaron de manera pausada y favorable hasta su suspensión en 1917 por la Revolución de Octubre, siendo restaurados en 1924.²

Los acercamientos entre Rusia y el reino de Portugal comenzaron en el siglo XVI, consolidándose entre el XVII y XVIII. Su desarrollo tuvo paralelismos con los de España. En sus inicios demostraron un potencial mercantil considerable, que al final quedó en un segundo plano. Ambos países estimularon las relaciones comerciales directas por vía marítima, formalizadas en la década de 1720. La firma en 1787 de un Tratado de Amistad, Navegación y Comercio consagró el principio de relaciones mercantiles privilegiadas. Las relaciones diplomáticas se oficializaron en 1779.

Para 1799 Rusia y Portugal firmaron un Tratado de defensa mutua para hacer frente a la amenaza que representaba la Revolución Francesa a sus sistemas monárquicos. Esta alineación brindó a Rusia la posibilidad de disponer de un magnífico punto de avituallamiento frente al Océano Atlántico para su armada.

Los contactos con España empezaron hacia 1519 a través de mercaderes y emisarios, en buena parte por el interés de Moscovia de tejer redes con otros reinos europeos y salir del aislamiento. La primera misión diplomática moscovita llegó a Castilla en 1524, y para 1667 arribó la primera embajada propiamente del Imperio Zarista. En 1722 el zar Pedro el Grande designó a un representante permanente para España. Para la segunda mitad del XVIII el comercio bilateral había aumentado de manera considerable, lo que condujo a la negociación de un instrumento para facilitarlos.

Se dio un estado técnico de guerra entre España y Rusia entre 1799 y 1801, pero sin que llegasen a romperse hostilidades, debido a la alineación del reino hispano con la República Francesa, que a su vez estaba en guerra con el Imperio Ruso. Desde principios del XVIII España y Francia habían quedado gobernadas por ramas paralelas de una misma dinastía, hasta el descabezamiento de la monarquía francesa. Tras sufrir reveses militares contra el ejército revolucionario, España había retomado su alianza geopolítica con Francia.

² Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, “Intervención del ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, en la Universidad del Pireo” en MID, Atenas, 2 de noviembre de 2016, disponible en www.mid.ru/ru/maps/gr/-/asset_publisher/D4tBbKa1q61C/content/id/2512386

La ocupación de España por las tropas napoleónicas (1807-1814) y la invasión de Portugal insuflaron un acercamiento de la España soberanista con Rusia. Para hacer frente al enemigo bonapartista, la España liberal y el Imperio Ruso firmaron el Tratado de Amistad, Unión y Alianza (Tratado de Unión) en la localidad rusa de Velikie Luki en julio de 1812. El documento fue pactado entre el canciller ruso, conde Nicolás de Romanzoff (Nikolai P. Rumyantsev), y el enviado hispano Francisco Zea Bermúdez. El reconocimiento de Rusia a las cortes liberales hispanas fue altamente valorado, aunque se debió más a las circunstancias que a una convicción política.³

En los años posteriores a las Guerras Napoleónicas se profundizaron los lazos. En 1817 el gobierno español adquirió de Rusia un escuadrón de fragatas de guerra usadas, lo que le permitió retrasar por algún tiempo su declive como poderío naval y tener mayor presencia en los mares del Nuevo Mundo en momentos en que las posesiones hispanoamericanas libraban guerras de independencia. Se trató de un antecedente de cooperación militar a gran escala, que no se repetiría sino más de una centuria después en la Guerra Civil española.

Para la década de 1830 inició una etapa de frialdad bilateral por la negativa del zar Nicolás I a reconocer a Isabel II como reina de España, cuya regencia estaba apoyada por los liberales. La Rusia zarista junto con Austria y Prusia dieron apoyo material y logístico al bando conservador que pretendía destronarla en las Guerras Carlistas.

En contrapartida, la reina hispana consideró entre 1853 y principios de 1854 aliarse con Turquía, Francia e Inglaterra (a su vez el reino italiano de Piamonte) en la Guerra de Crimea, decantándose finalmente por una neutralidad. Al término de

³ Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, “Relaciones ruso-españolas” en *MID*, comunicados, Moscú, 20 de octubre de 2011, disponible en www.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, n. 17.05.2002, 17 de mayo de 2002; *ibidem*, n. 219-06-02-2002, 6 de febrero de 2002; José Milhazes, “Moscovo e Lisboa celebram mais de dois séculos de contactos” en Embajada de Rusia en Portugal, 11 de marzo de 2004, disponible en www.embrussia.ru/node/66 consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, “Como a Moscóvia descobriu Portugal”, 11 de marzo de 2004, disponible en www.embrussia.ru/node/67; *ibidem*, “Da história do desenvolvimento das relações entre a Rússia e Portugal”, 4 de marzo de 2012, disponible en www.embrussia.ru/node/68; Casa Real de España, notas de prensa, 11 de abril de 1994, Casa Real de España, disponible en www.casareal.es, consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, 18 de julio de 2012; *ibidem*, 19 de julio de 2012; Manuel De la Cámara, “Las relaciones entre España y la Federación Rusa” en CIDOB, 2010, disponible en www.cidob.org/es/media2/publicacions/anuario_cidob/2010/manuel_de_la_camara consultado el 20 de enero de 2017; *Diario de Cádiz*, “La Constitución de 1812 en ruso”, España, 15 de septiembre de 2012, disponible en www.diariodecadiz.es/opinion/articulos/Constitucion-ruso_0_625137925.amp.html consultado el 20 de enero de 2017; Ma. Victoria López-Cordón Cortezo, “Intereses económicos e intereses políticos durante la guerra de independencia: las relaciones hispano-rusas” en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Universidad Complutense, Madrid, España, vol. VII, 1986, disponible en <http://studyres.es/doc/1872445/las-relaciones-hispano-rusas-revistas-cientificas-complutenses> consultado el 15 de enero de 2017.

la contienda en 1856 el nuevo zar Alejandro II reconoció la legitimidad de Isabel II, restableciéndose relaciones diplomáticas ese año.

Las relaciones diplomáticas con Rusia quedaron suspendidas tras la Revolución de 1917 que puso fin al régimen zarista. Italia decidió entablar contactos pragmáticos con el joven gobierno soviético y otorgó su reconocimiento *de facto* a la URSS en 1921, estableciéndose lazos diplomáticos tres años después, poco antes del ascenso del fascismo en Roma. En 1924 Grecia reanudó las suyas.

Para evitar que las crecientes desavenencias entre fascismo y comunismo condujeran a la guerra, Italia y Rusia firmaron en 1933 un acuerdo de no agresión y neutralidad, que fue roto por las potencias del Eje con la invasión de la URSS en 1941. La contundente derrota de la Italia Fascista en la Segunda Guerra Mundial dio paso a relaciones con la República Italiana, a partir de su creación en 1946.

Mientras que Portugal se vio inmerso a partir de 1926 y durante décadas en un régimen duro reticente a los soviéticos, con España hubo un paréntesis de fraternidad durante la Segunda República, que trabó relaciones con la URSS en julio de 1933. Durante la Guerra Civil Española (1936-1939) el gobierno republicano recibió apoyo soviético en material de defensa así como con asesores, pero sin que fuera posible equilibrar el masivo apoyo de la Alemania nazi y la Italia fascista al bando sublevado. Las relaciones se suspendieron en marzo de 1939 al final de la contienda.⁴

Aproximaciones con la URSS después de la Segunda Guerra Mundial

Durante la ocupación italo-germana de Grecia en la Segunda Guerra Mundial, una parte importante de la resistencia helena reforzó sus afinidades ideológicas con la URSS. Por razones geopolíticas Moscú se mantuvo al margen de la guerra civil que estalló al final de la contienda (1946-1949), diferenciándose del papel que había tenido en la Guerra Civil Española. De cara a la Guerra Fría, la URSS y las potencias occidentales habían empezado a convenir zonas de influencia, quedando Grecia fuera del campo socialista.

Tras la estabilización de la situación griega, Atenas y Moscú optaron por una relación práctica, en esencia de cooperación económica y comercial libre de ideología.

⁴ Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, *op. cit.*; José Milhazes, *op. cit.*; Manuel De la Cámara, *op. cit.*; Ma. Teresa Menchén, “La neutralidad española ante la guerra de Crimea” en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Universidad Complutense de Madrid, España, 1983, disponible en https://revistas.ucm.es/index.php/chmc/article/viewfile/chmc8383110077a/1238&ved=0ahukewij67wmttlvahwguhokhvhzbkicqfggimaa&usq=afqjcnh948ivcmrfvlecesh14rdvj9ad_a consultado el 15 de enero de 2017; Anthony Beavor, *The Battle for Spain: The Spanish Civil War 1936-39*, Penguin, Estados Unidos, 2006, pp. 150-165.

En los años sesenta se lograron avances con acuerdos comerciales de corto y mediano plazo, así como de interacción económica incluyendo la esfera de la energía no sólo para el suministro de petróleo soviético, sino también, por ejemplo, para la edificación de centrales eléctricas. Fue común el intercambio de maquinaria soviética, petróleo y sus derivados, carbón, madera, químicos, medicamentos y otros productos soviéticos por bauxita, algodón, cítricos, cuero, frutos secos y tabaco griegos. Los lazos económicos aumentaron de manera significativa, pero los políticos quedaron restringidos bajo la lógica del mundo bipolar.

La restauración de la democracia en Grecia que puso fin a su paréntesis dictatorial (1967-1974) hizo posible una cooperación más abierta. Fue suscrito un acuerdo comercial de largo plazo en abril de 1977, y un acuerdo de cooperación científico-técnica en junio del mismo año. En febrero de 1978 se convino la cooperación entre las cámaras de industria y comercio, mientras que en noviembre de 1978 tuvo lugar en Moscú la primera sesión de la Comisión mixta de cooperación científico-técnica.

Adicionalmente, en septiembre de 1979 se anunció la firma de un contrato con los astilleros Neorion de Grecia para la reparación de buques soviéticos mercantes, así como auxiliares de la armada rusa (no artillados) en la isla de Syros como punto de paso por el Mediterráneo. Esta decisión generó ruido en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) pues puso de manifiesto el amplio diapazón de la política exterior y de seguridad griega, que no renunciaba a lazos amistosos con la URSS en equilibrio de sus compromisos con Occidente.

La visita del primer ministro griego Konstantinos Karamanlis a Moscú, en octubre de 1979, marcó el inicio de un acercamiento basado en la confianza mutua. La adopción de una Declaración de Amistad y Buena Vecindad dejó constancia de este propósito. En complemento se convino un acuerdo de cooperación económica y técnica, así como un contrato para el suministro de 2 millones de toneladas anuales de petróleo soviético entre los años 1980 y 1984, mientras que en diciembre de 1980 se suscribió un acuerdo para el desarrollo de la cooperación económica e industrial.

En reciprocidad, el presidente del Consejo de Ministros de la URSS (primer ministro), Nikolai Tikhonov, visitó Atenas en febrero de 1983. La firma de un acuerdo de cooperación económica amplia por 10 años incluyó las esferas del gas natural, electricidad, industria, agricultura, minería y sanidad. También se convino impulsar el comercio bilateral, que por entonces se ubicaba en alrededor de \$570 millones de dólares.⁵

⁵ Evanthis Hatzivassiliou, *Greece and the Cold War: Front Line State, 1952-67*, Routledge, Reino Unido, 2006, pp. 175 y 178; George Ginsburgs y Robert Melville Slusser (eds.), *A Calendar of Soviet Treaties: 1958-1973*, Sijthoff & Noordhoff, Países Bajos, 1981, p. 175; George Ginsburgs (ed.), *A Calendar of Soviet Treaties: 1974-1980*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1987, p. 589;

Italia, como uno de los jugadores clave de Europa Occidental, de las comunidades europeas y en sí de la OTAN, mantuvo una gran amplitud para desarrollar sus lazos con la URSS, sin que los acercamientos implicasen una alineación ideológica. Además de un temprano diálogo político se forjaron importantes vínculos económicos, que en los años noventa servirían de base para un relanzamiento con la Federación de Rusia.

Italia se colocó en primera línea de la interacción de los países occidentales con la URSS, promoviendo una vigorosa cooperación en el sector primario. Ya desde 1955 ambos habían suscrito un acuerdo energético entre la corporación estatal italiana *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI) y su contraparte soviética, así como un acuerdo de suministro gasero a largo plazo en 1969. La interacción industrial logró para los años setenta la producción en suelo soviético de vehículos de la *Fabbrica Italiana Automobili Torino* (FIAT). Durante la contienda bipolar el Partido Comunista Italiano llegó a ser una de las primeras fuerzas políticas de Italia y un bastión ideológico del socialismo en el bloque occidental.

España y Portugal habían salido del aislamiento internacional tras ser aceptadas en la Organización de las Naciones Unidas en 1955, a pesar de que sus regímenes habían demostrado cercanía con las potencias del Eje. Esta internacionalización posibilitó un acercamiento pragmático con el Estado soviético, enfocado al comercio y la cooperación económica.

La mayor vitalidad se dio con España por el potencial de su economía, cobrando celeridad en la década de los años setenta. Sin embargo, las aproximaciones políticas quedaron rezagadas bajo el razonamiento de la contienda bipolar. Un escenario similar se dio con Portugal aunque de menor magnitud. El ingreso de España a la OTAN en 1981 tampoco impidió la continuación de las relaciones hispano-soviéticas.

El suministro de crudo soviético a España a partir de 1967 fue seguido en 1973 por contratos petroleros de largo plazo. La empresa binacional *Sovhispan* se creó en 1971 para el avituallamiento de buques mercantes soviéticos en torno a las Islas Canarias. A ello siguió un acuerdo comercial marco en 1972, suscrito en París, y un acuerdo de cooperación y comercio marítimo en 1974.

Michael M. Boll, "Greek foreign policy in the 1980's: decade for decision" en *Parameters*, Journal of the US Army War College, vol. x, núm. 4, pp. 72-81, Estados Unidos, diciembre 1980, disponible en <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/1980/1980%20boll.pdf> *The New York Times*, "The Greeks have a word for it and its independence", Atenas, 4 de noviembre de 1979, disponible en <https://nytimes.com/1979/11/04/> United Press International, "Greek socialist premier Andreas Papandreou met Soviet premier Nikolai Tikhonov" en UPI, Atenas, 21 de febrero de 1983, disponible en www.upi.com/Archives/1983/02/21/ *ibidem*, "Soviet premier Nikolai Tikhonov and Greek premier Andreas Papandreou", Atenas, 23 de febrero de 1983, disponible en www.upi.com/Archives/1983/02/23/ *The New York Times*, "Greece joins Soviet in urging deep arms cuts", Atenas, 25 de febrero de 1983, disponible en www.nytimes.com/1983/02/25/

La transición democrática en la Península Ibérica en los años setenta condujo al restablecimiento de relaciones diplomáticas con la URSS: primero Portugal en junio de 1974 tras el triunfo de la Revolución de los Claveles, seguido de un acuerdo comercial; y luego España en febrero de 1977 tras su propio proceso democrático, acompañado de un protocolo al acuerdo comercial de París, signado en Madrid en 1978.⁶

Dejando constancia de la mejora sustancial de las relaciones y de sus perspectivas, el rey Juan Carlos I de España visitó la URSS, en mayo de 1984, conviniendo reforzarlas con el entonces líder soviético Constatín Chernenko. A su vez, el primer ministro italiano Bettino Craxi visitó Moscú en mayo de 1985, mientras que el nuevo líder soviético Mijaíl Gorbachov estuvo en Italia en noviembre de 1989, visitando asimismo El Vaticano. Bajo un contexto de profunda crisis político-económica de una URSS en proceso de reformas internas, el líder soviético visitó España en octubre de 1990, e Italia en noviembre seguida de El Vaticano, como parte de una gira en busca de apoyos financieros urgentes.

Durante la visita del primer ministro italiano Giulio Andreotti a Moscú en mayo de 1991, tras aquella de julio de 1990, el anfitrión soviético cifró el monto requerido para el éxito de las reformas: al menos 100 mil millones de dólares. A su vez, el presidente de gobierno español Felipe González acudió a la capital rusa a principios de julio de 1991, mientras que el primer ministro griego Konstantinos Mitsotakis lo hizo a fines del mismo mes. Las reuniones con Gorbachov cual cabeza visible de la URSS, así como con Boris Yeltsin como el nuevo líder de la Rusia que emergía del entramado soviético, apuntaban a la gradual bifurcación de ambos Estados.⁷

⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (MD), *op. cit.*; José Milhazes, *op. cit.*; Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, “Relaciones diplomáticas con la Unión Soviética”, fichero país, Universidad Carlos III, Madrid, 1977, disponible en www.march.es consultado el 15 de enero de 2017; *El País*, “Relaciones plenas con la URSS, Hungría y Checoslovaquia”, Madrid, 10 de febrero de 1977, disponible en www.elpais.com consultado el 20 de enero de 2017; *ibidem*, “España-URSS: menos de tres años de normalidad desde 1933”, 10 de febrero de 1977; *ibidem*, “Firmado un protocolo comercial hispano-soviético”, 30 de septiembre de 1978; *ibidem*, “Sovhispan, pesca y política en Canarias”, España, 17 de enero de 1981; RBTH-Rossiskaya Gazeta, “Canarias y Rusia, unidas por el mar” en RBTH, Moscú, 13 de mayo de 2013, disponible en www.es.rbth.com, consultado el 20 de enero de 2017; Manuel de la Cámara, *op. cit.*

⁷ Casa Real de España, “Palabras de s. m. el Rey” en Casa Real, Madrid, 10 de mayo de 1984, disponible en www.casareal.es consultado el 15 de enero de 2017; Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, *op. cit.*; *El País*, “El Rey en el Kremlin, ante Chernenko”, Madrid, 11 de mayo de 1984, disponible en www.elpais.com consultado el 20 de enero de 2017; United Press International, “Craxi arrives in Moscow”, notas, Estados Unidos, 28 de mayo de 1985, disponible en www.upi.com consultado el 20 de enero de 2017; *The New York Times*, “Italian Leader in Moscow”, Moscú, 29 de mayo de 1985, notas, disponible en www.nytimes.com/1985/05/29/world/italian-leader-in-moscow.html consultado el 20 de enero de 2017; *The New York Times*, “Clamor in the East; Gorbachev, visiting Italy, urges talks on naval arms”, notas, Roma, 29 de noviembre de 1989, disponible en www.nytimes.com/1989/11/30/world/ consultado el 20 de enero de 2017; *The New*

De los años noventa al inicio del siglo XXI

A lo largo de los años noventa se enriquecieron los sustentos bilaterales con la Federación de Rusia, proceso en el que también se reemplazaron o actualizaron acuerdos firmados previamente con la Unión Soviética. El presidente Yeltsin al frente de la aún República Soviética Socialista de Rusia, que se mantenía como la principal de todas, visitó Roma y El Vaticano en diciembre de 1991 en vísperas de la disolución de la URSS, para convenir las bases de las nuevas relaciones.

Tras el colapso del coloso soviético se multiplicaron los acercamientos entre Occidente y Rusia, facilitados por la desaparición de las barreras ideológicas. Como parte de un abanico de instrumentos de aproximación bilateral euro-rusa, Rusia y Grecia suscribieron un acuerdo marco de amistad y cooperación, en junio de 1993, dándose lo propio con Italia, España y Portugal en 1994. Estos instrumentos se convirtieron en referente fundamental de las relaciones.

El presidente Yeltsin estuvo en Atenas y Madrid para su firma —la primera visita de un mandatario ruso no soviético a estas latitudes—, mientras que el primer ministro italiano Silvio Berlusconi y el luso Aníbal Cavaço Silva viajaron a Moscú a tal efecto. Los documentos se correlacionaron con el Acuerdo de Asociación y Cooperación entre la UE y Rusia, firmado en junio de 1994 en Corfú, Grecia, en coincidencia con la presidencia griega de la UE, a cuya firma también acudió Yeltsin.⁸

York Times, “The Kremlin and The Vatican; Gorbachev visits Pope at Vatican; ties are forged”, notas, Roma, 1º de diciembre de 1989, disponible en www.nytimes.com/1989/12/02/world/ consultado el 20 de enero de 2017; *The Washington Post*, “Gorbachev asks Spain to aid, invest”, Madrid, 27 de octubre de 1990, disponible en www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/10/27/ consultado el 20 de enero de 2017; *The New York Times*, “Gorbachev in Spain to seek support”, Madrid, 26 de octubre de 1990, disponible en www.nytimes.com/1990/10/27/world/gorbachev-in-spain-to-seek-support.html consultado el 20 de enero de 2017; *El País*, “Gorbachov, en España”, Madrid, 26 de octubre de 1990, disponible en www.elpais.com/diario/1990/10/26/ consultado el 20 de enero de 2017; Manuel de la Cámara, *op. cit.*; *Chicago Tribune*, “Gorbachev’s Vatican visit may set stage for Papal trip to USSR”, Roma, 19 de noviembre de 1990, disponible en www.articles.chicagotribune.com/1990-11-19/ consultado el 15 de enero de 2017; UPI, “Gorbachev: soviets need immediate aid from West”, Moscú, 27 de julio de 1990, disponible en www.upi.com/Archives/1990/07/27/Gorbachev-Soviets-need-immediate-aid-from-West/ consultado el 20 de enero de 2017; *The New York Times*, “Gorbachev pleads for \$100 billion in aid from West”, Moscú, 22 de mayo de 1991, disponible en www.nytimes.com/1991/05/23/world/gorbachev-pleads-for-100-billion-in-aid-from-west.html consultado el 20 de enero de 2017; *El País*, “Felipe González expresa su apoyo a las reformas políticas y económicas de Mijail Gorbachov”, 9 de julio de 1991, disponible en www.elpais.com/diario/1991/07/09/espana/ consultado el 20 de enero de 2017; ITN Source, “USSR; Greek premier Constantinos Mitsotakis arrives in Moscow to begin 5-day visit” en Reuters TV (RTV), Moscú, 22 de julio de 1991, disponible en www.itnsource.com/shotlist//RTV/1991/07/22/BGY604030775/ consultado el 20 de enero de 2017.

⁸ *The New York Times*, “Yeltsin visits Greece to sign trade accords”, 1º de julio de 1993, disponible en

Las relaciones con Rusia siguieron cultivándose a lo largo de los años noventa a pesar del colapso de la economía y de la disminución de la presencia rusa en la escena mundial. Para inicios del siglo XXI un nuevo liderazgo ruso, encabezado por Vladimir Putin, se avocó a solventar la crisis proponiendo un desarrollo ordenado, el refuerzo del sentido nacional y llevar a su país a una fase de reafirmación internacional, beneficiándose de un período de altos precios del petróleo cual potencia exportadora de energía.

La primera década del nuevo milenio (2000-2009) atestiguó un significativo aumento de los contactos de Rusia con las diversas latitudes del planeta, tanto en amplitud como en profundidad, en momentos en que el país salía de la crisis de los años noventa. Dentro de Europa se dio prioridad al impulso de enlaces de absoluto primer nivel con Alemania, Francia e Italia. En el sur europeo preponderaron Italia y España, con un sustancial diálogo político-diplomático y una importante relación económico-comercial.

Los contactos ruso-italianos se beneficiaron de una amistad personal entre el recién inaugurado presidente Vladimir Putin y el magnate y primer ministro Silvio Berlusconi. La visita de Putin a Italia en junio de 2000 hizo eco de la realizada por Yeltsin en 1998, y dejó constancia de lo prioritario de las relaciones ruso-italianas, redundando en un compromiso por intensificarlas. Se estableció una línea telefónica

www.nytimes.com/1993/07/01/world/yeltsin-visits-greece-to-sign-trade-accords.html consultado el 15 de enero de 2017; Casa Real de España, “Palabras del rey al presidente de Rusia Boris Yeltsin” en Casa Real de España, Madrid, 11 de abril de 1994, disponible en www.casareal.es consultado el 15 de enero de 2017; Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, *op. cit.*; *ibidem*, “Documentos bilaterales ruso-italianos” en MID, 23 de marzo de 2005; Consulado de Rusia en Milán, *op. cit.*; Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), “I nuovi rapporti tra Italia e Russia-principali accordi bilaterali”, en MAECI, 2012, disponible en www.esteri.it consultado el 15 de enero de 2017; Manuel de la Cámara, *op. cit.*; José Milhazes, *op. cit.*; *El País*, “Yeltsin compara su papel en Rusia con el del rey durante la transición democrática en España”, notas, 12 de abril de 1994, disponible en www.elpais.com consultado el 20 de enero de 2017; Gaceta *Kommersant*, “La visita de Boris Yeltsin a España, documentos”, 26 de julio de 1994 en www.kommersant.ru consultado el 20 de enero de 2017; *ibidem*, “Resultado de la visita del primer ministro de Portugal”, 26 de julio de 1994; Reuters, “Russia: Portuguese prime minister and Russian president sign friendship and cooperation treaty”, 22 de julio de 1994, disponible en www.itnsources.com consultado el 20 de enero de 2017; Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, “Intervención del ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, en la Universidad del Pireo” en MID, Atenas, 2 de noviembre de 2016, disponible en www.mid.ru/ru/maps/gr/-/asset_publisher/D4tBbKa1q61C/content/id/2512386 consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, “Relaciones económico-comerciales (Grecia)” en MID, Moscú, 18 de septiembre de 2003, disponible en http://www.mid.ru/ru/maps/gr/-/asset_publisher/D4tBbKa1q61C/content/id/506466 consultado el 15 de enero de 2017; *Sputnik News*, “Russia-Greece Relations: Facts and Details”, Moscú, 25 de mayo de 2016, disponible en www.sputniknews.com/amp/world/201605271040335910-russia-greece-relations-facts/ consultado el 15 de enero de 2017.

directa entre ambos palacios presidenciales a partir de 2002. El presidente ruso regresó a Italia en visita de Estado en noviembre de 2003.⁹

De manera similar la visita de Putin a España, también en junio de 2000, confirmó la voluntad compartida de intensificar los acercamientos y establecer un trato privilegiado. Como resultado de una década de interacciones y de un diálogo intenso durante el gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2011), durante la visita del presidente Medvedev a España fue suscrita una Declaración de Asociación Estratégica, en marzo de 2009. Con este documento se pretendió estimular la interacción político-diplomática, económica, comercial, energética e industrial, así como en el ámbito de seguridad y defensa, transporte, turismo, educación y cultura.

Medvedev promovió de manera activa la firma de este tipo de declaraciones con diversas naciones con las que ya se había alcanzado alturas relativas o que demostraban potencial, pero con las que faltaba afianzar una cooperación más amplia y profunda. Mientras que con Italia sobraba una declarativa de estas características al haber ya una relación amplia e intensa, con Grecia se consideraba que esto sería posible una vez que las interacciones alcanzaran cierto nivel. Sin embargo, con Portugal se evaluaba que aún estaban muy por debajo de sus posibilidades.¹⁰

⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, “Relaciones ruso-italianas” en MID, Moscú, 20 de octubre de 2011, disponible en www.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; Kremlin (Presidencia), “El presidente Putin sostuvo pláticas con el primer ministro Giuliano Amato”, comunicados, 5 de junio de 2000, en www.kremlin.ru consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, “Putin se reunió con el presidente italiano Carlo Azeglio Ciampi”, 6 de junio de 2000; *ibidem*, “El presidente Putin se reunió con el Papa Juan Pablo II”, 5 de junio de 2000; *ibidem*, “La visita estatal del presidente Putin a Italia”, 3 de noviembre de 2003.

¹⁰ Casa Real de España, “Palabras de s. m. el Rey”, comunicados, Madrid, 13 de junio de 2000, disponible en www.casareal.es consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, 2 de marzo de 2009; Kremlin (Presidencia), “Documentos suscritos”, comunicados, Moscú, 3 de marzo de 2009, disponible en www.kremlin.ru consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, “Declaración de Asociación Estratégica”, 3 de marzo de 2009; *ibidem*, comunicado del 6 de septiembre de 2013; Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, “Relaciones ruso-españolas”, 20 de octubre de 2011, disponible en www.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; RIA-Novosti, “Rusia y España firman declaración de asociación estratégica”, Moscú, 3 de marzo de 2009, disponible en www.mundo.sputniknews.com consultado el 20 de enero de 2017; Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, ficha Rusia, *op. cit.*; *El País*, “El rey recuerda a Putin que los derechos humanos deben imperar en Europa-Aznar demanda al presidente ruso que impulse una salida negociada a la guerra de Chechenia”, Madrid, 14 de junio de 2000, disponible en www.elpais.com consultado el 20 de enero de 2017; *ibidem*, “Putin premia con una relación privilegiada la ausencia de críticas por parte de Aznar”, 15 de junio de 2000; Gusev, Alexander, “Las relaciones entre la Federación Rusa y España” en CIDOB, 2010, disponible en www.cidob.org/es/media2/publicacions/anuario_cidob/2010/alexander_gusev RIA, “Greece and Russia 13 months later: symbolisms and reality for a new pattern of Greek-Russian relations”, Moscú, 2 de junio de 2016, disponible en www.russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/greece-and-russia-13-months-later-symbolisms-and-reality-for/ consultado el 20 de enero de 2017.

Durante la visita del presidente Putin a Lisboa en noviembre de 2004 se firmó a tales efectos una declaración básica para el desarrollo de las relaciones bilaterales. El mandatario ruso volvió a Portugal en 2007, con carácter de visita de Estado, con la intención de intensificar los contactos, pero la crisis financiera internacional afectó duramente el comercio e interacción económica mutua. El desplome de los intercambios, aunado a una inconsistente compra de petróleo ruso por parte de Portugal, exiguas interacciones en el sector defensa, los vaivenes políticos en el país luso, y la disminución de contactos de alto nivel a partir de 2010 se sumaron a la ralentización de los lazos.

Ambos gobiernos habían firmado en 2000 un acuerdo de cooperación militar, el único a la fecha entre un país ibérico y Rusia, durante la visita del primer ministro Antonio de Oliveira a Moscú. Se incluyeron aspectos como intercambio de información e inteligencia, consultas recíprocas, diálogo entre altos mandos, formación de cuadros, ejercicios conjuntos y coordinación en operaciones de paz internacionales.¹¹

Aunque España y Rusia no llegaron a negociar un instrumento militar marco, sí entablaron un diálogo castrense sustantivo. A partir de 2010 la armada rusa comenzó a frecuentar el puerto hispano de Ceuta en la costa norafricana para avituallar sus navíos y submarinos en aguas mediterráneas. Esto generó suspicacias en la OTAN, sobre todo tras el aumento de las tensiones con Rusia por el problema ucraniano a partir de 2014 y la participación rusa en el conflicto sirio desde 2015.¹²

¹¹ Embajada de Rusia en Portugal, “Declarações de Vladimir Pútín no final do encontro com o presidente de Portugal Jorge Sampaio” en Embajada de Rusia, Portugal, 23 de noviembre de 2004, disponible en www.embrussia.ru consultado el 15 de enero de 2017; Embajada de Rusia en Ghana, “Visita de trabajo de V. Putin a Lisboa” en Embajada de Rusia, Ghana, 23 de noviembre de 2004, disponible en www.ghana.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; Kremlin (Presidencia), comunicado N.25/26.10.2007, 26 de octubre de 2007, Moscú, disponible en www.kremlin.ru consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, comunicado N.20.11.2010, 20 de noviembre de 2010; Presidencia Portuguesa, “Intervenção do Presidente da República Portuguesa”, Lisboa, 25 de octubre de 2007, disponible en www.presidencia.pt consultado el 15 de enero de 2017; *Diário Público*, “Portugal recebe Presidente ruso”, notas, Lisboa, 25 de octubre de 2007, disponible en www.publico.pt consultado el 20 de enero de 2017; *ibidem*, “Relação estável Europa-Rússia é essencial para paz no Mundo, diz Sócrates”, 26 de octubre de 2007; *ibidem*, “Jorge Sampaio sublinha papel de Moscovo na estabilidade da Europa e Ásia”, 23 de noviembre de 2004; *ibidem*, “Santana Lopes defende aprofundamento das relações económicas com a Rússia”, 23 de noviembre de 2004; RIA-Novosti, “Russia for All-round Development of Cooperation with Portugal”, Moscú, 23 de noviembre de 2004, disponible en <http://en.ria.ru> consultado el 15 de diciembre de 2014; Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, comunicado N.353-26.05.2000 “Acuerdo de cooperación militar”, Moscú, 26 de mayo de 2000, disponible en www.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, comunicado N.114-3.3.2000, 3 de marzo de 2000; *ibidem*, comunicado N.1129-1230-10.11.2000, 10 de noviembre de 2000; *Diário da República* (boletín oficial), N.2656-96/1-Série-A, “Acordo sobre Cooperaçao no Domínio Militar, assinado em Moscovo em 4 de agosto de 2000”, Lisboa, 24 de abril de 2003, disponible en www.dre.pt consultado el 15 de enero de 2017.

¹² Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, “Relaciones ruso-españolas”, *op. cit.*;

La cooperación técnico-militar tuvo mayor auge con Italia, contando con un acuerdo de cooperación desde 1996, en la delantera de la interacción entre un miembro de la OTAN y Rusia. Las industrias de defensa de ambos países también abordaron diversos proyectos, incluyendo el diseño de un submarino de ataque (suspendido por la crisis UE-Rusia en 2014). Asimismo, se realizaron ejercicios aeronavales de ambas fuerzas armadas, pero sin que se pretendiese obrar en detrimento de la presencia estadounidense en la región, cuya Flota del Mediterráneo tiene su base en la Península Itálica.¹³

Con Grecia se firmó en 1995 un Acuerdo de cooperación técnico-militar para facilitar el suministro de ciertos tipos de armamento y la posibilidad de proyectos conjuntos de la industria de defensa. Un acuerdo complementario fue signado en diciembre de 2013, también en la capital griega. El país ha sido uno de los pocos de Europa dispuestos a cierta diversificación de sus arsenales con material diseñado en Rusia o la ex URSS, afinidad que comparte con Chipre. Atenas considera que ello no demerita en sus compromisos de defensa colectiva con la OTAN, sino que amplía su abanico de opciones en caso de tensiones bilaterales con Turquía, su adversario tradicional, que también milita en la Alianza. Asimismo, atrajo atención el permiso del gobierno griego para la realización de ejercicios de la aviación rusa en su espacio aéreo en enero de 2009, considerado como una novedosa interacción entre Rusia y un miembro de la Alianza.¹⁴

ibidem, comunicado N.2004-01-27, 27 de enero de 2004, disponible en www.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, comunicado 445-03-04-2004, 3 de abril de 2004; Kremlin (Presidencia), comunicado N.29.05.2000, 29 de mayo de 2000, disponible en www.kremlin.ru consultado el 15 de enero de 2017; MAEC, ficha país, *op. cit.*; RIA-Novosti, “Rusia da luz verde a la negociación de un acuerdo de cooperación militar con España”, 29 de julio de 2013, disponible en www.mundo.sputniknews.com consultado el 20 de enero de 2017; Gobierno de España, Autoridad Portuaria de Ceuta, notas, 5 de junio de 2013, disponible en www.puertodeceuta.com consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, notas, 10 de julio de 2014; *ibidem*, notas, 19 de agosto de 2014; *ibidem*, notas, 18 de noviembre de 2014; *Diario Digital Independiente Ceuta en la Actualidad*, “Los tres buques rusos atracan en el puerto de Ceuta”, notas, 7 de abril de 2015, disponible en www.ceutaactualidad.com consultado el 20 de enero de 2017.

¹³ MAECI (Farnesina), *op. cit.*, “Principali accordi bilaterali” en www.esteri.it consultado el 15 de enero de 2017; The Jamestown Foundation, “Italy, Russia sign defense cooperation plan”, notas, Estados Unidos, 24 de abril de 1998, disponible en www.jamestown.org consultado el 20 de enero de 2017; RBTH, “Russian-Italian naval drills begin in Ionian Sea”, Moscú, 5 de noviembre de 2013, disponible en www.rbth.com consultado el 20 de enero de 2017; Ministero della Difesa, “IONIEX 2012: una cooperazione marittima militare consolidata”, Roma, 15 de noviembre de 2012, disponible en www.difesa.it consultado el 20 de enero de 2017; TASS, “Russian-Italian submarine project suspended”, 25 de julio de 2014, Moscú, disponible en www.tass.ru consultado el 20 de enero de 2017.

¹⁴ United Press International, “Greece, Russia sign first military pact” en UPI, 30 de octubre de 1995, disponible en www.upi.com/Archives/1995/10/30/Greece-Russia-sign-first-military-pact/ revisado el 15 de enero de 2017; *World Tribune*, “Russia exercise with Greece sets precedent”, Estados

Los cambios de gobierno en España e Italia en 2011 tampoco incidieron en sus relaciones con Rusia, manteniéndose una continuidad. El entonces recién nombrado presidente español, Mariano Rajoy, convalidó con el presidente Putin la ausencia de problemas bilaterales, en la Cumbre del G-20 de San Petersburgo en 2013. Por su parte, el primer ministro italiano Matteo Renzi visitó Moscú en marzo de 2015, mientras que el presidente Putin acudió a Milán y Roma en junio del mismo año, poniendo de manifiesto lo prioritario de los lazos ruso-italianos.

Por otra parte, el primer ministro griego Alexis Tsipras visitó Moscú en abril de 2015, y el presidente Prokopis Pavlopoulos lo hizo en enero de 2016, emulando las visitas del presidente Konstantinos Stefanopoulos en 1995 y 2000, mientras que el presidente Putin reanudó visitas a Grecia en mayo de 2016 tras aquellas de 2001, 2006 y 2007, valorando el respaldo del país heleno sobre las sanciones de la UE respecto a Crimea.¹⁵

Unidos, 6 de enero de 2009, disponible en www.worldtribune.com/worldtribune/WTARC/2009/eu_russia0009_01_06.asp consultado el 20 de enero de 2017; *Sputnik News*, “Greece ratifies Defense Cooperation Agreement with Russia”, Moscú, 12 de enero de 2016, disponible en www.sputniknews.com/amp/military/201601121033023598-greece-russia-defence-cooperation/ revisado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, “Russian weapons vital to Greek sovereignty-defense analyst”, Moscú, 10 de febrero de 2015, disponible en www.sputniknews.com/amp/politics/201502101018043343/ consultado el 20 de enero de 2017; ITN Source, “Greece: Russian president Boris Yeltsin and Greek leaders sign a Treaty of Friendship and Cooperation” en RTR (Rusia), 30 de junio de 1993, disponible en www.itnsource.com/jp/shotlist/RTV/1993/06/30/ consultado el 15 de enero de 2017; RBTH, “Russian weapons face West’s economic wall”, Moscú, 8 de julio de 2015, disponible en www.rbth.com/amp/507611 consultado el 15 de enero de 2017; *The Telegraph*, “Nato’s united front under threat after Greece signs arms deal with Russia”, Reino Unido, 8 de julio de 2016, disponible en www.telegraph.co.uk/news/0/natos-united-front-under-threat-after-greece-signs-arms-deal-wit/amp/ consultado el 20 de enero de 2017; *ibidem*, “Russian warplanes to exercise in Greek airspace”, Reino Unido, 2 de enero de 2009, disponible en www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/greece/4077941/Russian-warplanes-to-exercise-in-Greek-airspace.html consultado el 20 de enero de 2017.

¹⁵ RIA-Novosti, “Putin destaca la ausencia de problemas entre España y Rusia”, 6 de septiembre de 2013, disponible en www.mundo.sputniknews.com consultado el 20 de enero de 2017; *El País*, “España relanza la colaboración con Rusia pese a las sanciones”, Madrid, 30 de mayo de 2017, disponible en www.elpais.com/economia/2017/05/29/actualidad/1496080354_881174.amp.html consultado el 15 de junio de 2017; Embajada de Rusia en Italia, “Relaciones ruso-italianas”, Roma, disponible en www.roma.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; Kremlin (Presidencia), “Rueda de prensa tras las conversaciones con el primer ministro italiano Matteo Renzi”, comunicados, 10 de junio de 2015, disponible en www.kremlin.ru consultado el 15 de enero de 2017; *Sputnik News*, “Russia-Greece relations: facts and details”, *op. cit.*; Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, “Contactos políticos” (Grecia) en MID, Moscú, 18 de septiembre de 2003, disponible en http://www.mid.ru/ru/maps/gr/-/asset_publisher/D4tBbKa1q61C/content/id/506474 consultado el 20 de enero de 2017; Ministerio de Asuntos Exteriores, República Helena, “Interview of FM Ms D. Bakoyannis in the Russian newspaper Kommersant”, 23 de noviembre de 2006, disponible en <http://www.mfa.gr/en/news-archive.html> consultado el 20 de enero de 2017; *ibi-*

Para entonces la UE y Rusia llevaban años cultivando acercamientos con base en el Acuerdo marco de 1994, habían cosechado la “Hoja de ruta” en 2005 o plan maestro para la creación de Cuatro Espacios Comunes de integración en las esferas de economía y medio ambiente, libertad, seguridad y justicia, seguridad externa, investigación, educación y cultura; y la Declaración de Asociación para la Modernización en 2010. El entorno de sanciones recíprocas entre UE-Estados Unidos y Rusia llevó a un retroceso de la confianza a niveles sin precedente desde el fin de la Guerra Fría. El paréntesis de desencuentro tuvo como antecedente el conflicto ruso-georgiano de 2008 y representó un freno a la acelerada aproximación euro-rusa que se había estado dando.¹⁶

El comercio en la interacción económica

La UE y Rusia son complementarias en términos económicos y comerciales. La primera como exportadora de tecnología y mercancías de valor agregado, además de ciertos productos primarios, mientras que la segunda cual suministradora de materias primas, sobre todo energía y en lo particular hidrocarburos. La Europa comunitaria como centro industrial y de innovación demuestra una necesidad creciente de insumos primarios, que Rusia ofrece en abundancia. Asimismo, Rusia tiene nichos avanzados de valor agregado.

Italia es uno de los países más industrializados del continente que mantiene una intensa relación con el país eslavo, seguida dentro del sur europeo por España. Entrados los años noventa y como complemento a sus respectivos acuerdos marco, tanto Italia

dem, “Interview of FM Ms. D. Bakoyannis in the Russian-language Moscow periodical *Ellada*”, Atenas, 31 de mayo de 2007; *ibidem*, “The president concludes his visit to Russia”, Atenas, 4 de junio de 2007.

¹⁶ Servicio de Acción Externa de la Unión Europea, “Relaciones de la UE con Rusia”, Bruselas, ficha país, disponible en www.ecas.europa.eu consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, “Espacios Comunes UE-Rusia”; *ibidem*, “Asociación para la Modernización”; Kremlin (Presidencia), comunicados, 10 de mayo de 2005, Moscú, disponible en www.kremlin.ru consultado el 15 de enero de 2017; Unión Europea, Oficina de prensa, “EU sanctions against Russia over Ukraine crisis”, disponible en https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en consultado el 15 de enero de 2017; Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, comunicado N.411-10-03-2015, 10 de marzo de 2015, disponible en www.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; *Russia Today*, “Russia-NATO relations have fallen to new Cold War level”, Moscú, disponible en www.rt.com 13 de febrero de 2016, consultado el 20 de enero de 2017; Nicolás De Pedro, “How should Europe respond to Russia? The Spanish view” en *European Council on Foreign Relations*, 2014, disponible en www.ecfr.eu/article/commentary_how_should_europe_respond_to_russia_the_spanish_view354 consultado el 15 de enero de 2017.

como España y Grecia establecieron con Rusia comisiones mixtas de cooperación económica, comercial, industrial y científico-técnica. La propia con Portugal se instauró en 2001.

Italia se confirmó como uno de los principales socios comerciales de Rusia: el tercero de la UE después de Países Bajos (tránsito de mercancías por el puerto de Rotterdam) y de Alemania, así como el cuarto a nivel mundial siendo China el principal, al cierre del tercer lustro del siglo en 2014.

El comercio ha tenido una tendencia alcista de largo plazo a pesar de algunos descensos coyunturales. La balanza tiende a inclinarse a favor de Rusia, agudamente en el caso griego y con fuerza en el italiano debido al peso desproporcionado de los hidrocarburos; con moderación en el español y con bandazos en el portugués, donde prácticamente no figura el factor energético.

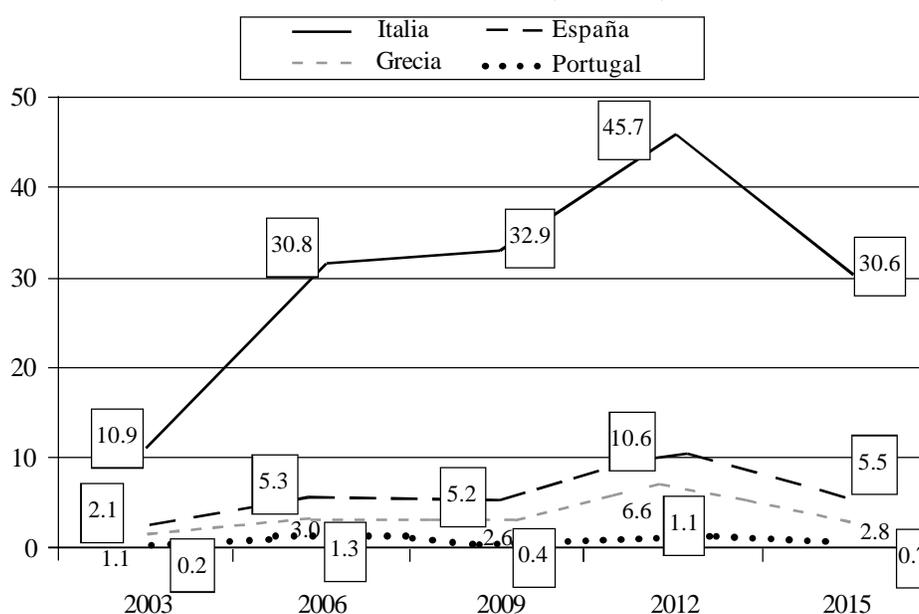
Por ejemplo, las exportaciones rusas representaron alrededor de 88 por ciento de los intercambios con Grecia en la década de 2004-2014, con una tendencia estable, y 77 por ciento de aquellos con Italia; mientras que con España se acercaron gradualmente hacia el equilibrio, con alrededor de 55 por ciento, avanzando en dirección a la paridad. Con Portugal la balanza experimentó cierta volatilidad, en parte por la poca cuantía de los intercambios, así como por la inconstancia de las importaciones petroleras, y como tal susceptible a reversiones (90 por ciento de exportaciones rusas en 2004, contra apenas 25 por ciento en 2014).¹⁷

La estructura del comercio se ha mantenido centrada por un lado en los productos primarios de Rusia, básicamente hidrocarburos y metales, y del otro en las mercancías de valor agregado y contenido tecnológico, sobre todo de Italia y España en el caso del sur europeo (en menor proporción de Grecia o Portugal), tales como maquinaria y manufacturas, aparatos mecánicos y electrodomésticos, vehículos, productos farmacéuticos, textiles y prendas de la moda, además de químicos, metales básicos y productos agrícolas. Los combustibles fósiles han continuado desde tiempos soviéticos como la principal mercancía exportada por Rusia (70-90 por ciento del total).¹⁸

¹⁷ Cifras a partir de datos estadísticos del Servicio de Aduanas de la Federación de Rusia, *Comercio Exterior*, Moscú, información disponible en www.customs.ru/ru/stats/ consultado el 15 de enero de 2017.

¹⁸ Servicio de Aduanas de la Federación de Rusia, *Comercio Exterior*, *op. cit.*; Vicente Fuster y Antonio Sánchez, “El comercio de Rusia con España durante la etapa Putin” en *Boletín ICE*, N.2865, 5 de diciembre de 2005, España, disponible en www.revistasice.com consultado el 20 de enero de 2017; Kremlin (Presidencia), comunicado 22 de mayo de 2001 (b), disponible en www.kremlin.ru consultado el 15 de enero de 2016; Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, comunicado N.2001-05-23-0001, 23 de mayo de 2001, Moscú, disponible en www.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, N.22-05-2001, 22 de mayo de 2001; *ibidem*, N.10.18.2002 “Relaciones económico-comerciales con Portugal”, 18 de octubre de 2002; *ibidem*, “Relaciones económico-comerciales (Grecia)”, 18 de septiembre de 2003; *ibidem*, N.13.03.2007 “Cooperación económico-

Tabla 1
Comercio con Rusia (\$ mddd)



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Aduanas, 2003-2015, Estadísticas anuales del comercio exterior, Federación de Rusia, disponible en [www.customs.ru/ru/stats/Servicio de Aduanas](http://www.customs.ru/ru/stats/Servicio%20de%20Aduanas).

Comportamiento de la balanza

El comercio entre Italia y Rusia pasó de unos 4,900 millones de dólares en 1999 (75 por ciento favorable a Rusia) a 15,284 millones en 2004 al cabo del primer quinquenio del nuevo siglo (79 por ciento). Tuvo una cúspide en 2008 con 53 mil millones (79 por ciento exportación rusa), cayendo a 32,945 millones en 2009 (76 por ciento) por efecto de la crisis financiera internacional al cierre de la primera década. Consiguió nuevas marcas en 2013 con 53,868 millones de dólares (73 por ciento) y un descenso a 48,468 millones en 2014 (74 por ciento) al final del tercer lustro. El declive continuó en 2015 al ubicarse en 30 610 millones (73 por ciento), atribuido a la crisis económica

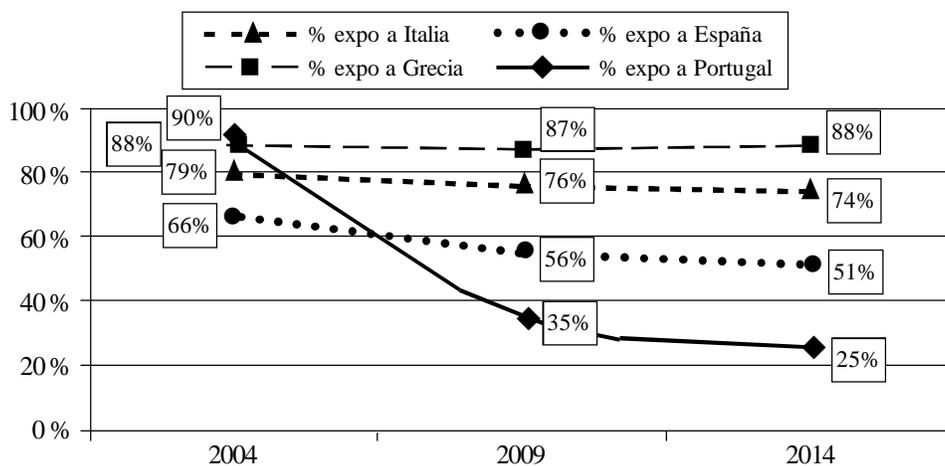
comercial ruso-italiana”, 13 de marzo de 2007; MAECI (Farnesina), “I nuovi rapporti tra Italia e Russia-Relazioni economiche” en *MAECI*, Roma, 2012, disponible en www.esteri.it consultado el 15 de enero de 2017.

rusa por el desplome de los precios del petróleo y a las sanciones recíprocas UE-Rusia.¹⁹

El comercio entre España y Rusia pasó de 2,626 millones de dólares en 2004 (66 por ciento favorable a Rusia) a un primer clímax en 2008 con 9,329 millones de dólares (54 por ciento), decayendo en 2009 a 5,165 millones (56 por ciento). Para 2013 tuvo una cúspide con 10,941 millones de dólares (55 por ciento); un declive en 2014 a 8,919 millones (51 por ciento), agudizado en 2015 con 5,511 millones de dólares (49 por ciento).

El intercambio ruso-hispano lideró dentro de la Península Ibérica y se mantuvo a la cabeza de aquél entre Rusia e Iberoamérica (incluso por delante de Brasil, el principal socio latinoamericano del país eslavo). Representó un 79 por ciento del total entre Rusia y la Península Ibérica (España y Portugal) en 2004, al final del primer lustro del siglo XXI; 93 por ciento en 2009 al cierre del segundo lustro; y 92 por ciento en 2014 al final del tercero. Asimismo, en 2011 el intercambio ruso-hispano fue el primero de los países ibéricos e iberoamericanos en romper la meta de 10 mil millones de dólares.²⁰

Tabla 2
Exportaciones rusas (%), balanza



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Aduanas, 2004-2014, Estadísticas Anuales del Comercio Exterior, Federación de Rusia, disponible en www.customs.ru/ru/stats/Servicio de Aduanas

¹⁹ Servicio de Aduanas de la Federación de Rusia, *op. cit.*; Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, “Relaciones económico-comerciales de la Federación de Rusia y la República Italiana”, 2 de mayo de 2003, disponible en www.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, 31 de julio de 2003; MAECI (Farnesina), *op. cit.*

²⁰ *Idem.*

El comercio entre Rusia y Grecia creció de 1,429 millones de dólares en 2004 (88 por ciento favorable a las exportaciones rusas), a 4,744 millones en 2008 (90 por ciento), pero cayó en 2009 a 2,632 millones (87 por ciento). Se recuperó en 2011 con 5 270 millones (89 por ciento), descendiendo de nuevo en 2014 y 2015 a 4,168 millones (88 por ciento) y 2,765 millones (91 por ciento), respectivamente. El intercambio ruso-greco demostró potencial de crecimiento y equivalió en cuanto a volumen alrededor de la mitad del comercio ruso-español, pero con un fuerte desequilibrio estructural a favor de Rusia.²¹

El comercio entre Rusia y Portugal fue menos intenso y tuvo la singularidad de que después de la crisis financiera internacional la balanza comercial se revirtió agudamente a favor del país luso. De unos 56 millones de dólares en 2000 (67 por ciento exportaciones rusas), ascendió a 684 millones en 2004 (90 por ciento), llegando a un clímax histórico en 2007 con 2,616 millones (90 por ciento). Debido a la crisis internacional se derrumbó a 527 millones en 2008, momento en que la balanza se tornó favorable a Portugal (sólo 39 por ciento de exportaciones rusas), tocando fondo en 2009 con 372 millones (35 por ciento).

Para 2013 se recuperó con 1,341 millones (48 por ciento), pero la crisis de las relaciones UE-Rusia y el desplome de los precios del petróleo lo llevaron en 2014 a 789 millones (25 por ciento de exportación rusa, su proporción más baja) y 688 millones en 2015 (42 por ciento). El comercio entre Rusia y Portugal fue significativamente menor que el realizado con Grecia o Chipre, si bien mayor que aquel con Malta.

Puesto en perspectiva, la suma del comercio de Italia, España, Grecia y Portugal con Rusia equivalió casi a una quinta parte del sostenido por ésta con la UE en 2009 (17.4 por ciento) y casi una décima parte del realizado con el mundo (8.7 por ciento). Italia representó la mayor proporción: 13.9 por ciento de los intercambios Rusia-UE ese año, así como 7 por ciento de aquellos entre Rusia y el resto del orbe, al cierre de la primera década del siglo XXI. Los grandes volúmenes del comercio ruso-italiano marcaron la diferencia, representando un 80 por ciento del total entre los cuatro países referidos.²²

Hidrocarburos

La interacción energética ha sido fundamental en el trato con Rusia, que se ha mantenido como un suministrador clave de hidrocarburos para países como Italia y Grecia (gas

²¹ Servicio de Aduanas de la Federación de Rusia, *op. cit.*

²² Estimaciones con base en datos estadísticos de la Aduana de Rusia 2009, *op. cit.*

Tabla 3
Comercio bilateral de Rusia (2014)
Miles de millones de dólares (mmdd)

<i>Socio</i>	<i>Monto</i>	<i>Proporción (%)</i>
Mundo	784.502	100
Italia	48.468	6.17
España	8.919	1.13
Grecia	4.168	0.53
Portugal	0.789	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Aduanas, 2014, Estadísticas Anuales del Comercio Exterior, Federación de Rusia, disponible en [www.customs.ru/ru/stats/Servicio de Aduanas](http://www.customs.ru/ru/stats/Servicio%20de%20Aduanas)

y crudo), así como España (petróleo) dentro de la Europa meridional. Por el contrario, las adquisiciones de parte de Portugal han sido inconstantes y relativamente marginales (en su caso petróleo). La interacción gasera, predominante con Italia y Grecia, no se ha dado con España en parte por la falta de interconexión directa y la facilidad del suministro procedente de África del Norte.

El país eslavo, cual abastecedor energético extracomunitario más importante de Europa, figuró como el principal suministrador de gas natural y el segundo de crudo de Italia, mientras que el mercado italiano se posicionó como el segundo en importancia para los hidrocarburos rusos en Europa después del alemán. La potencia energética abasteció entre una sexta y una quinta parte de los requerimientos de crudo de Italia: 15.9 millones de toneladas (mdt) o 21.2 por ciento de su total en 1994; 13.4 millones de toneladas o 16.6 por ciento en 1999; una cúspide de 19.9 mdt o 22.8 por ciento en 2004; 15.1 mdt o 19.8 por ciento en 2009 al cierre de la primera década del siglo XXI; y 8.7 mdt en 2014 o 16.1 por ciento del total al cabo del tercer lustro.²³

España compró de Rusia entre una décima y una quinta parte de su crudo: 4.5 millones de toneladas o 8.4 por ciento de su total en 1994; 5.5 millones de toneladas o 9.5 por ciento en 1999; 8.8 mdt o 14.9 por ciento en 2004; un clímax de 12.7 mdt o 22.1 por ciento en 2007; 8.2 mdt o 15.7 por ciento en 2009; y 7.1 mdt o 12 por

²³ Eurostat, "Imports oil-anual data", datos estadísticos totales y Rusia 1991-2015 (porcentajes calculados con base en importaciones totales y desde Rusia), Luxemburgo, 29 de abril de 2015, disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/> consultado el 1º de marzo de 2017; Embajada de Rusia en Italia, "Relaciones ruso-italianas", *op. cit.*; MAECI (Farnesina), *op. cit.*; Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, *op. cit.*; Marco Siddi, "Italy-Russia relations: politics, energy and other businesses", 2012, Hungría, disponible en www.academia.edu/3441096/Italy-Russia_relations_energy_and_other_business consultado el 20 de enero de 2017; MAECI (Farnesina), *op. cit.*

ciento del total en 2014. Rusia se mantuvo como su principal suministrador o uno de los principales, manteniendo la tendencia iniciada en tiempos soviéticos. El suministro gasero no logró consolidarse.²⁴

Portugal importó de Rusia 0.4 millones de toneladas de crudo o 2.9 por ciento del total en 1994; 0.55 mdt o 4.1 por ciento en 1999; 1.26 mdt o 10 por ciento en 2001; una cúspide de 1.48 mdt o 11.6 por ciento en 2003; una caída a 0.81 mdt o 6.3 por ciento en 2004; apenas 0.13 mdt o 1 por ciento en 2006; ninguna en 2009 al cierre de la primera década del siglo XXI; y tan sólo 0.318 mdt o 3 por ciento del total en 2014. Es decir, que Portugal importó del país eslavo desde una centésima a excepcionalmente más de una décima parte de su consumo, o simplemente se abstuvo, cubriendo sus requerimientos de África, Medio Oriente, Latinoamérica (Brasil) y Asia Central.²⁵

Grecia ha sido un consumidor consolidado de energía proveniente de Rusia, acentuado en las últimas dos décadas, que le ha aportado alrededor de 60 por ciento de su demanda total de gas y alrededor de 16-20 por ciento de la de petróleo (2015). Además de una balanza comercial drásticamente favorable a Rusia, los hidrocarburos han concentrado la mayor parte de las exportaciones con destino al país heleno (84 por ciento en 2016). Rusia figura entre los principales socios comerciales de Grecia, sobre todo debido al ingente suministro de combustibles, al lado de Alemania, Italia, Países Bajos, China e Irak (2014-2016). El mercado ruso sigue siendo aprovechado por debajo de su potencial por los exportadores griegos.

Grecia incrementó en los últimos años sus importaciones de crudo suministrado por Rusia, pasando de una veinteaava parte de sus importaciones a casi una mitad, eventualmente logrando reducir esta tendencia a alrededor de una cuarta parte de sus insumos totales. En 1994 importó de Rusia 1.4 millones de toneladas de crudo o 11.1 por ciento de su total; 0.83 millones de toneladas o 5.2 por ciento en 1999; una

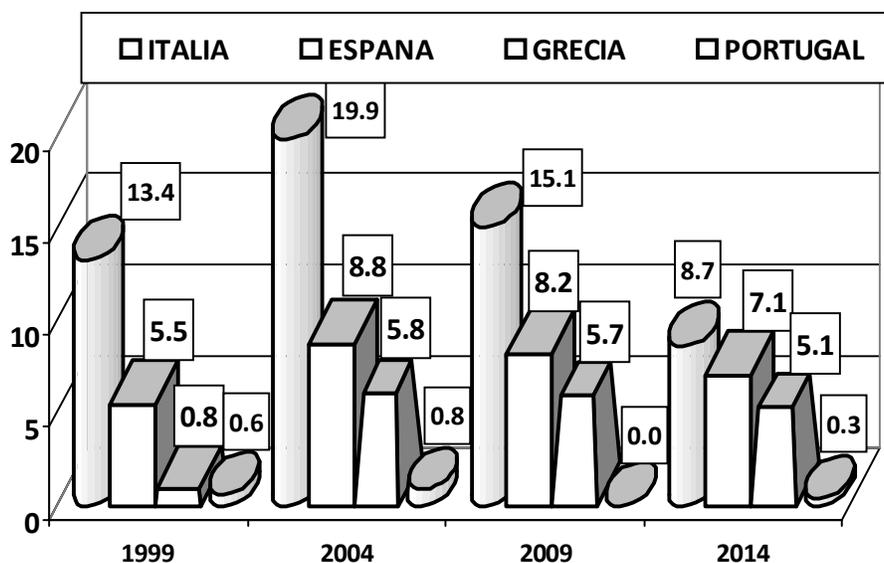
²⁴ Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre 1999, núm. 25, España, disponible en www.cores.es consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, diciembre 2004, núm. 85; *ibidem*, diciembre 2007, núm. 121; *ibidem*, diciembre 2009, núm. 145; *ibidem*, diciembre 2014, núm. 205; Aduanas de Rusia, *op. cit.*; Eurostat, *op. cit.*; Vicente Fuster y Antonio Sánchez, *op. cit.*; Kremlin (Presidencia), comunicado 22.05.2001 (b), 22 de mayo de 2001, disponible en www.kremlin.ru consultado el 15 de enero de 2017; Gaceta *Kommersant*, "España recibirá gas desde el yacimiento de Shtokman", 3 de marzo de 2009, disponible en www.kommersant.ru consultado el 20 de enero de 2017.

²⁵ Eurostat, *op. cit.*; OCDE/IEA, "Energy Supply Security 2014-Chapter 4 Individual IEA countries Portugal", 2014, disponible en www.iea.org/publications/freepublications/publication/energy-supply-security-the-emergency-response-of-ica-countries-2014.html consultado el 15 de enero de 2017; Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, comunicado N. 2001-05-23-0001, 23 de mayo de 2001, disponible en www.mid.ru consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, 22-05-2001, 22 de mayo de 2001; *ibidem*, N.10.18.2002, 18 de octubre de 2002.

cúspide de 9.1 mdt o 47.6 por ciento en 2002; 5.8 mdt o 28.6 por ciento en 2004; 5.7 mdt o 32.1 por ciento en 2009; y 5.1 mdt o 24.7 por ciento del total en 2014.²⁶

Por su parte, la UE en su conjunto continuó exhibiendo una aguda dependencia o interdependencia de Rusia en lo que se refiere a hidrocarburos (tanto gas como crudo), en un tercio o más de su consumo, con proporciones más acentuadas para los países de Europa del Este (algunos superando el 75 por ciento de sus suministros).²⁷

Tabla 4
Importaciones de crudo ruso (millones ton)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, Estadísticas anuales, 1999-2014, Luxemburgo, disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/Comisión Europea>

²⁶ Eurostat, *op. cit.*; Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, “Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, en la Universidad del Pireo” en MID, Atenas, 2 de noviembre de 2016, disponible en www.mid.ru/ru/maps/gr/-/asset_publisher/D4tBbKa1q61C/content/id/2512386 consultado el 20 de enero de 2017; Ministerio de Asuntos Exteriores, República Helena, Secretariado de Relaciones Económicas Internacionales, “External trade of Greece: trends in external trade (2014-2016). Most important import and export partners” en AGORA, reportes, Hellenic Statistical Authority, disponible en <http://www.agora.mfa.gr/en/greek-economy/646-external-trade-of-greece-2016> consultado el 20 de enero de 2017.

²⁷ Eurostat, “Statistical analysis of EU trade in energy products, with focus on trade with the Russian Federation”, datos estadísticos, disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/> consultado el 15 de enero de 2017; RBTH, “Más allá del gas ruso: mitos y realidades”, notas, 18 de abril de 2014, disponible en www.es.rbth.com consultado el 20 de enero de 2017.

Inversiones

Las inversiones italianas, aunque considerablemente menores que las alemanas, figuraron entre las principales recibidas por Rusia a nivel mundial y despuntaron al frente de aquellas emitidas por Europa meridional. Los capitales hispanos, una fracción de los italianos, exploraron con limitaciones la economía rusa; mientras que los griegos en sí circunspectos superaron a los portugueses, que se mantuvieron al margen. En sentido inverso, el capital ruso comenzó a aventurarse de manera gradual en Italia, fue escaso en España, moderado en Grecia y apenas existió en Portugal.

Italia se colocó entre los principales inversionistas en Rusia, con 4.58 por ciento del total de inversión extranjera para 2011, aventajando a Francia, Japón y Estados Unidos, pero muy por debajo de China y Alemania. Destacaron algunos proyectos de cooperación ruso-italiana en las altas tecnologías, parques industriales, industria ligera, electrodomésticos, aeronáutica, generación de energía eléctrica, modernización de la infraestructura petrolera, transporte gasero, telecomunicaciones e incluso en el ámbito técnico-militar. Asimismo, la comercialización conjunta del avión de pasajeros Superjet-100 (Sujoi), el ensamblaje en Rusia de helicópteros de servicio italianos Agusta-Westland, la fabricación de vehículos ligeros con la italiana FIAT y la construcción de vehículos blindados para el sector defensa, entre otros.

El consorcio ruso *Gazprom* y el italiano ENI comprobaron su capacidad para emprender grandes proyectos con la construcción del gasoducto “Flujo azul” (*Blue Stream*) bajo el Mar Negro con destino a Turquía, inaugurado en 2003. También se plantearon el proyecto “Flujo del sur” (*South Stream*) para llevar gas natural a Europa desde el Mar Negro, que quedó suspendido por razones geopolíticas y económicas, incluyendo la preocupación de Bruselas por un aumento de la dependencia respecto a los suministros de gas rusos y el enfriamiento de las relaciones euro-rusas a raíz de la crisis de Crimea. De concluirse complementaría al ducto ruso-germano “Flujo del norte” (*Nord Stream*), en funciones desde noviembre de 2011.²⁸

Por otra parte, el capital productivo español que se aventuró en Rusia se interesó por proyectos punteros de infraestructura y comunicaciones, industria ferroviaria de alta velocidad, producción de electricidad, energías renovables y modernización de la refinación petrolera, material de construcción e industria de la moda, entre otros.²⁹

²⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, “Relaciones ruso-italianas”, *op. cit.*; *ibidem*, “Cooperación económico-comercial ruso-italiana”; *ibidem*, “Relaciones económico-comerciales de la Federación de Rusia y la República Italiana”; Kremlin (Presidencia), “Rueda de prensa tras las conversaciones con el primer ministro italiano Matteo Renzi”, comunicados, 10 de junio de 2015, disponible en www.kremlin.ru consultado el 15 de enero de 2017; Marco Siddi, *op. cit.*; MAECI (Farnesina), *op. cit.*; Gazprom, “Blue Stream”, ficha, disponible en www.gazprom.com consultado el 20 de enero de 2017; *ibidem*, “Southern Corridor”.

²⁹ De la Cámara, *op. cit.*; Gaceta *Kommersant*, “Modernización, España fue invitada a invertir regimiento

Grecia atrajo capital productivo ruso enfocado al sector energético y de telecomunicaciones, así como al alimenticio, de turismo y bienes raíces, además de la banca. Rusia se ha interesado por invertir en sectores estratégicos, incluyendo infraestructura, red de transporte y de suministro energético, entre otros. Las expectativas de inversión rusa en la red energética griega se han reducido, máxime las dificultades que llevaron a la suspensión de los proyectos de trasiego de hidrocarburos por territorio heleno (oleoducto Burgas-Alexandroupoli, y gasoducto *South Stream*). Algunos capitales griegos se han aventurado en la economía rusa, en especial en el sector de la alimentación.³⁰

Turismo

La interacción turística siguió cobrando peso como un componente de la cooperación económica. El turismo ruso buscó a España como destino de sol y playa, asimismo a Italia, y con creciente importancia al archipiélago griego. Portugal quedó al margen al carecer de litorales en el cálido Mediterráneo. El segmento ruso del sector turismo ha ido creciendo, pero sin dejar de ser relativamente marginal para España e Italia (alrededor de 1.5-3 por ciento del total a mediados de la segunda década del siglo XXI), y bastante menos para Portugal. Su relevancia para Grecia ha sido considerable: alrededor de 4.5 por ciento del total.

El turismo ruso a España rebasó la marca de un millón de visitantes en 2012 y se disparó a 1.5 millones en 2013 (según recuento de operadores españoles), mientras que en Italia superó el millón en 2013 (según estimaciones de operadores italianos). Con Grecia se expandió de alrededor de 690 mil visitantes en 2012 a 1.1 millones en 2013 (según datos de operadores rusos). Por el contrario, Portugal recibió apenas alrededor de 20-30 mil visitantes rusos anuales.

en Rusia”, 26 de febrero de 2011, disponible en www.kommersant.ru consultado el 20 de enero de 2017; Nikolay Shkolyar, “Rusia: el periodo de crecimiento y relaciones económicas con España” en *Papeles del Este*, n. 16, 2008, Madrid, disponible en www.revistas.ucm.es/index.php/PAPE/article/view/PAPE0808120003A/25643 consultado el 20 de enero de 2017; CEOE, “Rusia-España, relaciones comerciales y oportunidades empresariales”, España, 29 de mayo de 2017, disponible en www.ceoe.es/contenido/actualidad/noticias/rusia-espana-relaciones-comerciales-y-oportunidades-empresariales consultado el 15 de junio de 2017.

³⁰ Ioannis Michaletos, “Overview of the Greek-Russian investment relations”, Serbianna (servicio analítico-noticioso), Serbia, 25 de abril de 2014, disponible en www.serbianna.com/analysis/archives/2631# consultado el 20 de enero de 2017; Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Helena, “Signing of Agreement on the Burgas-Alexandroupoli pipeline”, Atenas, 26 de marzo de 2007, disponible en <http://www.mfa.gr/en/news-archive.html> consultado el 20 de enero de 2017; Novinite Sofia News Agency, “Bulgaria abandons Burgas-Alexandroupolis Oil Pipeline”, boletines, Bulgaria, 7 de diciembre de 2011, disponible en www.m.novinite.com/view_news.php?id=134623 (www.novinite.com) consultado el 20 de enero de 2017

A diferencia de España, Italia y Portugal, donde el turismo ruso siguió representando una pequeña parte del total, en Grecia se colocó entre los cinco primeros lugares, en un tercer sitio después de Alemania y Reino Unido, y por delante de Francia e Italia. En sentido inverso el turismo con destino a Rusia procedente de Italia, España, Grecia o Portugal en este orden fue considerablemente menor, concentrado en ciudades como Moscú y San Petersburgo.³¹

Producto Interno Bruto

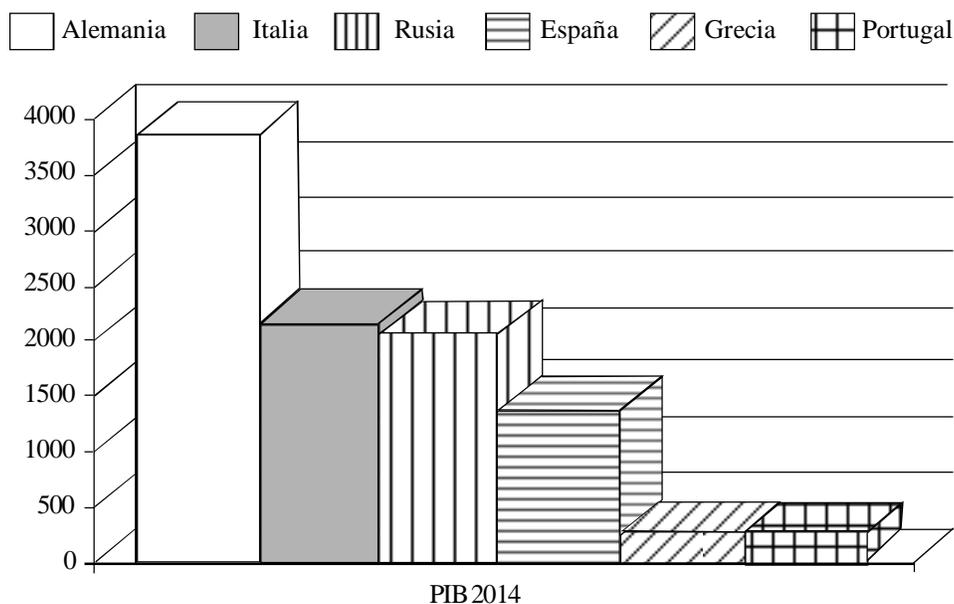
La intensidad de la interacción económica, en especial la comercial, ha guardado cierta relación con la magnitud del Producto Interno Bruto (PIB) de los países participantes, asimismo condicionada por la geografía (por ejemplo, la ubicación central de Italia en el sur europeo y punto nodal de gasoductos), así como el grado de complementariedad de las economías: Italia entre las siete más industrializadas del mundo con grandes necesidades de energía; Rusia formalmente entre las principales ocho, a la vez que potencia exportadora de recursos naturales e hidrocarburos; España entre las primeras 15, mientras que Grecia y Portugal con una capacidad económica más circumspecta.

Para 2014 el PIB de Italia se ubicó en 2151 billones de dólares, el de Rusia en 2,063 billones (96 por ciento de la magnitud italiana), el de España en 1 375 billones (66 por ciento de la masa productiva rusa), mientras que los de Grecia y Portugal se situaron en un mismo nivel con tan sólo 236 y 229 billones, respectivamente (alrededor de 11.5 por ciento de la magnitud rusa y 16-17 por ciento de la española).³²

³¹ Embajada de Rusia en Italia, “Relaciones ruso-italianas”, *op. cit.*; Kremlin (Presidencia), “Rueda de prensa tras las conversaciones con el primer ministro italiano Matteo Renzi”, *op. cit.*; MAECI (Farnesina), “Relazioni finanziarie: flussi turistici dalla Russia”, 11 de diciembre de 2015, disponible en www.esteri.it consultado el 15 de enero de 2017; *ibidem*, “Italia-Russia-La cooperazione passa dal turismo”; Ministerio de Industria, Energía y Turismo, “España supera por segundo año consecutivo el récord histórico de llegadas tras recibir, en 2014, 65 millones de turistas internacionales” en *FRONTUR*, boletines, diciembre 2014, España, disponible en www.minetur.gob.es consultado el 15 de enero de 2017; Turismo de Portugal, Estadísticas de entradas turísticas 2015, Portugal, disponible en www.turismodeportugal.pt consultado el 15 de enero de 2017; The World Bank, International Tourism 2014, base de datos, Washington D. C., 2016, disponible en www.data.worldbank.org consultado el 20 de enero de 2017; RBTH, “More Russian tourists venture abroad”, Moscú, 3 de enero de 2013, disponible en <https://www.rbth.com/articles/2013/01/03/> consultado el 15 de enero de 2017; Tourism Review Digital Network, “70% of Russian tourists in Italy book their holiday online”, Reino Unido, 28 de noviembre de 2016, disponible en <http://www.tourism-review.com/> consultado el 15 de enero de 2017; Kozlov, Dmitry; Popov, Leonid, “Prospects of Russian tourism in Greece” en *Mediterranean Journal of Social Sciences*, vol. 6, núm. 4, s. 2, Roma, julio 2015, disponible en <http://www.mcsr.org/journal/index.php/mjss/article/viewFile/7110/6813> consultado el 15 de enero de 2017.

³² The World Bank, GDP (PIB), base de datos 2014, Washington D. C., 2016, disponible en www.data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2014 consultado el 20 de enero de 2017.

Tabla 5
PIB comparativo (\$USD billones)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2014, datos estadísticos anualizados del PIB, Estados Unidos, disponible en www.data.worldbank.org/indicador/

Conclusiones

La Federación de Rusia, como uno de los componentes más influyentes de Europa, el de mayor dimensión geográfica y quizá el más reconocido en el oriente europeo desde la caída de Constantinopla, se encuentra presente de manera sistémica en las ecuaciones de política exterior de sus vecinos. Como un centro de poder e influencia regional incluso de proyección mundial, asimismo un pivote entre Occidente y Oriente, el coloso eslavo ha logrado conservarse como un actor autónomo del tablero mundial.

Rusia brega por superar una vulnerabilidad económica que le hace depender en gran medida de la exportación de materias primas. Aún no le ha sido posible revertir esta característica a pesar de sendos esfuerzos de modernización industrial, para exportar una mayor proporción de mercancías de valor agregado. El país eslavo presenta características híbridas, con una base industrial en proceso de optimización y una abundancia excepcional de recursos naturales.

Las relaciones entre Rusia, Italia, España, Grecia y Portugal tienen una larga

historia, con sus respectivas cúspides y valles. En las últimas dos décadas ha sido notorio un aumento de los contactos político-económicos, a la delantera los intercambios comerciales con un fuerte contenido energético. Los acercamientos se han beneficiado del proceso de aproximación entre la UE y Rusia, a pesar de un enfriamiento a partir de 2014 por la crisis de Crimea.

Los países estudiados desarrollaron con Rusia lazos tempranos. Italia y España despuntan como los principales interlocutores en Europa Meridional, seguidos de lejos por Grecia en el Mediterráneo Oriental, y Portugal de cara al Atlántico. La interacción político-diplomática, comercial, económica, industrial, energética y de seguridad ha ido construyéndose en diversas magnitudes. Adicionalmente, la Península Ibérica es y ha sido un puente de entendimiento entre Europa y Latinoamérica, donde Rusia ha revitalizado sus intereses.

El proceso de integración europea ha incidido en la modelación de los vínculos. El sentido de pertenencia mutua a una gran casa común europea ha permeado en la mejora de las dinámicas bilaterales. A través de su historia demuestran capacidad de sobreponerse a paréntesis desfavorables. Los lazos entre Rusia y sus principales interlocutores europeos, incluyendo los del Sur de Europa, han tenido una tendencia constructiva, a pesar de algunos sobresaltos a lo largo de su historia.

Tras el impulso alcanzado a partir de los años noventa, potenciado desde el inicio del siglo XXI, las relaciones UE-Rusia se han multiplicado. En las últimas décadas se ha reforzado el enfoque del entendimiento recíproco, apostando por relaciones mutuamente ventajosas con un fondo realista basado en intereses prácticos. Esto se ha traducido en amplias aproximaciones, sin menoscabo por ejemplo de la pertenencia de Italia, España, Grecia o Portugal a la OTAN.

El comercio ha tenido un crecimiento dispar pero relativamente proporcional al tamaño de las economías implicadas, destacando como la principal forma de interacción económica. El primer sitio en cuanto a volumen comercial dentro de la Europa meridional lo ocupa el ruso-italiano, seguido del ruso-hispano, en tercero el ruso-griego (aparejado en cierta medida al ruso-chipriota), y de manera tangencial el ruso-luso.

Buena parte de los intercambios se ha concentrado en los suministros de materias primas de Rusia, sobre todo combustibles, con una gran proporción en los casos de Italia y Grecia, si bien en menor grado en el de España (petróleo), y marginalmente el de Portugal con el que se ha dado una relación discontinua en materia energética. En Occidente ha habido preocupación por una creciente dependencia del suministro de hidrocarburos de Rusia, lo que se procura atajar mediante la diversificación geográfica de proveedores o el desarrollo de fuentes energéticas alternativas o de mayor eficiencia. Además, España, Italia y Grecia son receptores de un flujo turístico ruso cada vez más significativo.

La percepción de Rusia como un gigante cuyos movimientos pueden tener repercusiones significativas sigue prevaleciendo en Europa. El ámbito de defensa sigue siendo en especial sensible y de momento parece haber más suspicacias mutuas que convergencias estructurales. Mientras que en Moscú incomoda la ampliación de la OTAN hacia sus fronteras o la implantación en Europa de un escudo antimisiles que pudiese reducir su propia capacidad de disuasión nuclear, en Occidente ha reverberado el conflicto en Ucrania y la crisis de Crimea de 2014, sumados al conflicto ruso-georgiano de 2008.

Si bien se han dado algunas interacciones bilaterales en materia de seguridad implicando al sector defensa, incluso en el caso de Italia no han terminado de ser incipientes. La pertenencia a la OTAN y los enfoques de seguridad estratégica prevalecientes en cada lado siguen delimitando el grado de acercamiento militar mutuo, a diferencia por ejemplo de la esfera económico-comercial. Si bien dejando cierto margen de maniobra, por ejemplo dando cabida a ejercicios conjuntos ocasionales, intercambio de información, la coordinación específica entre altos mandos, la compra de material defensivo ruso, como en el caso griego, y algunos proyectos puntuales de la industria de defensa.

Grecia en particular ha demostrado interés por equilibrar con Rusia sus relaciones con Estados Unidos, pero sin sacrificar la intensa interacción económica y de seguridad con Washington ni renunciar a las ventajas con Moscú. El país heleno es uno de los pocos europeos que sin haber pertenecido al Pacto de Varsovia valora, junto con Chipre, la diversificación de sus arsenales con algunos suministros rusos.

Por lo que se refiere a la crisis de las relaciones euro-rusas por el contencioso ucraniano a partir de la segunda década del siglo XXI y su efecto negativo en los intercambios comerciales, tanto Italia como Grecia y en cierta medida España han sido vocales a favor de una solución efectiva que lleve a la normalización de la situación.

A juzgar por la tendencia histórica es factible un fortalecimiento y profundización de los lazos euro-rusos de largo plazo, tanto políticos como económicos y comerciales, en especial los energéticos. La evolución de los contactos entre Rusia y los países de la región sigue ofreciendo oportunidades si bien con sus ineludibles complejidades.

Fuentes consultadas

- Beavor, Anthony, *The Battle for Spain: The Spanish Civil War 1936-39*, Penguin Books, Estados Unidos, 2006.
- Boll, Michael M., "Greek foreign policy in the 1980's: decade for decision" en *Parameters*, Journal of the US Army War College, vol. x, núm. 4, Estados Unidos, diciembre 1980, disponible en <http://strategicstudies.institute.army.mil/>

- Casa Real de España, Oficina de Prensa, archivo documental, Casa Real de España, Madrid, 2017, disponible en www.casareal.es
- Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, repositorio, Relaciones con la Unión Soviética, Biblioteca de la Universidad Carlos III de Madrid, España, 1977, disponible en www.march.es
- Chicago Tribune*, notas, Estados Unidos, disponible en www.articles.chicagotribune.com
- Comisión Europea, Eurostat, *Product Euro-Base Data Explorer*, “Imports oil-anual data”, datos estadísticos totales y Rusia 1991-2015, Luxemburgo, 2017, disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets>
- Comisión Europea, Eurostat, *Statistics Explained*, Luxemburgo, 2017, disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>
- Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Madrid, 2017, disponible en www.ceoe.es
- Consulado General de Rusia en Milán, documentos, relaciones bilaterales, Italia, 2011, disponible en www.rumilan.com
- Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), “Boletín Estadístico de Hidrocarburos” en *CORES*, España, 1999-2015, disponible en www.cores.es
- De la Cámara, Manuel, “Las relaciones entre España y la Federación Rusa” en *Anuario Internacional del Centro de Información y Documentación Internacional en Barcelona*, CIDOB, España, 2010, disponible en www.cidob.org
- De Pedro, Nicolás, “How should Europe respond to Russia? The Spanish view” en *European Council on Foreign Relations*, Bruselas, 2014, disponible en www.ecfr.eu
- Diario de Cádiz*, notas de prensa, archivo, España, 2012, disponible en www.diariodecadiz.es
- Diario Digital Independiente Ceuta en la Actualidad*, notas de prensa, archivo, España, 2015, disponible en www.ceaactualidad.com
- Diário Público*, notas de prensa, archivo (2004-2007), Portugal, 2017, disponible en www.publico.pt
- Diário da República* (boletín oficial), comunicados, Lisboa, 2017, disponible en www.dre.pt
- El País*, notas de prensa, archivo (1977-2009), España, 2017, disponible en www.elpais.com
- Fuster, Vicente y Antonio Sánchez, “El comercio de Rusia con España durante la etapa Putin” (periodo 2001-2004) en *Boletín Económico ICE* (Información Comercial Española), Ministerio de Economía y Competitividad, núm. 2865, España, 2005, disponible en www.revistasice.com

- Gaceta *Kommersant*, notas informativas, archivo (1994-2012), Moscú, Rusia, 2017, disponible en www.kommersant.ru
- Gazprom corporación, boletines, archivo (2015), Moscú, Rusia, 2017, disponible en www.gazprom.com
- Ginsburgs, George y Robert Melville Slusser (eds.), *A Calendar of Soviet Treaties: 1958-1973*, Sijthoff & Noordhoff, Países Bajos, 1981.
- Ginsburgs, George (ed.), *A Calendar of Soviet Treaties: 1974-1980*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1987.
- Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, archivo de fichas (mayo 2013 y febrero 2015), Madrid, España, 2017, disponible en www.exteriores.gob.es
- Gobierno de España, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, movimientos turísticos en frontera, notas estadísticas, archivo, Madrid, España, 2017, disponible en www.minetur.gob.es
- Gobierno de España, Ministerio de Fomento, Autoridad Portuaria de Ceuta, Departamento de prensa, boletines (2013-2014), Ceuta, España, 2017, disponible en www.puertodeceuta.com
- Gusev, Alexander, “Las relaciones entre la Federación Rusa y España” en *Anuario Internacional del Centro de Información y Documentación Internacional en Barcelona*, CIDOB, España, 2010, disponible en www.cidob.org
- Hatzivassiliou, Evanthis, *Greece and the Cold War: Front Line State, 1952-67*, Routledge, Reino Unido, 2006.
- Independent Television News, ITN Source, archivo, notas de Reuters TV (RTV), Reino Unido, 1991, disponible en www.itnsource.com/shotlist//RTV/1991/07/22/
- Kozlov, Dmitry y Leonid Popov, “Prospects of Russian tourism in Greece” en *Mediterranean Journal of Social Sciences*, vol. 6, núm. 4, S. 2, Roma, julio 2015, disponible en <http://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/viewFile/7110/6813>
- López-Cordón Cortezo, María Victoria, “Intereses económicos e intereses políticos durante la guerra de independencia: las relaciones hispano-rusas” en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Departamento de Historia Moderna, Universidad Complutense, Madrid, España, vol. VII, 1986, disponible en <http://studyres.es/doc/1872445/las-relaciones-hispano-rusas-revistas-cientificas-complutenses>
- Menchén, Ma. Teresa, “La neutralidad española ante la guerra de Crimea” en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, núm. 4., Universidad Complutense de Madrid, España, 1983, disponible en <https://revistas.ucm.es>

- Michaletos, Ioannis, “Overview of the Greek-Russian investment relations”, Serbianna servicio analítico-noticioso, Serbia, 25 de abril de 2014, disponible en www.serbianna.com/analysis/archives/2631#
- Milhazes, José, “Moscovo e Lisboa celebram nais de dois séculos de contactos” en *Boletín de la Embajada de Rusia en la República Portuguesa*, Lisboa, 2004, disponible en www.embrussia.ru/node/66
- Milhazes, José, “Como a Moscóvia descobriu Portugal”, Lisboa, 2004, disponible en www.embrussia.ru/node/67
- Milhazes, José, “Da história do desenvolvimento das relações entre a Rússia e Portugal”, Lisboa, 2012, disponible en www.embrussia.ru/node/68
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (Farnesina, MAECI)*, relaciones bilaterales, archivo, Roma, Italia, 2012, disponible en www.esteri.it
- Ministero della Difesa*, cooperación militar, archivo, Italia, 2012, www.difesa.it
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (MID), comunicados de prensa, archivo (2000-2015), Moscú, Rusia, 2017, disponible en www.mid.ru/bdomp/ns-reuro.nsf/
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (MID), Embajada de la Federación de Rusia ante Ghana, boletín de comunicados, Accra, 2004, disponible en www.ghana.mid.ru
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (MID), Embajada de Rusia ante la República Italiana, boletín, Roma, 2015, disponible en www.roma.mid.ru
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (MID), Embajada de Rusia ante la República Portuguesa, boletín de comunicados, Lisboa, 2004, disponible en www.embrussia.ru
- Ministerio de Asuntos Exteriores, República Helena, archivo de noticias, Atenas, disponible en <http://www.mfa.gr/en/>
- Novinite Sofia News Agency, boletines, archivo, 2011, Bulgaria, disponible en www.novinite.com
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Agencia Internacional de la Energía (OCDE/IEA), Departamento de Difusión y Publicaciones, Energy Supply Security, París, 2014, disponible en www.iea.org
- Presidencia de la Federación de Rusia, Oficina Presidencial, Kremlin, Comunicados de prensa, archivo documental (2000-2015), Moscú, Rusia, 2017, disponible en www.kremlin.ru
- Presidencia de la República Portuguesa, Oficina de Prensa, archivo, Lisboa, 2014, disponible en www.presidencia.pt
- Russia Beyond the Headlines RBTH-*Rossiskaya Gazeta* (agencia), notas de prensa, archivo, Moscú, Rusia, 2013, disponible en www.rbth.com

- Russia Beyond the Headlines RBTH-Rossiskaya Gazeta (agencia), suplemento “Rusia hoy”, archivo, Rusia, 2013, disponible en www.es.rbth.com
- República Portuguesa, Ministro da Economía, oficina de Turismo de Portugal-ProTurismo, Portugal, 2015, disponible en www.turismodeportugal.pt
- Reuters (agencia), Reuters Televisión, notas informativas, archivo (1994), Reino Unido, 2017, disponible en www.itnsource.com
- RIA Novosti (agencia), despachos noticiosos, archivo (2004-2015), Moscú, Rusia, 2015, disponible en www.en.ria.ru
- RIAC (Russian International Affairs Council), notas, Moscú, Rusia, 2016, disponible en www.russiancouncil.ru
- Russia Today (agencia), archivo noticioso, Rusia, 2016, disponible en www.rt.com
- Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea, datos informativos de Rusia, Bruselas, 2015, disponible en www.eeas.europa.eu
- Servicio de Aduanas de la Federación de Rusia, Datos Estadísticos Aduanales del Comercio Exterior, Moscú, Rusia, disponible en [www.customs.ru/ru/stats/](http://www.customs.ru/ru/stats/Shkolyar, Nicolay, “Rusia: el periodo de crecimiento y relaciones económicas con España” en Papeles del Este, Universidad Complutense de Madrid, núm. 16, España, 2008, disponible en www.revistas.ucm.es)
- Siddi, Marco, “Italy-Russia relations: politics, energy and other businesses” en *East European Studies-Partnerships with Russia*, núm. 4, Institute of World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, Hungría, 2012, disponible en www.academia.edu
- Sputnik (agencia), boletines, archivo (2015-2017), Moscú, Rusia, 2017, disponible en www.mundo.sputniknews.com
- TASS (agencia), boletines, archivo, Moscú, Rusia, 2014, disponible en www.tass.ru
- The Jamestown Foundation, *Global Research*, archivo de notas (1998), Estados Unidos, 2016, disponible en www.jamestown.org
- The New York Times*, notas de prensa, archivo (1989), Estados Unidos, 2016, disponible en www.nytimes.com
- The Telegraph*, notas, archivo, Reino Unido, 2016, disponible en www.telegraph.co.uk
- The World Bank, GDP (PIB), base de datos 2014, Washington D. C., 2016, disponible en www.data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2014
- The World Bank, International Tourism, base de datos 2014, Estados Unidos, 2016, disponible en www.data.worldbank.org
- Tourism Review Digital Network, archivo, Reino Unido, 2016, disponible en www.tourism-review.com
- Unión Europea, *Eur-Lex*, marco jurídico de la UE, Bruselas, 2015, disponible en www.eur-lex.europa.eu

Unión Europea, oficina de prensa, relaciones internacionales, Bruselas, 2015, disponible en www.europa.eu

United Press International (UPI), cables informativos, archivo (1985), Estados Unidos, 2016, disponible en www.upi.com

World Tribune, notas, archivo, Estados Unidos, 6 de enero de 2009, disponible en www.worldtribune.com

Zonova, Tatiana, *Rusia e Italia: Historia de las relaciones diplomáticas*, Instituto Estatal de Moscú de Relaciones Internacionales, pp. 4-61, MGIMO, Moscú, Rusia, 1998, disponible en www.mgimo.ru

Notas

Hacia un mundo libre de armas nucleares.
Memorias del seminario “El Tratado de
Tlatelolco y el Organismo Internacional
de la Energía Atómica:
logros y desafíos”*

*Towards a world free of nuclear weapons.
Memories of “The Treaty of Tlatelolco
and the International Atomic Energy Agency:
achievements and challenges” Seminar*

María Cristina Rosas**
Gilberto Cornejo Álvarez***

Resumen

Este año se conmemora el 50° aniversario del Tratado de Tlatelolco y el 60° del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). Ambos han velado por la creación de un mundo estable y seguro para reducir la probabilidad de una catástrofe por un ataque o accidente nuclear. Con todo, a pesar de las contribuciones realizadas por dichas iniciativas, sus onomásticos pasaron mayormente inadvertidos en el escenario internacional. Lo

* El presente artículo forma parte de los trabajos efectuados en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) núm. IN306117: “La contribución de la ONU a la seguridad internacional en el siglo XXI: ¿es posible a través de agenda de seguridad humana?”, al igual que del Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME) núm. PE301915: “De la seguridad humana a la seguridad multidimensional. Los nuevos temas de la agenda de seguridad nacional de México: seguridad sanitaria (seguridad y salud) y seguridad espacial”, FCPYS-UNAM.

** Licenciada, maestra y doctora en Relaciones Internacionales por la UNAM. Doctora en Estudios Latinoamericanos por la misma universidad. Maestra en Estudios de Paz y Resolución de Conflictos por la Universidad de Uppsala, Suecia. Profesora e investigadora adscrita a la FCPYS-UNAM. Preside el Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C. Correo electrónico: mcrosas@unam.mx

*** Internacionalista miembro del Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme. Profesor adjunto en la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: gilbertocornejo@politicas.unam.mx

anterior es lamentable en la coyuntura actual, pues encontramos declaraciones de diversos líderes mundiales, como el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, o la primera ministra del Reino Unido, Theresa May, quienes siguen contemplando la opción nuclear en la escena internacional. Por fortuna, 122 naciones signaron en Nueva York, el pasado 17 de julio, el Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares, un hito en la historia del desarme. Ante este escenario, un grupo de especialistas en estas materias se dieron a la tarea de analizar los logros y desafíos a los que se enfrentan dos de los principales mecanismos de no proliferación y/o desarme existentes: el Tratado de Tlatelolco y el OIEA, para posteriormente responder a la interrogante: ¿es posible un mundo sin armas nucleares?

Palabras clave: Energía nuclear, Tratado de Tlatelolco, Organismo Internacional de la Energía Atómica, Zonas Libres de Armas Nucleares, desarme, relaciones internacionales.

Abstract

2017 witnesses the 50th anniversary of the Tlatelolco Treaty and the 60th anniversary of the International Atomic Energy Agency (IAEA). Both have been critical for the creation of a nuclear safe world, in which the probability of a catastrophic nuclear attack or accident less possible. Nevertheless, despite the contributions made by both entities, their anniversaries became mostly unnoticed in the international arena. This is unfortunate due to the current situation, as statements by various world leaders, such as United States President Donald Trump and United Kingdom Prime Minister Theresa May, contemplate the nuclear option in the world scene. Happily, 122 countries signed last July 17 in New York the Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons, a landmark in the history of disarmament. For this reason, a group of specialists in the field was given the task of analysing the achievements and challenges faced by two of the main non-proliferation and/or disarmament mechanisms, the Treaty of Tlatelolco and the IAEA, in order to answer to the question: is it possible a world without nuclear weapons?

Key words: Nuclear energy, Treaty of Tlatelolco, International Atomic Energy Agency, Nuclear-Weapon-Free Zone, disarmament, international relations.

Introducción

En 1945, tras el primer ensayo nuclear realizado por Estados Unidos, la sociedad internacional sabía que el mundo estaba entrando a una nueva etapa, pero ninguno de los actores del orbe fue capaz de vaticinar la magnitud y los efectos de los cambios por venir. Al presenciar la capacidad de destrucción de las armas nucleares, diversos países comenzaron a invertir sus recursos para desarrollar programas nucleares con fines bélicos. Empero, este sector es una minoría: Estados Unidos, la Federación Rusa, la República Popular China, Reino Unido y Francia son los países que accedieron primero al secreto nuclear y los que están reconocidos como potencias nucleares por el Tratado de No Proliferación Nuclear.

Existen otros países que accedieron posteriormente al secreto nuclear y que buscan el reconocimiento como potencias, no obstante su no adhesión al Tratado de No Proliferación de 1968. Dichas naciones son India, Pakistán y Corea del Norte. Israel, que posee el secreto atómico, ni niega ni confirma que lo tiene, pero es sabido que cuenta con ojivas. Así, nueve países son potencias nucleares. Asimismo, hay arsenales de naciones europeas, aliadas de Estados Unidos, en la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Pese a lo señalado, una parte casi olvidada de la energía nuclear son sus usos pacíficos: desde la generación de energía eléctrica, las aplicaciones en la medicina o la agricultura hasta la exploración de los mantos freáticos, este tipo de energía puede apoyar al desarrollo de los países, amén de facilitar el camino para alcanzar las metas propuestas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Aun así, en el imaginario colectivo permea la noción de que este tipo de energía es algo peligroso y que debería prohibirse a toda costa. En la cultura popular películas como *Dr. Strangelove*¹ hicieron patente la preocupación de los demás Estados del mundo frente a la posibilidad de una confrontación. Además, accidentes como el de Three Mile Island² dieron paso al ataque por parte de la sociedad civil a los usos pacíficos de dicha energía, pues se percibía que las ganancias no justificaban los riesgos presumibles de su producción.

Por tal razón, para conocer más acerca de los usos de la energía nuclear, amén de revisar el estado y la prospectiva del desarme correspondiente en la actualidad, el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la UNAM, en colaboración con el Centro de Análisis e Investigación Sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme, organizaron el 3 de mayo de 2017 el seminario “El Tratado de Tlatelolco y el Organismo Internacional de la Energía Atómica: logros y desafíos”.

El evento, que constó de dos mesas, reunió a miembros de la academia y de diversas dependencias gubernamentales para analizar, en un primer momento, los alcances y el legado del Tratado de Tlatelolco para el régimen de no proliferación,

¹ Dirigida y producida por Stanley Kubrick, la sátira política de 1964 refleja los temores que existieron durante la Guerra Fría ante la posibilidad de una confrontación nuclear por parte de las dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

² Este accidente en particular quedó inmortalizado en la canción *London Calling* de la banda británica *The Clash*. Es interesante observar cómo la preocupación surge dentro de uno de los países poseedores de arsenales nucleares, pues se teme que por las dimensiones de, por ejemplo, Reino Unido, si llegase a ocurrir un accidente como el de la planta nuclear estadounidense, la ciudad de Londres no sólo quedaría destruida sino inundada por el Río Támesis.

además de la importancia de aprovechar los usos pacíficos de la energía nuclear. En la segunda parte del seminario se puntualizó la labor del OIEA y la posible creación de nuevas Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN), así como los desafíos a los que se enfrentan las principales iniciativas en materia de desarme en la actualidad.

Desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear

La primera mesa fue inaugurada por Lydia Concepción Paredes, directora del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ), quien inició su participación puntualizando la desinformación que existe alrededor de los usos pacíficos de esta energía: para ella, el problema es que el grueso de la población relaciona inmediatamente la palabra “nuclear” con armas. Además, señaló que muchas personas, a pesar de no querer tener contacto con ningún tipo de radiación, no pueden evitarlo: vivimos en un mundo radioactivo, desde la radiación proveniente del espacio exterior y el Sol hasta la producida por los dispositivos de telefonía celular, las computadoras, la televisión, etc.

La directora del ININ aboga por un mayor acercamiento e involucramiento de la sociedad civil en los usos pacíficos de dicha energía. Para ello propone que se muestren las ventajas de usarla para alcanzar los ODS: el fortalecimiento de cultivos y el control de plagas puede realizarse gracias a ella. Asimismo, se están realizando investigaciones para hacer aún más precisa y personalizada la medicina nuclear; finalmente, se puede disminuir la producción de dióxido de carbono hacia la atmósfera si se apoya la producción de energía eléctrica a través de la nuclear en lugar de seguir apostando por combustibles fósiles.

La segunda participación en la mesa fue la de Pedro Ruíz Echeverría, adscrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Él puso especial atención en la iniciativa que se está negociando en la ONU, destacando México como uno de los principales impulsores de la misma. En los encuentros, celebrados del 27 al 31 de marzo y que concluyeron el 17 de julio, se logró un tratado internacional para la prohibición de las armas nucleares.

Ruíz Echeverría señaló que las armas nucleares son las únicas correspondientes a la categoría de “destrucción en masa” que no cuentan con un tratado que prohíba su uso. Además, no dudó en mencionar a los detractores de esta iniciativa en materia de desarme, que son justamente los poseedores de tales sistemas de armamento. Destaca el caso de Estados Unidos, cuya embajadora ante Naciones Unidas, Nikki Haley, decidió dar una conferencia de prensa a la entrada de la Asamblea General al tiempo que se debatía la pertinencia de prohibir las armas nucleares.

Nikki Haley recalcó que ella, como madre, esposa e hija, anhela más que nadie un mundo sin armas nucleares, pero que hay que ser realistas, pues explicó que hay

países que no renunciarán a sus arsenales nucleares y es precisamente por esa razón que para proteger a sus seres queridos, aliados y connacionales su país no puede renunciar a este tipo de armamento. Es interesante destacar que calificó la decisión de la Asamblea General como fuera de lugar pues, según ella, sus miembros nunca se han preocupado por los temas concernientes a la paz y seguridad internacionales.

Para cerrar su participación, Ruíz Echeverría cuestionó varios de los postulados presentados por la embajadora de Estados Unidos ante la ONU, pues si las armas nucleares son tan importantes para preservar la seguridad de un Estado, ¿cómo es posible que la mayor parte de los países del orbe, que no poseen este tipo de armamento, han podido mantener su seguridad por tanto tiempo? Además, reviró, ¿es que acaso se les olvidó a los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que la primera resolución de la Asamblea General es relativa al desarme?

Fabiola Gil, oficial de Relaciones Exteriores del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) fue la tercera participante en tomar la palabra para recordar la importancia que tuvo el Tratado de Tlatelolco para la sociedad internacional en su conjunto. Los países de América Latina y el Caribe habían visto la transformación a la que se había sometido al escenario internacional con la introducción de armas nucleares, pero los miembros de esta región no esperaban que dicho sistema de armamento se convirtiera en una amenaza para la seguridad nacional de sus Estados.

De esta manera, tras la crisis de los misiles en 1962, los países latinoamericanos y caribeños empezaron a gestionar como bloque, bajo el liderazgo mexicano encarnado en la figura de Alfonso García Robles, la conversión de la región en una ZLAN. De esta forma, con sólo un puñado de países nació el Tratado de Tlatelolco, el cual creó la primera zona habitada desnuclearizada del mundo.

Fabiola Gil destacó el artículo 5° de dicho instrumento jurídico, que aporta la definición de arma nuclear, la cual a la fecha sigue siendo utilizada por la sociedad internacional y cuya caracterización fue hecha de puño y letra por el propio García Robles:

Para los efectos del presente Tratado, se entiende por "arma nuclear" todo artefacto que sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos. El instrumento que pueda utilizarse para el transporte o la propulsión del artefacto no queda comprendido en esta definición si es separable del artefacto y no parte indivisible del mismo.³

³ *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe*, disponible en <http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/>

Además, otra de las particularidades de este tratado es la creación de un organismo que asegurara el cumplimiento de las obligaciones del instrumento jurídico: fue así que surgió el OPANAL. Ninguna de las otras ZLAN ha creado un organismo para revisar que se estén cumpliendo las obligaciones contraídas por parte de los Estados signatarios. Por si fuera poco, el Tratado de Tlatelolco sirvió para inspirar otras iniciativas de desarme similares a lo largo del globo. Para cerrar su participación, la Oficial de Relaciones Exteriores del OPANAL puntualizó que las ZLAN son un medio para alcanzar el desarme nuclear mundial y no un fin en sí mismas.

Para cerrar la primera mesa de trabajo, María Cristina Rosas presentó las ZLAN que existen en el mundo. Comenzó su participación señalando que Austria y Mongolia, en lo individual y ante la ausencia de tratados regionales, decidieron a través de sendas legislaciones internas (1999 y 2000, respectivamente) proclamar el *status* de zona libre de armas nucleares. Lo anterior en virtud de experiencias históricas en el caso de Austria y por la rivalidad regional entre países en el caso de Mongolia. Otro caso merecedor de atención es el de la Antártica, que en virtud del Tratado Antártico (1959) goza de la categoría de ZLAN.

A nivel regional las zonas libres de armas nucleares que existen son:

- 1) Tratado de Tlatelolco: que creó la zona habitada (América Latina y el Caribe) más antigua libre de armas nucleares en el mundo;
- 2) Tratado de Rarotonga: aplicable al Pacífico Sur y que supera al anterior al prohibir ensayos nucleares con fines pacíficos en la zona de su jurisdicción;
- 3) Tratado de Pelindaba: rebasa a los dos anteriores al prohibir ataques contra instalaciones nucleares en todos los Estados africanos que son partes;
- 4) Tratado de Bangkok: especifica que su zona de aplicación incluye las zonas económicas exclusivas y costas en el sureste de Asia. Prohíbe por igual el uso (de la) o amenaza del uso de armas nucleares en la región; y
- 5) Tratado de Semipalatinsk: también conocido como Zona Libre de Armas Nucleares de Asia Central, entre cuyos miembros figura Kazajstán, donde se encuentra el Polígono de Semipalatinsk, lugar en que la Unión Soviética llevó a cabo, a lo largo de la Guerra Fría, buena parte de sus ensayos nucleares.

Así, se puede apreciar una constante de los tratados que crean ZLAN: cada uno introduce mejoras respecto al anterior. Además, Rosas cerró su participación analizando el régimen de no proliferación imperante en la sociedad internacional y cómo la llegada al poder de ciertos personajes, destacando el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, pone a los asuntos en materia de desarme en peligro, por lo que es necesario se logre involucrar a los demás actores de la sociedad internacional para crear conciencia sobre el tema.

Del Organismo Internacional de la Energía Atómica al legado del Tratado de Tlatelolco

La segunda mesa puso especial atención en un organismo internacional que es olvidado por la mayor parte de los Estados del orbe: el OIEA. Por ello, inauguró los trabajos de esta sección del seminario Jorge Alfonso Monjaráz, quien explicó el régimen de salvaguardias que ha puesto en marcha el organismo. Además, no dudó en señalar la labor tan importante que ha desempeñado este organismo: los países poseedores de armas nucleares son sólo nueve, a pesar de que en la Guerra Fría diversos países (Brasil, Argentina, Sudáfrica, etc.) buscaron el desarrollo de programas con fines bélicos. Considerando que los miembros de la ONU son 193 países, que sólo nueve de ellos sean potencias nucleares con propósitos bélicos, en tanto muchos más cuentan con programas con fines pacíficos supervisados por el OIEA, pueden considerarse como importantes los logros de este organismo internacional.

Otro punto a destacar durante la presentación del académico de la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán fueron las acusaciones poco fundamentadas que se hacen contra el OIEA respecto a no sancionar a los países que violan el régimen de no proliferación, destacando los casos de India, Pakistán y la República Democrática Popular de Corea. Sin embargo, lo que olvidan los detractores del organismo, según el expositor, es que éste no tiene la capacidad para sancionar a quienes infrinjan el régimen de no proliferación: su labor estriba en informar al sistema de Naciones Unidas en general y al Consejo de Seguridad en particular, para que se tomen las medidas pertinentes. Por último, para Monjaráz el hecho de que no se haya producido otra guerra mundial o no se hayan usado armas nucleares desde la creación del OIEA es suficiente prueba de su efectividad.

El segundo punto de la mesa fueron los desafíos sobre la creación de nuevas zonas de armas nucleares. En este tenor, Moisés Garduño García señaló las ventajas de la creación de una ZLAN en Medio Oriente. No sólo evitaría la intervención de terceros países bajo la justificación de una guerra preventiva, sino que apoyaría a crear un ambiente de distensión en la zona. El conflicto entre los países árabes, Irán e Israel podría bajar de intensidad en la medida en que este último reconozca que tiene bajo su poder armas nucleares y las destruya, lo que abonaría también a uno de los objetivos de Israel desde su creación: que las naciones de la zona renuncien a buscar la posesión de armas de destrucción en masa.

No obstante, existen algunas limitantes en torno a la creación de una ZLAN. Para empezar, se cree que sólo Israel posee este sistema de armamento, aunque mantiene una política de opacidad al respecto, por lo que el mero reconocimiento de su *status* nuclear por parte de los vecinos sería bastante limitado. Sin embargo, los países árabes

poseen armas químicas y/o biológicas, de tal suerte que algunos han propuesto la creación de una zona libre de armas de destrucción en masa. Esto no sólo facilitaría la estabilidad en la zona, sino que abonaría al diálogo para mitigar las tensiones en la región.

En esta misma línea, Ángel Eduardo Rivera habló de las posibilidades de crear una ZLAN en el Ártico. Esta región históricamente relegada de las proyecciones cartográficas y que se convirtió en el vertedero nuclear de las superpotencias durante la Guerra Fría, se enfrenta a un grave problema para ser desnuclearizada: existen dos países que tienen armas nucleares y acceso a esta zona: Estados Unidos y la Federación Rusa.

Empero, la creación de una ZLAN en el Ártico sería paradigmática. Demostraría la capacidad de los países nucleares de no emplazar armas ni desperdicios en áreas relevantes para la comunidad internacional. A pesar de ello, para algunos, esta visión es poco plausible, por lo que proponen que se lleve a cabo la creación de una zona libre de armas nucleares impulsada por otros países, como Noruega y Dinamarca, lo que obligará a los países poseedores de arsenal nuclear a respetar la normatividad vigente en la zona.

Para cerrar los trabajos del día se dio la palabra a Alfonso Aragón, quien puso énfasis en los temas de desarme que por lo regular quedan relegados. Para empezar, puntualizó la importancia de prestar atención al desarrollo de los sistemas vectores: las ojivas nucleares por sí solas no pueden llegar a otro territorio: se necesitan cohetes que las transporten.

Otro de los puntos donde Aragón se detuvo fue en la disminución del arsenal nuclear. Si bien es cierto éste se encuentra en su mínimo histórico y Estados Unidos y Rusia han reducido la cantidad de armas que poseen, es necesario averiguar la edad y la calidad del remanente, pues en ocasiones lo que se destruye es arsenal obsoleto y las armas que se mantienen tienen costos de mantenimiento extremadamente altos. Además, esto no va en detrimento de la mejora y desarrollo de armas nucleares cada vez con mayor capacidad destructiva.

Para cerrar su participación, el académico de la FCPYS-UNAM señaló que la sociedad internacional habla de desarme, pero no se preocupa por los pormenores que esto conlleva. Por ejemplo, el hecho de terminar con programas nucleares deja en la inseguridad financiera a personal humano altamente calificado que puede ser cooptado con facilidad por actores atípicos en las relaciones internacionales, como el terrorismo internacional o la delincuencia organizada, ello sin dejar de lado las cuestiones técnicas, los costos totales de los procesos de desarme, etc. Si bien el desarme es una causa noble, se debe pensar en todo lo que implica.

¿Es posible un mundo libre de armas nucleares?

¿Es posible un mundo libre de armas nucleares? Y en caso afirmativo ante esta pregunta, vale la pena añadir: ¿es ello deseable? Eventos como el auge del ultranacionalismo, la escalada de tensiones en Asia-Pacífico, la existencia de redes transnacionales de grupos delincuenciales que parecen tener capacidades de respuesta más rápida que la de los Estados, hacen más que necesario traer el debate sobre el desarme en general y el desarme nuclear en particular, a la palestra de los temas prioritarios de las relaciones internacionales del siglo XXI.

Han pasado más de 70 años desde que la era nuclear fue inaugurada y el mundo no es un lugar más próspero ni más seguro. Son más de siete décadas durante las cuales “el mundo ha vivido con el terror, incluso con terror puro, respecto a las armas nucleares [...] Aun así parece que no podemos deshacernos de ellas porque son necesarias. Miedo y necesidad, dos fuerzas que van en sentidos opuestos”.⁴

Si bien los países poseedores de este tipo de armamento no han dudado en señalar que son indispensables para preservar el orden internacional, tal pareciera que prefieren mantener sus arsenales nucleares por cuestión de *status*: cualquier enemigo lo pensará dos veces antes de atacarlos sabiendo que están en posesión de tales recursos. No obstante, en un entorno multipolar ya no se puede confiar sólo en la disuasión para preservar la seguridad, pues ésta debe ser más una tarea constructiva y con rostro humano.

Además, es necesario despolitizar el uso de la energía nuclear con fines pacíficos,⁵ pues ésta puede coadyuvar a la consecución del desarrollo para muchos países. No se debe permitir que aquel discurso del presidente Dwight Eisenhower “Átomos para la paz” sea desvirtuado e impida a la mayoría de los países del mundo desarrollar programas con fines pacíficos por el temor a un accidente nuclear o algún atentado perpetrado por actores no estatales.

La idea de que se está más seguro gracias a las armas nucleares ya no se mantiene por sí sola y es momento de hacer que más países participen para lograr un mundo desnuclearizado. De ahí que sea un gran logro que ya se cuente con un Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares, mismo que fue abierto a firma el pasado 20 de septiembre y que se espera que entre en vigor en breve. El Premio Nobel de la Paz 2017 otorgado a la Campaña para la Prohibición de las Armas Nucleares da un impulso notable a este objetivo.

⁴ Ward Wilson, *Five Myths about Nuclear Weapons*, Mariner Books, Estados Unidos, 2014, p. 1.

⁵ La energía nuclear en 2016 se sigue pensando mayoritariamente con fines bélicos. En el episodio 10 de la temporada 3 del fenómeno televisivo noruego *Skam* se menciona que en realidad no vale la pena preocuparse demasiado por el futuro pues en cualquier momento una bomba nuclear puede caer sobre los protagonistas.

La importancia del Tratado de Tlatelolco y del OIEA es indiscutible: han detenido la proliferación de programas nucleares con fines bélicos, amén de impulsar los usos pacíficos de la energía nuclear. Además, han servido como foro de diálogo para dirimir controversias que pudieron escalar para convertirse en conflictos de alta intensidad. Es momento de hacer posible que la mayoría de los países del mundo participe en esta visión desnuclearizada propuesta por ambos entes. Ahora que está tan cerca de alcanzarse el objetivo, los Estados promotores del desarme deben presionar más que nunca para llegar a la meta, pues la historia reciente nos demuestra que el desarme es un tema inacabado y que demanda un trabajo permanente.

Fuentes consultadas

- Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme, Centro de Relaciones Internacionales *et al.*, *El Tratado de Tlatelolco y el Organismo Internacional de Energía Atómica: logros y desafíos*, “Sala Fernando Benítez”, FCPYS-UNAM, México, miércoles 3 de mayo de 2017.
- Enríquez Perea, Alberto (coord.), *Homenaje a Alfonso García Robles. Premio Nobel de la Paz, 1982*, FCPYS-UNAM, México, 2013.
- González Bazúa, Alejandra, “El futuro después de Chérbobil. Reflexiones a 30 años del desastre nuclear” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 125, Centro de Relaciones Internacionales, FCPYS-UNAM, México, mayo-agosto 2016.
- Kubrick, Stanley, *Dr. Strangelove or How I Learned to Stop Worrying and Love the Bomb*, Columbia Pictures, Estados Unidos/Reino Unido, 1964, 94 minutos.
- Marín Bosch, Miguel, “70 años de la pesadilla nuclear” en *La Jornada*, México, jueves 20 de agosto de 2015, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/20/opinion/021a1pol>
- Rivera, Ángel Eduardo, *La seguridad ambiental en el Ártico ante los efectos del cambio climático en el siglo XXI*, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme/UNAM, México, 2016.
- Rosas, María Cristina, “70 años de la era nuclear: ¿qué hemos aprendido?” en *Etcétera*, México, 6 de agosto de 2015, disponible en http://www.etcetera.com.mx/articulo/70_anos_de_la_era_nuclear_que_hemos_aprendido/39057/
- Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe*, disponible en <http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/>
- Wilson, Ward, *Five Myths about Nuclear Weapons*, Mariner Books, Estados Unidos, 2014.

El Tratado de Tlatelolco: tan vigente como hace 50 años

The Treaty of Tlatelolco: as valid today as 50 years ago

Fabiola Gil Rodríguez*

Resumen

Para entender el papel del Tratado de Tlatelolco en la meta del desarme nuclear a nivel global es indispensable repasar su surgimiento en medio de un contexto conflictivo enmarcado en la Guerra Fría. Su preámbulo señala las metas principales que continúan vigentes. Al crear una zona libre de armas nucleares –instituto de derecho internacional sin precedentes– sirvió de ejemplo al mundo para el establecimiento de otras regiones similares. Mediante la compleja y estricta prohibición de estas armas consagrada en el Artículo 1 del Tratado, y a través de su Sistema de Control, del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe y el Organismo Internacional de Energía Atómica, el *status* militarmente desnuclearizado de América Latina y el Caribe se ha mantenido por medio siglo. El momento actual deberá ser propicio para alcanzar la prohibición y eliminación de las armas nucleares a nivel mundial, fin último de Tlatelolco.

Palabras clave: Desarme nuclear, Tratado de Tlatelolco, Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, no proliferación, zona libre de armas nucleares, relaciones internacionales.

Abstract

In order to understand the role of the Treaty of Tlatelolco in the goal of global nuclear disarmament, it is necessary to recall how it was conceived in midst of the Cold War era. The Treaty's preamble singles out several goals that are still in vogue. The establishment of an unprecedented institute of international law –a nuclear-weapon-free zone– has served as an example to follow for four other zones. Through the complex and strict prohibition of nuclear weapons in Article 1 of the Treaty, and by its Control System, Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean and the International Atomic Energy Agency, the military denuclearized status of Latin America and the Caribbean has been respected over half a century. The present time should be

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Oficial de Relaciones Internacionales en el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) desde 2013. Las opiniones vertidas en este artículo pertenecen exclusivamente a la autora y no representan necesariamente las opiniones del OPANAL. Correo electrónico: fabiola.gil@opanal.org

conducive to achieving the global prohibition and elimination of nuclear weapons, Tlatelolco's ultimate goals.

Key words: Nuclear disarmament, Treaty of Tlatelolco, Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons, non-proliferation, nuclear-weapon-free zone, international relations.

Contexto histórico de la firma del Tratado de Tlatelolco

El contexto internacional: la Guerra Fría

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el mundo había cambiado tras el llamado “Trinity Test” que llevó a cabo el gobierno de Estados Unidos el 16 de julio de 1945 en Alamogordo, Nuevo México.¹ Con este primer ensayo nuclear, el concepto de la carrera armamentista alcanzó una dimensión totalmente nueva. Se trataba de un arma con una capacidad destructiva sin precedentes, por lo que las potencias de la época estaban ansiosas de obtenerla.

En paralelo al desarrollo de las armas atómicas surgiría la aspiración del desarme nuclear con la primera resolución adoptada en la historia por la Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 1(I) “Creación de una Comisión que se encargue de estudiar los problemas surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica”, que se encargaría de hacer proposiciones específicas para, entre otros, (b) “la regulación de la energía atómica hasta donde sea necesario para garantizar su empleo únicamente para fines pacíficos” y (c) “eliminar, de los armamentos nacionales, las armas atómicas así como todas las demás armas principales capaces de causar destrucción colectiva de importancia”.² Mediante esta resolución, la primera de todas las que emitiría la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en sus siete décadas de existencia, se plasmó que la voluntad política internacional se inclina por el desarme nuclear general y total desde el surgimiento de las armas nucleares. Es en este sentido que podemos afirmar que esta es una tarea pendiente de larga data.

La ambición por las armas nucleares que propició Estados Unidos ese 16 de julio se propagó con los primeros ensayos nucleares de la Unión Soviética (29 de agosto de 1949), Reino Unido (3 de octubre de 1952), Francia (13 de febrero de

¹ Luiz Filipe de Macedo Soares, “El día en que el mundo cambió” en *Reforma*, sección Internacional, México, 16 de julio de 2016.

² Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 1(i) “Creación de una Comisión que se encargue de estudiar los problemas surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica”, ONU, Nueva York, 23 de diciembre de 2016, disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1\(I\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1(I)) consultado el 8 de mayo de 2017.

1960) y China (16 de octubre de 1964).³ Como es bien sabido, estos cinco países se convertirían no sólo en los poseedores de armas nucleares reconocidos a nivel internacional bajo el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP),⁴ sino además en los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La región latinoamericana y caribeña no estaba exenta del ambiente caracterizado por la división entre el bloque occidental capitalista y el oriental comunista.

El contexto regional: América Latina y el Caribe

Los países latinoamericanos y caribeños se desenvolvían en medio de desconfianza generalizada y de regímenes militares, principalmente en el Sur del continente. Con ello, no parecía que existiera un ambiente propicio para la negociación de un instrumento jurídico relativo a la seguridad misma de la región. Sin embargo, un hecho particular cambiaría esta situación.

La Guerra Fría nunca se sintió más caliente y cercana en América Latina y el Caribe como en octubre de 1962 durante la llamada “Crisis de los misiles”:

este hecho mostró al mundo el inminente peligro que teníamos de enfrentarnos a un holocausto nuclear a la vez que probó que América Latina y el Caribe, sin ser partes directas del conflicto entre las dos superpotencias, se hubieran visto de todas maneras involucradas en los eventualmente desastrosos resultados bélicos de este conflicto.⁵

Con este suceso, la conciencia sobre la proximidad de la amenaza nuclear se intensificó.

Como antecedente principal del establecimiento de la zona libre de armas nucleares en la región cabe mencionar la Declaración conjunta del 29 de abril de 1963 sobre desnuclearización de la América Latina, mediante la cual los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México convinieron “anunciar desde ahora que sus gobiernos están dispuestos a firmar un acuerdo multilateral latinoamericano, por el

³ S/a, “Nuclear weapons timeline”, International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, Nueva York, disponible en <http://www.icanw.org/the-facts/the-nuclear-age/> consultado 8 de mayo de 2017.

⁴ El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares fue abierto a la firma el 1° de julio de 1968, un año y medio después que el Tratado de Tlatelolco. El párrafo 3 del artículo ix del Tratado señala que “[...] un Estado poseedor de armas nucleares es un Estado que ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1° de enero de 1967”.

⁵ Enrique Román Morey, “Precursor de otras zonas libres de armas nucleares” en Péricles Gasparini Alves y Daiana Belinda Cipollone (eds.), *Las Zonas Libres de Armas Nucleares en el siglo XXI*, Instituto de las Naciones Unidas para la investigación sobre el Desarme, Nueva York y Ginebra, 1997, p. 9.

cual los países se comprometerían a no fabricar, recibir, almacenar ni ensayar armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear”.⁶

Esta declaración fue endosada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 1911 (XVIII) “Sobre desnuclearización de la América Latina”, aprobada el 27 de noviembre de 1963. Esta resolución expresó el apoyo de la comunidad internacional a la idea de que nuestra zona se convirtiera en la primera exenta de armas nucleares. Además, se trataba de una decisión autónoma de garantizar la seguridad de los Estados latinoamericanos y caribeños mediante un tratado que prohibiría, en todas sus formas, las armas nucleares.

La COPREDAL

El gobierno de México tuvo la iniciativa de convocar la Reunión Preliminar sobre la Desnuclearización de la América Latina (REUPRAL) que se llevó a cabo en la Ciudad de México entre el 23 y el 27 de noviembre de 1964. En dicha reunión, a la cual asistieron 17 Estados latinoamericanos,⁷ la REUPRAL adoptó por unanimidad una serie de resoluciones. En la segunda de ellas resolvió crear una Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina (COPREDAL) con el encargo de preparar “un anteproyecto de tratado multilateral para la desnuclearización de la América Latina”.⁸

Así, la COPREDAL celebró cinco periodos de sesiones en la Ciudad de México entre 1965 y 1967 y eligió como presidente de la Comisión al embajador mexicano Alfonso García Robles.⁹ El liderazgo y la excelente conducción de las negociaciones del proyecto de lo que sería el Tratado de Tlatelolco lo harían merecedor del Premio Nobel de la Paz en 1982.

El 12 de febrero de 1967, durante la segunda parte de su cuarto periodo de sesiones, “la COPREDAL aprobó por unanimidad el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y, dos días más tarde, el 14 del mismo mes y año, fue abierto a la firma en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores ubicada en el barrio de la capital mexicana que lleva el nombre azteca de Tlatelolco”,¹⁰ de ahí que se conozca como Tratado de Tlatelolco.

⁶ “Declaración conjunta del 29 de abril del 1963 sobre desnuclearización de la América Latina” en Alfonso García Robles, *La desnuclearización de la América Latina*, El Colegio de México, México, 1965, pp. 89-90.

⁷ *Ibidem*, p. 95. En la REUPRAL estuvieron representados los siguientes países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁸ *Ibidem*, p. 98.

⁹ OPANAL, “Vigésimo Aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)”, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987, pp. 11-35.

¹⁰ *Ibidem*, p. 29.

Cabe señalar que durante la última sesión de la COPREDAL estuvieron presentes 21 delegaciones de Estados de la región y 22 Estados extrarregionales que participaron en calidad de observadores.¹¹ Esto es relevante por dos motivos principales.

El primero es que podemos ver la importancia de comenzar con la negociación de un tratado aun cuando no todas las partes que posteriormente lo firmen y ratifiquen acompañen desde el inicio el proceso. En el caso de Tlatelolco tenemos que no sería sino hasta 2002, con la ratificación de Cuba, que serían Partes en el Tratado los 33 Estados de América Latina y el Caribe. Esta es una lección aprendida que pudiera servir al caso de otras regiones en las que se pretenden crear zonas libres de armas de destrucción masiva, como Medio Oriente.

Por otro lado, fue importante contar con la participación de observadores porque ello legitimó a nivel internacional el proceso transparente bajo el cual fue acordado el texto del tratado. Asimismo, esto permitió involucrar desde el inicio a los seis Estados extrarregionales que se convertirían en Partes en los Protocolos Adicionales al Tratado de Tlatelolco.¹²

Preámbulo del Tratado de Tlatelolco: objetivos vigentes

El preámbulo de un tratado es parte esencial del mismo, por lo cual debe considerarse y analizarse al igual que sus artículos. En particular, en el caso del Tratado de Tlatelolco es ahí donde se entrevén los objetivos que reflejan el firme compromiso de América Latina y el Caribe con el desarme nuclear total y general.

Es posible retomar ocho propósitos contenidos en el preámbulo que continúan vigentes y han sido promovidos por la región latinoamericana y caribeña a lo largo de cinco décadas. Estas metas del Tratado se resumen del siguiente modo:

- 1) fin de la carrera armamentista, en especial la nuclear;

¹¹ COPREDAL, “Acta final del cuarto periodo de sesiones de la COPREDAL”, COPREDAL, Ciudad de México, 14 de febrero de 1967, disponible en http://www.opanal.org/wp-content/uploads/2016/01/COPEDRAL_76.pdf consultado 8 de mayo de 2017. Los 21 Estados de América Latina y el Caribe que participaron de las negociaciones fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. No todos los Estados que estuvieron presentes cuando abrió a la firma el Tratado el 14 de febrero de 1967 lo firmaron en ese momento.

¹² El Protocolo Adicional I se dirigió a Estados que *de jure* o *de facto* tengan territorios bajo su responsabilidad internacional en la Zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco (firmado y ratificado por: Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido). El Protocolo Adicional II está dirigido a los Estados poseedores de armas nucleares (firmado y ratificado por China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia).

- 2) consolidación de un mundo en paz fundado en la igualdad soberana de los Estados;
- 3) prohibición total de las armas nucleares y de todo tipo de armas de destrucción en masa;
- 4) desarme general y completo bajo un control internacional eficaz;
- 5) prevención de la proliferación de las armas nucleares;
- 6) mantenimiento de la paz y la seguridad en las zonas militarmente desnuclearizadas;
- 7) uso de la energía nuclear exclusivamente para fines pacíficos; y
- 8) derecho al máximo y más equitativo acceso posible a esta fuente de energía para acelerar el desarrollo económico y social.

Al respecto podemos considerar que el primer propósito que se refiere a poner fin a la carrera armamentista nuclear seguirá siendo una meta fundamental mientras existan las armas nucleares, igual que el propósito de prevenir la proliferación de las mismas.

Cabe señalar que la igualdad soberana de los Estados es incompatible con la posesión de armas nucleares por parte de nueve de ellos que los hace sentirse acreedores de un *status* distinto y superior en la comunidad internacional. Lamentablemente, si bien la gran mayoría de los Estados no posee armas nucleares y ha expresado su sentir a favor de la prohibición de las mismas, tenerlas otorga deferencias a países como Corea del Norte.

En cuanto a la prohibición total de las armas nucleares y de toda clase de armas de destrucción en masa (ADM), cabe recordar que de los tres tipos de ADM que existen en la actualidad, dos han sido prohibidas por medio de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes de alcance global:

- 1) Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción – abierta a la firma el 13 de enero de 1993 y en vigor desde el 29 de abril de 1997. La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) creada en virtud de la Convención actualmente incluye 192 Estados Parte en la Convención;¹³ y
- 2) Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre

¹³ Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, “Estados Partes de la OPAQ”, La Haya, disponible en <https://www.opcw.org/sp/acerca-de-la-opaq/estados-partes/> consultado el 9 de mayo de 2017.

su destrucción –abierta a la firma el 10 de abril de 1972 y en vigor desde el 26 de marzo de 1975. Actualmente 178 Estados son Partes en la Convención.¹⁴

Lo anterior indica que las otras dos ADM están prohibidas a nivel internacional desde hace 20 años, lo cual no se ha logrado hacer aún con las armas nucleares. Por fortuna, la Asamblea General de la ONU, mediante el resolutivo 8 de su resolución 71/258 de 2016, decidió “celebrar en 2017 una conferencia de las Naciones Unidas para negociar un instrumento jurídicamente vinculante que prohíba las armas nucleares y conduzca a su total eliminación”.¹⁵ Cabe mencionar que este avance en el camino al desarme nuclear a nivel internacional va de acuerdo con el quinto propósito mencionado en el preámbulo del Tratado de Tlatelolco. Asimismo, es el momento en que más cerca se ha estado de esta meta, pues la prohibición de las armas nucleares es un primer paso que las deslegitima y hace más inviable su existencia, posesión, adquisición, desarrollo, amenaza de uso y en última instancia su uso.

Mantener la paz y la seguridad en la región es una meta del interés de todos los Estados Parte en el Tratado de Tlatelolco. Retomando el contexto histórico en el que se dio la apertura a la firma del Tratado, se puede ver que éste fue una decisión enfocada también en garantizar la seguridad de los Estados latinoamericanos y caribeños, prohibiendo la amenaza presentada por las armas nucleares. Por otro lado, en enero de 2014, “la tradicional vocación pacifista de la América Latina y el Caribe” que se menciona en el preámbulo, se vio reafirmada mediante la “Proclama de América Latina y el Caribe como zona de paz” adoptada por los jefes y jefas de Estado y de gobierno de la región en la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Finalmente, la frase del preámbulo que resume la meta que va más allá de liberar a nuestra región de armas nucleares es la siguiente: “las zonas militarmente desnuclearizadas no constituyen un fin en sí mismas, sino un medio para alcanzar en una etapa ulterior el desarme general y completo”. Esta idea inspira a los Estados Parte en el Tratado a promover el desarme nuclear más allá de la región latinoamericana y caribeña. Es la esencia del “otro propósito” de Tlatelolco.

¹⁴ Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, “Armas biológicas”, disponible en <http://www.un.org/es/disarmament/wmd/biological/index.shtml> consultado 9 de mayo de 2017.

¹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 71/258 “Avances de las negociaciones multilaterales de desarme nuclear”, Nueva York, 23 de diciembre de 2016, p. 4, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/258&referer=http://www.un.org/en/ga/71/resolutions.shtml&Lang=S consultado 9 de mayo de 2017.

ZLAN: un instituto de derecho internacional

El Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe fue el primer instrumento de derecho internacional en prohibir las armas nucleares de todas las formas posibles. Antes del Tratado de Tlatelolco no había ninguna norma internacional de prohibición de dicho tipo de armamento que se le pareciera.

En 1975 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 3472 (XXX) mediante la cual se definió el concepto de Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN) indicando que “se considera ZLAN cualquier zona, reconocida como tal por la Asamblea General, que ha sido establecida por un grupo de Estados en el libre ejercicio de sus derechos soberanos y a través de un tratado internacional o una convención”.¹⁶

Algo interesante es que el Tratado de Tlatelolco codificó en la práctica un instituto¹⁷ de derecho internacional. Es decir, se estableció y se puso en funcionamiento el régimen legal antes de ser definido.

Este es un gran logro y motivo de orgullo de la diplomacia latinoamericana y caribeña. Al ser la primera zona libre de armas nucleares en un área permanentemente poblada, inspiró la creación de otras. Siguiendo el ejemplo del Tratado de Tlatelolco, los siguientes tratados para establecer ZLAN fueron firmados y se encuentran hoy en vigor:¹⁸

- 1) Tratado de Rarotonga: abierto a la firma el 6 de agosto de 1985 para establecer una ZLAN en el Pacífico Sur. Entró en vigor el 11 de diciembre de 1986;
- 2) Tratado de Bangkok: firmado el 15 de diciembre de 1995 para crear la ZLAN del Sudeste Asiático. Entró en vigor el 27 de marzo de 1997;
- 3) Tratado de Pelindaba: abierto a la firma el 11 de abril de 1996 para el establecimiento de la ZLAN de África. Entró en vigor el 15 de julio de 2009; y
- 4) Tratado de Asia Central: firmado el 8 de septiembre de 2006. Entró en vigor el 21 de marzo de 2009;

En 1992 Mongolia hizo una declaración unilateral expresando su deseo de ser Estado libre de armas nucleares, lo cual fue reconocido internacionalmente en la Resolución 53/77D de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre

¹⁶ Enrique Román Morey, *op. cit.*, p. 13.

¹⁷ Entiéndase “instituto de derecho internacional” como un compendio legal, un sistema jurídico específico, en este caso sobre la prohibición de las armas nucleares en un espacio delimitado.

¹⁸ United Nations Office for Disarmament Affairs, “Nuclear-Weapon-Free Zones”, ONU, Nueva York, 2010, disponible en <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/nwzf/> consultado el 15 de mayo de 2017.

de 1998. Hoy hay un total de 115 países donde las armas nucleares están prohibidas en términos jurídicos.

Cabe señalar que para garantizar su *status* militarmente desnuclearizado, los Tratados que establecen ZLAN contienen protocolos que vinculan a estados extrarregionales.

En el caso de Tlatelolco, “el Protocolo Adicional I está destinado a los Estados que *de jure* o *de facto* tengan bajo su responsabilidad territorios comprendidos dentro de los límites de la zona geográfica establecida por el Tratado y asuman así el compromiso de respetar el carácter desnuclearizado de la zona que establece el Tratado de Tlatelolco”.¹⁹ Este protocolo fue firmado y ratificado por Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Países Bajos.

El Protocolo Adicional II al Tratado de Tlatelolco “está destinado a que las potencias nucleares reconocidas como tales [mediante el TNP] no utilicen armas nucleares y no amenacen con su empleo a las Partes Contratantes del Tratado”. Fue firmado y ratificado por China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la entonces Unión Soviética.²⁰ Mediante este Protocolo no sólo los países de la región se comprometieron a no desarrollar, obtener, ensayar, poseer o emplazar armas nucleares en sus territorios, sino que los cinco Estados poseedores de armas nucleares reconocidos por el TNP se comprometieron jurídicamente a no usar ni amenazar con usarlas contra nuestros Estados ni a instalarlas o ensayarlas en la zona de aplicación del Tratado.

Esta garantía no tiene precedente y, hasta la fecha, la ZLAN en la América Latina y el Caribe es la única región cuyos protocolos han sido firmados y ratificados por los cinco Estados poseedores de armas nucleares.

Para lograr una prohibición comprehensiva de dichas armas que no deje lugar a lagunas legales, los negociadores del Tratado de Tlatelolco redactaron el Artículo 1 del siguiente modo:

1. Las Partes Contratantes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción, y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios:
 - a. El ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por sí mismas, directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma, y
 - b. El recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión

¹⁹ Edmundo Vargas Carreño, “Las declaraciones interpretativas de las potencias nucleares a los protocolos adicionales I y II del Tratado de Tlatelolco” en *El Tratado de Tlatelolco. Memoria de su cuarenta aniversario*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008, p. 93.

²⁰ *Ibidem*, pp. 93-94.

de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros o de cualquier otro modo.

2. Las Partes Contratantes se comprometen, asimismo, a abstenerse de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, el ensayo, el uso, la fabricación, la producción, la posesión o el dominio de toda arma nuclear o de participar en ello de cualquier manera.²¹

Sobre este artículo es muy importante señalar dos aspectos principales. El primero es que la prohibición a las armas nucleares comienza reconociendo el derecho inalienable de todos los Estados a utilizar la energía nuclear para fines pacíficos, lo que no puede ser condicionado por ningún motivo.

Por otro lado, la prohibición es muy completa al incluir frases como “de cualquier otro modo” o “de cualquier manera”, pues esto no deja lugar a dudas de que este tipo de ADM y todo lo relacionado a su ensayo, uso, fabricación, producción, adquisición, posesión, emplazamiento y dominio, está terminantemente vedado.

Asimismo, cabe señalar que el Tratado de Tlatelolco es el primer instrumento de derecho que definió las armas nucleares y hasta la fecha lo sigue siendo. Esta definición fue aceptada y reconocida por la comunidad internacional, incluyendo a los Estados poseedores que ratificaron el Protocolo Adicional II.

Si algo va a ser proscrito, es indispensable especificar de manera exacta a lo que se refiere. El Tratado de Tlatelolco señala lo siguiente en su Artículo 5:

Se entiende por “arma nuclear” todo artefacto que sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos. El instrumento que pueda utilizarse para el transporte o la propulsión del artefacto no queda comprendido en esta definición si es separable del artefacto y no parte indivisible del mismo.²²

Gracias al Tratado de Tlatelolco y a que actualmente los 33 Estados de la América Latina y el Caribe son Partes en el Tratado, se ha garantizado por 50 años que no hay armas nucleares en una zona de más de 80 millones de km², poblada por más de 600 millones de habitantes.

Para hacer verificable el cumplimiento del Tratado de Tlatelolco y mantener así la seguridad de la región y el *status* militarmente desnuclearizado de la misma, el propio Tratado estableció un Sistema de Control para asegurar que las obligaciones se cumplan

²¹ OPANAL, Artículo 1 del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, 29 de enero de 2002, disponible en <http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/> consultado el 17 de mayo de 2017.

²² OPANAL, Artículo 5 del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, 9 de enero de 2002, disponible en <http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/> consultado el 17 de mayo de 2017.

y en concreto creó, hasta la fecha, el único organismo internacional dedicado en exclusiva a la no proliferación de las armas nucleares y al desarme nuclear: el OPANAL.

OPANAL

El Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) fue establecido mediante el Artículo 7 del Tratado de Tlatelolco “con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones del presente Tratado”.²³

El OPANAL está integrado por tres órganos principales: la Conferencia General, el Consejo y la Secretaría.²⁴

La Conferencia General reúne a los 33 Estados miembros del organismo y celebra sesiones ordinarias cada año con posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias cuando se estime necesario. Es el órgano máximo de decisión para los temas más relevantes como: establecer los procedimientos del Sistema de Control, elegir a los miembros del Consejo, nombrar y remover al secretario general, autorizar la concertación de acuerdos con otros organismos, entre otros.²⁵

El Consejo del OPANAL está compuesto por cinco Estados miembros electos por la Conferencia General para periodos de cuatro años sin posibilidad de reelección continua.²⁶ Entre las funciones principales del Consejo está la de velar por el buen funcionamiento del Sistema de Control.²⁷ Las reuniones del Consejo deben realizarse al menos cada dos meses y las presidencias se alternan alfabéticamente.

El tercer órgano del OPANAL es la Secretaría, que se compone “de un secretario general, que será el más alto funcionario administrativo del Organismo, y del personal que éste requiera”.²⁸ La Conferencia General elige al secretario general para periodos de cuatro años con posibilidad de reelección para un periodo adicional.²⁹ Por disposición del Tratado de Tlatelolco el organismo tiene su sede en la Ciudad de México³⁰ y el secretario general no puede ser de nacionalidad mexicana.³¹

²³ *Ibidem*, Artículo 7.

²⁴ *Ibidem*, Artículo 8.

²⁵ *Ibidem*, Artículo 9.

²⁶ Al 31 de diciembre de 2017 los cinco miembros del Consejo son Brasil, Guatemala, México, Paraguay y Perú.

²⁷ OPANAL, Artículo 10 del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, *op. cit.*,

²⁸ *Ibidem*, Artículo 11.

²⁹ La Conferencia General eligió por aclamación al embajador Luiz Filipe de Macedo Soares, de nacionalidad brasileña, para el periodo de 2014 a 2017 mediante Resolución CG/ y lo reeligió para un término adicional de 2018 a 2021.

³⁰ Artículo 7 del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, *op. cit.*

³¹ *Ibidem*, Artículo 11.

La principal labor del OPANAL es poner en práctica el Sistema de Control del Tratado de Tlatelolco, “que se aplicará de acuerdo con lo estipulado en los Artículos 13 a 18”.³² En este sentido, el organismo se encarga de vigilar la correcta implementación del Sistema de Control y lo hace por medios jurídicos y políticos.

El Artículo 14 del Tratado es el núcleo del Sistema de Control y señala que “Las Partes Contratantes presentarán al Organismo [OPANAL] y al Organismo Internacional de Energía Atómica, para su conocimiento, informes semestrales en los que se declare que ninguna actividad prohibida por las disposiciones del presente Tratado ha tenido lugar en sus respectivos territorios”.³³

Esta obligación va más allá de un requisito formal, pues es la manera en la que las Partes Contratantes confirman su cumplimiento con el Artículo 1, que las compromete a utilizar en exclusiva para fines pacíficos la energía nuclear y que les prohíbe, de cualquier manera, toda acción relacionada con las armas nucleares.

La Secretaría se encarga de recibir los informes semestrales de los Estados Parte y de mantener al tanto a los demás Estados sobre el cumplimiento de todos con esta obligación. En un constante esfuerzo de asegurar y velar por el cumplimiento periódico con el Artículo 14, el secretario general del organismo envía recordatorios semestrales a las autoridades de los 33 Estados miembros, o de quienes no se encuentren al día, para solicitarles los informes pendientes.

Desde luego que es necesaria una verificación técnica sobre el uso pacífico de la energía nuclear que realizan los Estados miembros, labor que recae en el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), como se explica en el siguiente apartado de este artículo.

Si bien la principal función del OPANAL es velar por el cumplimiento estricto del Tratado de Tlatelolco, considerando que el fin último de las zonas libres de armas nucleares es alcanzar el desarme nuclear general y completo, otra labor que realiza el OPANAL es actuar como instrumento de concertación y articulación política de los Estados de América Latina y el Caribe para exigir a nivel internacional que ya no haya armas nucleares. De este modo lo reconocieron los jefes y jefas de Estado y de gobierno mediante declaraciones emitidas en diversas cumbres de la CELAC. Ésta, que reúne a los mismos 33 Estados de la región, ha designado al OPANAL como el “órgano especializado de la región, para articular posiciones comunes y trabajos conjuntos en materia de desarme nuclear”.³⁴

Por la trayectoria histórica y su fuerza moral, no existe otra región con mayor

³² *Ibidem*, Artículo 12.

³³ *Ibidem*, Artículo 14.

³⁴ CELAC, *Declaración especial 21: sobre el compromiso para avanzar en las negociaciones multilaterales de desarme nuclear*, párrafo 3, Quito, Ecuador, 27 de enero de 2016.

legitimidad y credibilidad que la latinoamericana y caribeña para exigir el desarme nuclear. Por lo tanto, el OPANAL debe participar de manera activa a nivel internacional para hacer escuchar la voz de América Latina y el Caribe y el deseo conjunto de alcanzar un mundo libre de armas nucleares a través de propuestas concretas.

Para ello, el Organismo participa activamente en las sesiones de la Primera Comisión de la Asamblea General de la ONU, las Conferencias de Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares y sus comisiones preparatorias, las sesiones de la Conferencia General del OIEA, en seminarios y foros que discuten el tema del desarme nuclear, entre otros. Las participaciones del OPANAL en estos foros se pueden dar de diversas maneras, siendo las principales los discursos presentados personalmente por el secretario general, los discursos presentados por el Estado coordinador del OPANAL en nombre del secretario general cuando no puede asistir a algún evento, los documentos informativos preparados por la Secretaría que se envían en forma de *working papers*, las declaraciones que se emiten a nombre de los Estados miembros y que son negociadas en la sede del organismo y enviadas a consulta a las 33 cancillerías de los Estados miembros.

Esta tarea de tener presencia a nivel internacional es la que puede significar una contribución determinante en la meta de un mundo libre de armas nucleares.

Relación entre el OPANAL y el OIEA

Como parte del Sistema de Control, el Tratado de Tlatelolco prevé que “Cada Parte Contratante negociará acuerdos –multilaterales o bilaterales– con el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de las salvaguardias de éste a sus actividades nucleares”.³⁵

En este sentido, el OPANAL se encarga de la parte política de la verificación (recibe los informes semestrales del Artículo 14, mantiene informados a los miembros sobre el estatus de cumplimiento de todos) mientras que el OIEA se encarga de la verificación técnica mediante los acuerdos de salvaguardia. Asimismo, el Sistema de Control prevé la posibilidad de solicitar al OIEA llevar a cabo inspecciones en caso de ser necesario para asegurar que la energía nuclear sea utilizada exclusivamente con fines pacíficos.

Por otro lado, el artículo 19 prevé que el OPANAL y el OIEA concreten acuerdos para facilitar el eficaz funcionamiento del Sistema de Control. Con sustento en este artículo, en 1972 firmaron el Acuerdo de Cooperación entre el OIEA y el OPANAL.

³⁵ OPANAL, Artículo 13 del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, disponible en <http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/> consultado el 17 de mayo de 2017.

Cabe señalar que el OIEA ha sido fundamental para garantizar, de manera verificable a nivel internacional mediante los acuerdos de salvaguardias, el compromiso de los Estados que conforman las cinco ZLAN existentes, de utilizar la energía nuclear exclusivamente con fines pacíficos.

Conclusiones

Con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, abierto a la firma hace 50 años un 14 de febrero, se prohibieron las armas nucleares en la región; con sus protocolos adicionales, los cinco Estados poseedores de armas nucleares se comprometieron a respetar el *status* militarmente desnuclearizado de la primera ZLAN establecida en un área permanentemente poblada del mundo. Los países de la región rechazaron entrar en la carrera armamentista nuclear y crearon una barrera jurídica para que aquellos que tienen estas armas no las emplacen o realicen ensayos con efectos sumamente nocivos para la salud y el medio ambiente en sus territorios.

El Tratado de Tlatelolco inspiró la firma de otros cuatro tratados que establecieron ZLAN. Prácticamente todos los países del Hemisferio Sur y partes del Norte han prohibido este tipo de arma de destrucción masiva, la única de las ADM que, a la fecha en que se escribió este artículo, no está prohibida bajo una norma jurídica universal. Es indispensable mantener en mente que la contribución principal de las ZLAN es convertirse en el medio para alcanzar el desarme nuclear general y completo.

El OPANAL puede servir de ejemplo para las otras ZLAN existentes que no cuentan con un organismo consagrado a velar por el cumplimiento del tratado y por el mantenimiento del *status* militarmente desnuclearizado de la zona. Además, es uno de los únicos organismos internacionales en el mundo dedicados exclusivamente al desarme nuclear y a la no proliferación de las armas nucleares. Junto con el OIEA, se asegura de que la energía nuclear en la región se utilice sólo con fines pacíficos.

No se debe olvidar, mientras existan las armas nucleares, que la amenaza de las mismas es tan vigente como desde el primer ataque en Hiroshima el 6 de agosto de 1945. Son un instrumento de intimidación, un gasto multimillonario innecesario e inadmisibile, un insulto a los avances de la ciencia. Se trata de armas diseñadas para matar indiscriminadamente, para destruir por igual objetivos civiles y militares, para no ser empleadas jamás porque una tercera guerra mundial sería la última. La amenaza que presentan se deriva de su mera existencia, no de las manos en las que se encuentren.

2017 es el año que marca 50 años del Tratado de Tlatelolco y posiblemente el momento en que la comunidad internacional se ha acercado más a la meta del desarme

nuclear a nivel mundial. Las esperanzas de los Estados no poseedores de armas nucleares están puestas en la Conferencia de las Naciones Unidas para negociar un instrumento jurídicamente vinculante para prohibir las armas nucleares que conduzca a su total eliminación que se lleva a cabo este año en marzo, junio y julio.

Sería deseable que el año 2017, que comenzó con el jubileo de oro del Tratado de Tlatelolco, sea el año en que se concrete un tratado que finalmente prohíba las armas nucleares a nivel mundial, dificultando así a los poseedores “legales” de las mismas justificar tenerlas, mejorarlas y amenazar con utilizarlas.

Fuentes consultadas

- Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 71/258 “Avances de las negociaciones multilaterales de desarme nuclear”, ONU, Nueva York, 23 de diciembre de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/258&referer=http://www.un.org/en/ga/71/resolutions.shtml&Lang=S
- CELAC, *Declaración especial 21: sobre el compromiso para avanzar en las negociaciones multilaterales de desarme nuclear*, Quito, Ecuador, 27 de enero de 2016.
- COPREDAL, “Acta final del cuarto periodo de sesiones de la COPREDAL”, COPREDAL, Ciudad de México, 14 de febrero de 1967, disponible en http://www.opanal.org/wp-content/uploads/2016/01/COPEDRAL_76.pdf
- De Macedo Soares, Luiz Filipe, “El día en que el mundo cambió” en *Reforma*, sección Internacional, México, 16 de julio de 2016.
- El Tratado de Tlatelolco. Memoria de su cuarenta aniversario*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008.
- García Robles, Alfonso, *La desnuclearización de la América Latina*, El Colegio de México, México, 1965.
- Gasparini Alves, Pérciles y Daiana Belinda Cipollone (eds.), *Las Zonas Libres de Armas Nucleares en el siglo XXI*, Instituto de las Naciones Unidas para la investigación sobre el Desarme, Nueva York y Ginebra, 1997.
- Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, “Armas biológicas”, disponible en <http://www.un.org/es/disarmament/wmd/biological/index.shtml>
- OPANAL, “Vigésimo Aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)”, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987.
- OPANAL, *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe*, 29 de enero de 2002, disponible en <http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/>

Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, “Estados Partes de la OPAQ”, La Haya, disponible en <https://www.opcw.org/sp/acerca-de-la-opaq/estados-partes/>

S/a, “Nuclear weapons timeline” en *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*, Nueva York, disponible en <http://www.icanw.org/the-facts/the-nuclear-age/>

Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, disponible en <http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/>

United Nations Office for Disarmament Affairs, “Nuclear-Weapon-Free Zones”, disponible en <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/nw fz/>

Reseñas

Five Myths about Nuclear Weapons,
de Ward Wilson

Ángel Eduardo Rivera*

Que “el hombre es un creador de mitos por naturaleza” es el punto de partida de Ward Wilson para justificar que crear historias es una parte esencial de cómo piensa y entiende el ser humano, ya que incluso nuestros cerebros tratan de buscar argumentos para ajustarse a hechos que se han comprobado inexistentes.

Gran parte de la investigación en las relaciones internacionales se basa en teorías que se han desarrollado a lo largo de la historia con el fin de explicar y dar a conocer el acontecer mundial de acuerdo al lugar y tiempo en el que se formula alguna teoría. Sin embargo, también es menester de los científicos sociales ser escépticos a aquellas que no son apoyadas por la evidencia real.

Las teorías clásicas de Relaciones Internacionales, realismo e idealismo, han sido utilizadas principalmente para hablar de guerra y paz, siendo la primera la que ha predominado en el debate a partir de la segunda mitad del siglo XX en los estudios de relaciones internacionales, si de seguridad y defensa se trata, donde uno de los temas centrales para la preservación de la paz y seguridad internacional ha sido la existencia de armas nucleares por ser el armamento más fuerte al contar con efectividad, ya que tiene la habilidad de disuadir a un país a atacar a otro que también cuente con él y al asegurar la supervivencia de aquel que las posee.¹

Por su habilidad de castigar en gran escala, se ha confirmado que las armas

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente estudia la maestría en Estudios en Relaciones Internacionales en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Correo electrónico: angeleduardorivera@outlook.com.

¹ Lo que los teóricos realistas no vislumbraron fue que más Estados que no pertenecían al *status quo* irían desarrollando programas nucleares con fines bélicos, los cuales no precisamente presentan empatía con los que las poseen, como Pakistán con India o Corea del Norte con Estados Unidos. De hecho, es irónico que la no existencia de armas nucleares ha llevado a enfrentamientos, como pasó con Irak en dos ocasiones: en 1981 cuando el reactor Tamuzz fue bombardeado por fuerzas israelíes, al creer que se estaba desarrollando un programa nuclear con fines bélicos, y en 2003 cuando Estados Unidos, ante la creencia de que el gobierno de Saddam Hussein ya contaba con armas nucleares y podía proveerlas a organizaciones terroristas, invadió el país ignorando la negativa de Naciones Unidas como parte de su doctrina de guerra preventiva.

nucleares sobresaltan y atemorizan a los oponentes. No sólo bastó con la destrucción en las ciudades japonesas durante la Segunda Guerra Mundial, sino que en la década de los años cincuenta se dio un gran salto con la creación de la bomba de hidrógeno. Con el paso de los años, la política internacional demostró que la disuasión nuclear era una de las características principales de la Guerra Fría y que en tiempos de crisis su efectividad era perfecta. Con ello incluso se sostuvo que durante el sistema bipolar las armas nucleares nos mantenían a salvo, ya que la única vez que fueron utilizadas generaron impacto y temor mundial cuyo poder permanece remanente cuando la situación amerita tomar una decisión pragmática.

Pero, ¿qué pasaría si todo lo que se ha dicho sobre estas armas de destrucción en masa no fuera del todo cierto? ¿Qué sería de las relaciones internacionales si gran parte de los sucesos del desarrollo de la Guerra Fría hubiese estado basado en mitos? ¿Cómo es que se ha teorizado sobre el poder y la efectividad del armamento nuclear si sólo se ha utilizado una vez? ¿Esto nos llevaría a pensar sobre su efectividad en la actualidad? Estas y otras preguntas se formuló Ward Wilson para presentar, con una experiencia de más de 30 años, lo que enumera *Five Myths about Nuclear Weapons*.

Repensando la historia

Colaborador principal en el Centro James Martín del Instituto Monterey de Estudios Internacionales, Wilson nos recuerda que no todo está dicho en la historia y que ésta puede tener varias versiones de acuerdo a la perspectiva con que se analice.

Habiendo ya presentado su obra ante gobiernos, la Organización de las Naciones Unidas y *think tanks* de universidades prestigiosas como Stanford, Princeton, Georgetown y el Colegio de Guerra Naval de Estados Unidos, él asegura que sabemos más de las armas nucleares por historias y por mitos que por lo que realmente son y representan en los albores del siglo XXI, ya que los conceptos que han derivado del estudio del armamento nuclear a menudo parecen adquirir las cualidades de mitos, ideas e historias que han moldeado el pensamiento de la humanidad mientras que los hechos son desatendidos, por lo que su argumento central en este trabajo es cuestionar qué tan cierto ha sido lo que se ha dicho de ellas.

Son cuatro experiencias a lo largo del tiempo las que identifica para afirmar que lo que se ha dicho de esta tecnología no es del todo cierto ni absoluto. El impacto, el salto, la crisis y la paz pertenecen a momentos de la historia del siglo XX donde el tema de las armas nucleares fue central y decisivo en la política internacional, y que cada uno ha dado paso a un mito: que las armas nucleares sobresaltan y atemorizan a los oponentes, que la bomba de hidrógeno presentó un gran salto en la tecnología militar,

que la disuasión nuclear funciona en una crisis, que el armamento nuclear nos mantiene a salvo y que no hay alternativa.²

Empezando con el impacto, éste se produjo los días 6 y 9 de agosto de 1945 en Hiroshima y Nagasaki, respectivamente. Una de las lecciones que dejó el suceso fue que la efectividad de las armas nucleares crean un temor al oponente gracias al poder psicológico que les permite ejercer coerción y disuadir cuando otros medios militares, como repetidas derrotas y bombardeos, no funcionan.

No obstante, en la obra analizada el autor invita al lector a cuestionarse sobre si realmente fue la detonación de las bombas atómicas lo que llevó a los japoneses a rendirse en la Segunda Guerra Mundial. ¿Por qué le llevó tres días al gobierno reunirse después de la explosión de Hiroshima si era una situación de emergencia, nunca antes vista, y menos de un día hacerlo cuando llegó el informe de que el ejército soviético estaba por invadirlos? ¿En realidad Japón se rindió por la detonación de la bomba atómica? ¿Por una bomba cuyo nivel y radio de destrucción fue menor que la cantidad de bombardeos previos en todo el territorio, incluida la ciudad de Tokio? ¿O se rindieron por la amenaza de invasión del ejército que derrotó a los alemanes?

A lo largo del estudio se presentan pruebas que llevan a pensar, incluso, que a los japoneses de cierta manera les convino la detonación de las bombas nucleares y las utilizaron a su favor para rendirse, para quedar como víctimas de la mayor tecnología bélica creada por el hombre y para terminar con 14 años de guerra y así no denigrar el sentimiento nacionalista de su pueblo al aceptar, de otra manera, que les habían estado mintiendo tras meses de retiradas y hambrunas.

Por otro lado, no fue suficiente para el gobierno estadounidense haber logrado desarrollar el arma de destrucción humana más potente, ya que más adelante anunciaron la creación de la bomba de hidrógeno, la bomba H, lo que Wilson ubica como el gran salto cuántico porque se vendió como un artefacto nuclear “mil veces” mayor que la bomba que había destruido Hiroshima, pero lo cierto es que la lectura lleva a pensar en este gran avance tecnológico más como ilusión que como una realidad. En primer lugar porque la vanguardia militar apunta hacia artefactos cada vez más pequeños, lo que hace de este tipo de armamentos no tan útil en combate y, en segundo lugar, en caso de que se utilizara, ¿cuál sería la reacción de la nación afectada?, ¿se rendirían como los japoneses? En tiempos de guerra, ¿qué tanto afecta la destrucción de una ciudad?

² El quinto mito sobre las armas nucleares no pertenece específicamente a un momento en la historia, sino que deriva de las cuatro experiencias previas que sirven al autor para reflexionar sobre más mitos que se han creado después de la Guerra Fría y brindar alternativas sobre lo que se debiera hacer al respecto.

Durante la lectura se revisa la historia de la guerra para dar respuesta a estos cuestionamientos y demostrar que tras la detonación de una bomba de hidrógeno o cualquier otro armamento nuclear sobre población civil es más probable que la nación afectada responda a que se rinda,³ ya que históricamente la destrucción de ciudades no ha sido una manera de ganar una guerra convencional. Es la destrucción del ejército enemigo lo que cuenta porque, si de beligerancia se trata, el autor nos recuerda que destruir no es lo mismo que ganar.

Otra idea que se ha generado entre los estudiosos de las armas nucleares ha sido que la disuasión nuclear funciona en momentos de crisis, ya que ellas pueden ser ocupadas como instrumentos de fuerza sin la presencia necesariamente de un conflicto bélico, cuyo mayor ejemplo nos ha sido enseñado durante la Guerra Fría. El primer ejemplo que viene a nuestra mente seguro es la crisis de los misiles en Cuba,⁴ donde gracias a la disuasión las potencias no se enfrentaron. Sin embargo, Wilson no titubea para refutar con ejemplos que no fue el tema nuclear precisamente el que disuadió a las superpotencias a no enfrentarse en una guerra en esta crisis —porque los soviéticos no se vieron disuadidos por el armamento nuclear de Estados Unidos al apoyar al régimen de Fidel Castro, y viceversa, los estadounidenses al aplicar el bloqueo naval una vez descubiertas las lanzaderas de misiles soviéticas en territorio cubano— ni en otras.

Iniciando con la crisis de Berlín de 1948, se sostiene la antítesis de dicha disuasión al cuestionarse lo siguiente: ¿por qué si Estados Unidos poseía la bomba atómica y amenazó a la Unión Soviética de utilizarla se construyó de cualquier forma el muro? Situación similar durante la Guerra de Corea en 1953. Estados Unidos utilizó la disuasión nuclear para impedir que los soviéticos apoyaran al gobierno norcoreano, y tal vez funcionó, ¿pero tal disuasión fue efectiva para los chinos? No, ya que ellos sí apoyaron al régimen que los estadounidenses querían derrotar.

³ Sobre este punto, algo que ha atemorizado al mundo desde el inicio de la carrera armamentista durante la Guerra Fría fue cuando el programa nuclear de la Unión Soviética también tuvo éxito y se pensaba que, durante algún enfrentamiento directo, se pudiera llegar a una destrucción mutua asegurada.

⁴ Aquí es necesario preguntarnos: ¿cuántas veces hemos leído sobre la crisis de los misiles de 1962 y utilizado de ejemplo para hablar de la disuasión nuclear protagonizada por Estados Unidos y la Unión Soviética? Iniciada la Revolución Cubana, el gobierno estadounidense intentó invadir la isla, tras su fracaso y con el enemigo soviético acercándose al régimen de Fidel Castro, el presidente John F. Kennedy fue informado de que se habían descubierto lanzaderas de misiles nucleares que apuntaban hacia la costa de Florida. A partir de entonces la crisis duró al margen de las conversaciones diplomáticas que sostuvieron los líderes de ambos bandos para que no estallara un enfrentamiento directo, teniendo en cuenta que en cualquier momento un misil nuclear podía ser lanzado hacia territorio nacional o que, si lanzaba el ataque primero, el otro respondiera (destrucción mutua asegurada).

Esta misma efectividad se puede cuestionar también para ejemplos de crisis del siglo XX entre Estados Unidos y países que no poseen tecnología nuclear con fines bélicos, como los árabes en 1973,⁵ que cancelaron el suministro energético a países del bloque occidental, Irak en 1991 y la crisis del Golfo, o pensemos en temas más actuales, como el programa nuclear de Irán antes y después de la presidencia de Barack Obama o la salida de Corea del Norte del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y el desarrollo de su programa, que ya ha sido objeto de ensayos sobre el mar de Japón y amenazado en destruir parte del territorio estadounidense, acciones que los medios de comunicación se encargan de hacer llegar al mundo y alarmarlo, pero sobre las cuales pocos receptores se preguntan si en realidad el régimen norcoreano cuenta ya con la tecnología para cumplir sus amenazas.

Sobre el cuarto mito, que las armas nucleares nos mantienen a salvo, algo que la teoría del neorrealismo o realismo estructural de Kenneth Waltz sostiene para defender que el sistema mundial bipolar es el más estable, Wilson deja ver entre líneas su postura ideológica y desmiente este mito con postulados de la teoría del neoliberalismo, tales como la interdependencia económica y la creación de tratados y organismos internacionales, pero también sostiene que esta paz se debe al cansancio y la distracción de la situación internacional, la creación de alianzas y, lo que ha sido preocupación en los estudios de guerra y paz desde la década de los años setenta, que cada vez hay más violencia al interior de los Estados que guerras entre ellos, violencia que ya no se libra de ejército a ejército, conflictos que no se pelean con armamento convencional, sino con armas pequeñas y ligeras.

Lo anterior no se debe malinterpretar: sean las armas nucleares u otros factores los que han coadyuvado a que hasta el momento no se haya repetido un escenario como la Segunda Guerra Mundial, no nos exime de que vuelva a pasar. Wilson resalta que la historia tiene periodos de paz, y que los largos periodos de paz en realidad son cortos si se trata de la historia de la guerra.

En el quinto y último mito del libro—que no hay alternativa a las armas nucleares, se hace una invitación a repensar el sentido de su existencia. Durante el desmantelamiento de la Guerra Fría y el relajamiento de tensiones entre el bloque oriental y occidental se firmaron acuerdos para la limitación y reducción de armamento estratégico, y al fin de la década de los años noventa, una vez consumado el conflicto, se puso énfasis sobre concretar un mundo libre de armas nucleares, ya que no tenían más razón de ser. Sin embargo, más allá de las nuevas amenazas a la seguridad internacional y las “nuevas guerras”, se dijo que este tipo de armamento no se podía

⁵ En este mismo año también el posible programa nuclear de Israel (ya que hasta la fecha no lo ha confirmado ni negado, sino que se ha centrado en una política de opacidad) no sirvió para que Siria y Egipto se vieran disuadidos a atacarlo.

“desinventar”, lo cual es realmente cierto, acepta Wilson, y a la vez resulta irrelevante porque si bien es verdad que la tecnología no se puede “desinventar”, también lo es que ésta deja de existir o se vuelve obsoleta porque es sustituida por una mejor, y en el caso del armamento, por uno más efectivo.⁶ Pero, en el caso de las armas nucleares, ¿cuál sería la necesidad de mejorarlas si después de 72 años no han sido ocupadas de nuevo? Con este cuestionamiento el autor concluye que, además de ser costosas y peligrosas, las armas nucleares no tienen un propósito práctico y no sirven para nada.⁷

Reflexiones finales

Tras la tajante conclusión de Wilson nos resta pensar: ¿por qué aún existen las armas nucleares si no tienen uso práctico? El autor esboza algunas de las razones a esta respuesta que no tienen que ver con el propósito para el que fueron inventadas. Un ejemplo es su utilidad como reputación, el contexto internacional ya no es el mismo que en el siglo xx. Si bien Estados Unidos, la Unión Soviética (hoy Rusia), Francia, Reino Unido y China, todos miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, fueron los primeros países en desarrollar programas nucleares, la realidad es que eso no los ha eximido de crisis económicas y financieras, por lo que para ser potencia en el escenario mundial ya no sólo es necesario contar con el más letal armamento. En este sentido, cabría preguntarse: ¿qué sería de Francia y Reino Unido sin armas nucleares? Actualmente, Alemania se ha repositionado en el tablero internacional y tiene un papel más destacado en la política que los otros dos: lo mismo se podría pensar en materia económica de Corea del Norte o Japón.

La otra razón de mantener un programa nuclear es su uso como moneda de poder –algo en lo que ya no ahonda demasiado el autor como en los primeros cuatro mitos– pero para la segunda generación de países nucleares. En los casos de India, Pakistán, Israel y Corea del Norte las armas nucleares son utilizadas para alardear, intimidar, acallar al pueblo o desarmar a opositores. India y Pakistán la utilizan para disuadirse uno al otro. Israel para mantener cierto poder en Medio Oriente; su posición es difícil, pues ya se sabe que cuenta con armamento nuclear de manera extraoficial,

⁶ Es incluso irónico, hablando de innovaciones tecnológicas, que en el caso de la bomba de hidrógeno, aunque es más destructiva que sus precedentes, no quiere decir que sea más útil. De hecho, desde su invención no ha sido utilizada para el propósito que fue creada.

⁷ Si bien la única vez que se utilizaron armas nucleares fue en 1945, durante la Guerra Fría hubo miles de detonaciones nucleares a cargo de las superpotencias. En el caso de Estados Unidos, sus ensayos para intimidar a la Unión Soviética eran realizados en las Islas Marshall, mientras que los soviéticos utilizaban el desierto de Kazajistán e islas en el Océano Ártico.

pero al momento de confirmarlo podría detonar el desarrollo de programas con fines nucleares bélicos por parte de países árabes, lo cual no los ha limitado ni detenido, como se vio en 1973, para tener otro tipo de armas de destrucción en masa, como las químicas y las biológicas, factor que vuelve aún más compleja de lo que ya es la situación en Medio Oriente.

El caso de Corea del Norte es el mejor ejemplo del uso de armas nucleares como moneda de poder e incluso de cambio. A diario, tras su salida del TNP en 2003, el régimen de Kim Jong-un utiliza las amenazas de ataques nucleares para proveerse de alimentos y petróleo del resto del mundo y que así el régimen pueda seguir en marcha; por lo tanto, también sirve para mantener a la población acallada ante un posible golpe de Estado.⁸

Un tema que el autor deja de lado no por falta de interés, sino por quedar fuera de su delimitación, pero que gracias a los mitos ahora desmentidos puede servir como base, es el caso del terrorismo nuclear; es decir, el temor que existe entre los países occidentales de que grupos terroristas adquieran el secreto atómico, temor que ha justificado que Estados Unidos y Reino Unido, principalmente, estén en la búsqueda de innovación de sus arsenales nucleares, que en el análisis de Wilson ya sabemos lo que pensaría al respecto. Lo que los gobiernos no están analizando es que no basta con tener el secreto atómico: son necesarios años de experimentación y pruebas y, por supuesto, personal calificado, además del financiamiento necesario. Tampoco es factible que se vayan a robar un misil con carga nuclear, por lo que el hecho de que los terroristas puedan tener armas nucleares es poco probable.⁹ Lo que sí es más creíble es que se puedan fabricar bombas con materiales radiactivos, lo que se conoce como bombas sucias, que no tienen el mismo impacto destructivo pero no dejan de ser peligrosas. Desde 1995 ha habido millares de casos confirmados de material nuclear o radiactivo perdido, robado o faltante, de acuerdo con la Agencia Internacional de la Energía Atómica.¹⁰

⁸ En la historia de los programas nucleares, el de Sudáfrica tenía como objetivo no un enemigo exterior, sino la propia población en los tiempos del *apartheid*. Afortunadamente no se concretó y, por el contrario, se desarrolló la iniciativa de una zona libre de armas nucleares en África que concluyó con la firma del Tratado de Pelindaba en 1994, lugar sudafricano donde se desarrollaba el programa.

⁹ Cabe recordar que no es sólo el arma nuclear lo que se necesita para hacerla detonar. La carga nuclear se encuentra en una ojiva; para hacerla llegar al objetivo es necesario un vector, esto es, un misil que cuente con la tecnología necesaria para llegar a su destino, de preferencia de largo alcance. Estados Unidos y Rusia son las únicas potencias en la actualidad que cuentan con misiles intercontinentales, de ahí la duda sobre si los misiles de Corea del Norte cuentan con la capacidad de destruir parte de Estados Unidos, el ejecutor tendría que acercarse demasiado para lanzarlos. Otro aspecto necesario es la base de donde se lance el misil, ya sea desde tierra, aire o mar.

¹⁰ Dentro de la Conferencia de Desarme de Naciones Unidas existen instrumentos relacionados con

Ante esta situación, ¿hacia dónde ir? *Five Myths about Nuclear Weapons* no es necesariamente un incentivo para perder temor a lo que este tipo de armamento puede hacer y que dejemos el tema de lado para dar importancia a otros problemas a los que se enfrenta la humanidad en la actualidad, sino todo lo contrario. Precisamente plantea necesaria la reflexión y el repensar sobre lo que se ha dicho de ellas con el fin de desmentir mitos y tomar acciones, ya que si bien el mundo no está exento de que haya una detonación o un accidente nuclear, la sociedad internacional no está preparada para entrar en acción y socorrer a los afectados; de ahí la insistencia en crear instrumentos que coadyuven a tener un mundo libre de armas nucleares, donde entran las siete zonas libres de armas nucleares y el recién Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares, instrumento necesario desde hace 70 años, pero que no marca más que el comienzo del inminente esfuerzo que se debe aún hacer para su erradicación.

Ward Wilson, *Five Myths about Nuclear Weapons*, Mariner Books, Estados Unidos, 2013, 208 pp.

las armas nucleares pendientes de negociación o firma por falta de voluntad de los países que las poseen. Entre ellos el Tratado sobre la Prohibición Total de los Ensayos Nucleares, un tratado para la cesación de la producción de materiales fisibles, uno para la prohibición de la carrera armamentista en el espacio y otro que abarque la cuestión de las seguridades negativas.

La cooperación internacional para el desarrollo.
Acciones, desafíos y tendencias, de Juan Pablo Prado Lallande

Ruth Zavala Hernández*

El autor de esta obra, Juan Pablo Prado, es doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea, así como magíster en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Prado es un experto en el tema de cooperación internacional y ha hecho contribuciones sustantivas a su estudio, lo que en 2008 lo hizo merecedor de la medalla “Wallace W. Atwood” que otorga el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, organismo especializado de la Organización de Estados Americanos. También es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. El autor posee sobrada experiencia en el plano profesional, como lo demuestran los siguientes cargos, algunos de los que ha desempeñado: subdirector de Cooperación con África y Medio Oriente en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y en la Secretaría de Educación Pública fue responsable de la Dirección de Relaciones Multilaterales. Trabajó en Bruselas como *Stagiaire* en Europeaid, entre otros.

La tesis principal de esta obra gira en torno a la idea de que la cooperación internacional para el desarrollo (CID) es un enfoque que se ubica en el ala liberal del estudio de las relaciones internacionales, el cual enfatiza que las relaciones que se dan entre los actores públicos, privados y mixtos en el nivel global son cooperativas más que de conflicto. Las relaciones de colaboración tienen como objetivo la búsqueda de beneficios compartidos para los participantes. El autor destaca la visión de Robert O. Keohane, quien argumenta que la cooperación no implica la ausencia de conflicto ni de armonía, sino como una respuesta ante dichos escenarios.¹ Prado denomina superestructura o sistema de CID a aquellos consensos políticos del más alto nivel que se encuentran en declaraciones, resoluciones o normativas formales e informales. En

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con campo disciplinario en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora de asignatura adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: ruthrhcp@gmail.com

¹ Robert O. Keohane, citado por Juan Pablo Prado, *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos y tendencias*, Los Libros de la Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, p. 31.

la actualidad, la cooperación ha evolucionado multiplicando sus formas, actores, temas, escalas, etc. La publicación de este libro conforma un hito para el entendimiento del fenómeno de la CID en el marco de la culminación del periodo que estaba previsto el logro de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la composición de las nuevas directrices de la agenda de CID a través de la creación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Este libro tiene como objetivo presentar el estudio de la CID de 2008 a 2015 destacando los acontecimientos más relevantes de la agenda, sus logros, alcances y desafíos. Asimismo, se resaltan las tendencias pasadas y presentes, todo ello con la finalidad de explicar si ésta es un subelemento del sistema internacional. Con esta finalidad, la presente obra se encuentra dividida en 12 capítulos que se explicarán a continuación.

El primer capítulo se titula “La agenda de la cooperación internacional para el desarrollo en 2008: en algún lugar entre la seguridad (del norte) y la crisis financiera global”. Este capítulo da cuenta de que durante 2008 la agenda internacional se centró en la recesión económica global y la seguridad de los países del Norte. Se llevaron a cabo múltiples esfuerzos para mitigar los efectos de la crisis financiera. Por otro lado, los montos destinados a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) habían disminuido desde 2005, lo que limitaba las posibilidades de los países menos desarrollados de obtener financiamiento internacional, lo cual redundaba en perjuicio de su población. Durante 2008 el debate se centró de manera importante en la securitización de la agenda internacional. En esta primera parte se demuestra que los intereses políticos y económicos de los países más poderosos se sobreponen a la agenda social de la globalización representada por los ODM, específicamente al objetivo de la Asociación Global para el Desarrollo.

La segunda parte lleva por título “La agenda de cooperación internacional para el Desarrollo en 2009: primeros pasos hacia la reactivación de la colaboración colectiva”. En esta parte se habla de la reactivación de la cooperación internacional durante el primer cuatrimestre de ese año, entre otras cosas consecuencia del cambio de gobierno en Estados Unidos. Por otro lado, desde el G20 se fomentó la colaboración colectiva ante los efectos de la crisis económica. Desde el inicio de su administración, Barack Obama señaló un alejamiento de la visión de su antecesor respecto de gran variedad de temas de relevancia global. Ello evidenció la priorización del multilateralismo por parte de Estados Unidos y su acercamiento con países de poder creciente en el contexto internacional, como Rusia y China. Un hecho relevante es la constante pérdida de liderazgo y poder por parte de Estados Unidos como hegemón del mundo, lo que lleva a repensar la reconfiguración de las relaciones internacionales.

El capítulo tercero fue nombrado “Apuntes sobre la agenda de cooperación internacional para el desarrollo, segundo semestre de 2009”. En él se destaca la

aceptación estadounidense de su incapacidad para conducir por sí mismo la agenda internacional y la necesidad de reconocimiento de cada país de su responsabilidad para hacer frente a los problemas que aquejan a la comunidad internacional. Además se evidencia que otros países pretenden tener mayor participación en los esquemas de ayuda al desarrollo. En este apartado se mencionan varios encuentros multilaterales de los que se critica que sólo emanan declaraciones de buenas intenciones sin tomar obligaciones jurídicamente vinculantes por parte de los Estados.

El Informe de Desarrollo Humano de 2009 incluye por primera vez a la migración como parte fundamental del desarrollo humano y se propone incluirlo en las políticas de cooperación internacional al desarrollo. Por otro lado, durante ese año el monto de AOD se incrementó un 10.2 por ciento. En este apartado se retoma la crisis que se vivió a nivel global por el virus H1N1, destacando el hecho de que la cooperación internacional es el instrumento ideal para hacer frente a los desafíos que alteran la seguridad colectiva. Finalmente, se hace hincapié en que tanto Brasil como China son dos países que se consolidaron como actores clave del sistema internacional.

El capítulo cuarto lleva por título “La agenda de cooperación internacional para el desarrollo: nuevos retos, ¿nuevas respuestas?” En él se señala que hacia finales de 2009 y principios de 2010 diversos temas tuvieron incidencia en la agenda de desarrollo, tales como: fenómenos naturales, problemas ambientales, crisis económica y armamentismo. Sin embargo, esto en parte pudo sortearse debido al surgimiento de nuevas modalidades de ayuda internacional de fuentes públicas y privadas.

A finales de 2009, Corea del Sur se sumó como país integrante del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. A partir de ese momento, se convirtió oficialmente en un país donante, luego de ser receptor de la ayuda desde 1945, año de su independencia. Otro suceso destacable de este periodo fue la Cumbre del Clima en Copenhague, la cual no alcanzó un acuerdo obligatorio, pues todos los compromisos quedaron en la voluntariedad de las partes. Por otra parte, el autor hace una crítica hacia la Organización Mundial de la Salud por sus vínculos con la industria farmacéutica a raíz de la manera en que enfrentó la crisis derivada del virus H1N1 con la finalidad de incentivar la venta de los retrovirales y favorecer a los laboratorios farmacéuticos. Además, el autor describe varios sucesos que afectan el cumplimiento de los ODM, pues hasta el momento la cooperación al desarrollo sigue siendo incapaz de reducir las brechas de desigualdad.

En el capítulo quinto, que se titula “La agenda de la cooperación internacional para el desarrollo 2011. Entre la Primavera Árabe y la crisis económica del Norte”, se señala que la revolución árabe en la cuenca del Sur, Este mediterráneo y Golfo Pérsico y la crisis económica de varios países que integran la OCDE, principalmente los europeos, son dos hechos que determinaron la agenda de la CID en el 2011. En febrero de 2011 se creó ONU Mujeres, la primera institución dedicada a las mujeres para contribuir a la

igualdad de género. Otro hecho que interesa para el tema de la CID es el del terremoto más grande en la historia de Japón, país que recibió ayuda por parte de varios Estados. Lo anterior es un ejemplo de un país desarrollado fungiendo como receptor de ayuda internacional, lo cual demuestra las variantes de la misma naturaleza de la cooperación. Además de lo anterior, se puede hablar de la consolidación de actores privados individuales como donantes, tal es el caso de la Fundación Bill y Melinda Gates, la cual aportó más recursos en temas como salud incluso que Reino Unido, Canadá, Alemania, España, etc.

La Declaración de Busan² incluye los temas más destacados para la cooperación internacional. Entre sus aportaciones se encuentra la de reflejar la diversidad de nuevos actores que intervienen como países en desarrollo, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, otro tipo de organizaciones, etc. Por otra parte, la Conferencia de las Partes (COP) en Durban de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático demostró que las negociaciones internacionales del tema no se encuentran en un punto que permita asumir compromisos vinculantes para los Estados parte. Ello evidencia la falta de voluntad de las economías más contaminantes del mundo para hacer frente a un problema ambiental de la magnitud del cambio climático con múltiples consecuencias. Así, durante 2011 la concepción tradicional de la cooperación (Norte-Sur) se debilitó.

El capítulo seis se titula “La agenda de cooperación al desarrollo del primer semestre de 2012. La ayuda externa en un contexto adverso”. En él se afirma que la crisis económica determinó los flujos de ayuda internacional para ese periodo. Una vez más los recursos provenientes de fuentes privadas tuvieron su protagonismo. La llamada Agenda del Desarrollo de Doha que, entre otras cosas, promueve el comercio más justo y el incremento del financiamiento para el desarrollo ha quedado pendiente en la agenda internacional.

Durante estos meses disminuyó la ayuda alimentaria que llega a Corea del Norte, la población de ese país sufre el régimen interno y las sanciones que se le imponen desde el exterior como una supuesta presión a su gobierno que no ha tenido resultados positivos. La disminución de los porcentajes de ayuda denota que este es uno de los rubros más castigados por la política exterior de los donantes, al no considerarlo un tema prioritario. Se hace evidente la necesidad de reestructurar el sistema de cooperación internacional, sus modalidades, actores, etc.

El séptimo capítulo “Acciones y desafíos de la cooperación al desarrollo en el

² En dicha declaración se establece un marco normativo internacional relativo a los principios de eficacia de la ayuda y del buen desarrollo, los cuales crearon estándares a los que se debían de adherir todos los agentes del desarrollo. La Declaración de Busan se firmó en Corea del Sur en 2011; en este encuentro se creó la Alianza Mundial para la Cooperación al Desarrollo Eficaz.

segundo semestre de 2012” explica que la CID experimentó un periodo de impulso y dinamismo, al tiempo que se alcanzaron importantes logros para la consecución de los ODM. Derivado de la crisis económica en España, esto contribuyó a la disminución de los recursos que su gobierno destina a proyectos de cooperación internacional, incluso se declaró que la política de cooperación de este país podría desaparecer. En Rio de Janeiro se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, donde se abordaron los temas fundamentales del desarrollo. Fue en ese encuentro que se mencionaron por primera vez los Objetivos de Desarrollo Sostenible que conforman la agenda de desarrollo post 2015.

Durante ese año, la COP sobre cambio climático de Doha, Qatar, tampoco alcanzó compromisos fuertes, pero se delinearon temas importantes para la era post Kioto. La ayuda humanitaria se vio fortalecida como un instrumento de ayuda ante varios desastres naturales. Sin embargo, la cooperación internacional ha resentido los efectos de la crisis financiera lo que ha revelado su alta vulnerabilidad frente a los contextos cambiantes.

El octavo capítulo se titula “La agenda de cooperación al desarrollo en el primer semestre de 2013: la gobernanza de la ayuda a prueba”, en él es básico el concepto de gobernanza que cada vez gana más terreno en el estudio de las relaciones internacionales y, por tanto, de la CID. Se define a la gobernanza global como aquellas acciones permanentes conformadas por la suma de distintas estrategias mediante las cuales individuos, instituciones públicas y privadas del orden nacional, regional y de alcance planetario gestionan intereses comunes mediante acuerdos e instituciones formales e informales cuyo fin es conseguir propósitos comunes.³

Por otra parte, se advierten los desfases que pueden existir entre los enfoques diferentes que puede poseer el gobierno central frente a los estatales o locales en torno a la CID y la cooperación descentralizada. Lo anterior es relevante, pues este tipo de cooperación cada vez es más protagónica en el plano internacional, lo cual ha llevado a fricciones entre los niveles de gobierno. La OCDE declaró en este periodo que la AOD que se destina a los países más pobres disminuyó, mientras que se incrementó la que llega a los países de renta media, los cuales son aliados estratégicos para los países donantes.

El noveno capítulo, que se titula “La agenda de la cooperación internacional para el desarrollo y el advenimiento de la agenda de desarrollo post 2015”, se plantea que hacia mediados de 2013 se comenzó a poner atención sobre la agenda de desarrollo post 2015, dando casi por terminados los ODM. Dicha agenda tiene como principal objetivo erradicar la pobreza extrema de la faz de la Tierra para el año 2030.⁴ En

³ Karns y Mingst, pp. 4-5, citado por Juan Pablo Prado, *op. cit.*

⁴ Organización de las Naciones Unidas, p. 2, citado por *ibidem*.

2013 se invitó a Colombia a ser miembro pleno de la OCDE, organismo que desplazó a la Organización de Naciones Unidas (ONU) como el foro principal que establece las directrices de la agenda global para el desarrollo.

El Informe Europeo sobre el Desarrollo Post-2015: acción mundial para un futuro incluyente y sostenible dejó claro que la agenda post 2015 debía basarse en los logros del milenio que se habían alcanzado, pero debían ir “más allá”. La nueva agenda debería englobar tanto los propósitos como los medios para alcanzarlos.

En el capítulo 10, que lleva por título “¿Reconduciendo el camino? La agenda global de la cooperación internacional para el desarrollo. Primer semestre de 2014”, el autor señala que durante este periodo los recursos destinados a la AOD se incrementó en un 6.1 por ciento en términos reales, pero es de llamar la atención que, de ese total, la ayuda destinada a los países más pobres descendió. En materia de cambio climático sólo se lograron compromisos voluntarios y la expresa reticencia por parte de actores clave sobre la posibilidad de lograr un acuerdo vinculante para la etapa post Kioto. En el primer semestre de 2014, la agenda de cooperación internacional se enfocó a temas como los desastres naturales, energía, derechos humanos, democracia, la AOD, entre otros.

El capítulo 11 se titula “El impacto de la incoherencia de políticas en la agenda global del desarrollo. Segunda mitad de 2014”, y ahí se explica que en este periodo se realizó una revisión de los logros alcanzados de la agenda de los ODM, la reducción de 50 por ciento de la pobreza en el mundo fue uno de los datos más reveladores. Durante estos meses, la Asamblea General de la ONU encargó la primera propuesta de los ODS al Grupo de Trabajo Abierto. Se establecieron 17 objetivos y 169 metas en el documento final. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la desigualdad mundial continúa en aumento incluso en países desarrollados. Lograr una gobernanza global coherente en el ámbito del desarrollo continúa siendo uno de los retos principales.

En el último capítulo de esta obra “La agenda global de desarrollo, primer semestre de 2015. ¿Hacia una nueva era de la cooperación internacional?” se explica que la agenda de desarrollo post 2015 ha provisto una nueva era de la propia CID. Desde finales de 2014 los esfuerzos se enfocaron en la consolidación de la nueva agenda y, como resultado, el 2 de agosto de 2015 se aprobaron los 17 ODS. En la primera mitad de ese año se destaca la consolidación de unas pocas personas que ostentan la gran mayoría de los recursos del planeta. Este listado destaca a unos pocos ricos como sujetos influyentes en la toma de decisiones en todos niveles. La agenda global de la CID tiene avances, pero también posee contradicciones; en este sentido, los objetivos ya están estipulados, ahora falta que los actores provean los medios suficientes para alcanzarlos.

Las conclusiones del autor giran en torno a las siguientes ideas: en primer lugar, la colaboración que se da entre diversos actores en diferentes niveles conforma un rasgo del sistema internacional. En segundo término, la cooperación internacional se regula por acuerdos no vinculantes, lo que implica que ésta depende de la voluntad política de las partes y, por tanto, de sus intereses. Esto es una crítica fuerte hacia la CID, que muchas veces más que responder a la agenda de desarrollo concertada por los encuentros internacionales se supedita a los intereses de los países donantes. No obstante, el autor también afirma que los acuerdos resultados de esta cooperación tienen efectos que fortalecen una mejor gobernanza.

En tercer lugar, se ubican las 14 tendencias que han sido identificadas en el contexto de la CID, a saber: endeble voluntad política para respaldarla; selectividad temática; selectividad geográfica; liderazgo restringido, no representativo; déficit democrático; creciente número de actores; promesas no vinculantes; insuficiencia de acciones y alcance; vulnerabilidad; sistema de cooperación internacional no cohesionado y con débil gobernanza; organismos internacionales que no ofrecen bienes y servicios adecuados; sanciones bilaterales y multilaterales como práctica permanente; incoherencia de políticas; y disyuntiva y vínculo entre ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo.

Desde mi perspectiva la agenda de desarrollo global y la manera de operar los recursos de la CID representan las principales inquietudes, prioridades y preocupaciones de los países con mayor poder y sus aliados y no las necesidades reales de los habitantes de los países menos desarrollados. El autor deja ver que la CID ha sido un instrumento utilizado por las potencias para influir en los asuntos internos de países que son estratégicos para ellos (política, económica, geoestratégicamente, por seguridad, etc.) A pesar de que la construcción del discurso en torno a la CID se base en hacer partícipe a todos los habitantes del mundo de las bondades de los altos niveles de desarrollo alcanzado por unos cuantos, ésta no ha dejado de ser una herramienta más del sistema internacional ideado por países hegemónicos para mantener el *statu quo*.

Juan Pablo Prado, *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos y tendencias*, Los Libros de la Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, 254 pp.

Organización de la Unidad Africana-Unión Africana.

50 años después: seguridad, conflictos y liderazgos,
de Louis Valentin Mballa y Fabien Adonon (coords.)

José Luis Gázquez Iglesias *

El conjunto de textos que conforman el libro cuya reseña se presenta a continuación parece seguir dos líneas fundamentales de indagación relacionadas con el título de la obra: en primer lugar están los textos que utilizan la historia de la Organización de la Unidad Africana (OUA)/Unión Africana (UA) como una perspectiva para abordar problemáticas africanas más amplias (cuestión del Estado colonial/postcolonial, conflictos, integración regional). En segundo lugar se encuentran los textos que se atienen a la propia problemática que supone el proceso de creación, evolución y diagnosis de la propia organización internacional en sus 50 primeros años de existencia. Como subtema, la obra analiza a través de sus textos las variables de la seguridad, los conflictos y los liderazgos que han enmarcado la historia de la OUA/UA.

El presente estudio busca evaluar si en efecto, como lo sostiene el autor de uno de los capítulos, existe una transformación de fondo en la principal organización internacional y, por ende, principal proceso de integración regional del continente tras su redefinición en la actual UA, o si únicamente se trata de un cambio de nombre para una institución que permanece sin mutaciones trascendentales en su lógica y funcionamiento respecto a su predecesora, la OUA.¹

En este sentido, los autores de los textos convergen en que tanto la OUA, como su sucesora, la UA, adolecen del mismo problema de origen que el resto de las organizaciones internacionales gubernamentales del planeta, es decir, su conformación a través de Estados-nación independientes organizados en un sistema internacional regido por un régimen de soberanía. En otras palabras, aunque en sus objetivos

* Doctor en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor de tiempo completo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: joseluis.gazquez@gmail.com

¹ Azamiou Barry, "De la OUA a la UA: ¿un simple cambio de nombre?" en Louis Valentin Mballa y Fabien Adonon (coords.), *Organización de la Unidad Africana-Unión Africana, 50 años después: seguridad, conflictos y liderazgos*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 2016.

parezca aspirar a integrarse y constituirse en una entidad política supranacional, el carácter anárquico del sistema internacional y el principio de no intervención se erigen como los principales obstáculos, tanto históricos como contemporáneos, de toda organización de este tipo.

Además de esta limitación estructural de origen, se le advierte por igual al lector del consenso general al que parecen llegar los autores sobre la influencia ambivalente tanto de la herencia colonial como de los procesos de descolonización e independencia de los Estados coloniales del continente en los andares de la principal organización internacional, intergubernamental africana.

Proyectando en todo momento una postura académica crítica, las aportaciones de esta obra logran llevar su argumentación más allá de lo que se ha conocido como la visión “afropesimista” y, por lo tanto, reductora de las dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales del continente a una especie de fatalismo producto de la imposición de modelos políticos y económicos externos y la consiguiente responsabilidad de los políticos africanos en ellos.

En el primer ensayo, “La Organización de la Unidad Africana (OUA) frente a la realidad de un ‘Estado africano’ improvisado”, Louis Valentin Mballa ofrece, a manera de introducción, la problemática histórica contemporánea que representa la imposición del modelo político del Estado-nación europeo en el contexto africano a partir del siglo XIX, pero con raíces históricas más profundas.

Como salida a la imposición de modelos cognitivos exógenos a las realidades africanas, Louis Valentin Mballa propone que:

[...] se puede concebir a los Estados africanos actuales, no como un sencillo fenómeno de trasplante o de traslado del Estado Europeo-centrado, sino como el resultado de un proceso de hibridación y de re-invenición en donde se entrecruzan, se enfrentan y se combinan lógicas y experiencias de Estado de tipo tradicional, colonial, postcolonial y neocolonial.²

Por su parte, en el capítulo “De la OUA a la UA: ¿un simple cambio de nombre?” Azamiou Barry sintetiza la disyuntiva histórica a la que se vieron enfrentados los políticos panafricanistas maximalistas (Grupo de Casablanca) y minimalistas (Grupo de Monrovia) de la integración africana, siendo estos últimos los representantes del proyecto político que a la postre resultaría triunfador. Opción contradictoria, resalta el autor, ya que la organización que debía proyectarse como una entidad política supranacional que trascendiera la lógica de las fronteras internacionales, emergía en la intangibilidad de estas mismas. Sin embargo, concluye que el enfoque que adquirió

² Louis Valentin Mballa, “La Organización de la Unidad Africana (OUA) frente a la realidad de un ‘Estado africano’ improvisado” en Louis Valentin Mballa y Fabien Adonon (coords.), *op. cit.*, p. 18.

la OUA en esos años respondía a las necesidades del contexto de las independencias africanas y en particular los retos para salvaguardar el orden fronterizo heredado del periodo colonial. A pesar de que, como se repite de manera transversal en todo el libro, esto se ha traducido en el principal obstáculo para una mayor integración regional. En el contexto de la descolonización el principal objetivo de los frágiles gobiernos de los nuevos Estados era el de su supervivencia, por lo que cualquier esfuerzo internacional debía estar guiado por el principio de defensa de su integridad. Es en este sentido que, según el autor, debe entenderse el cambio de nombre y organizacional que sufrió la OUA en 2002 que la convirtió en la UA. Para Barry, la principal diferencia entre la OUA y la UA se encuentra en la visión netamente económica de la segunda con respecto a la primera y que responde a un escenario de interdependencia económica más que al contexto de Guerra Fría que había determinado el carácter político de la OUA.

En cuanto a la contribución de Luis Mesa Delmonte, “La crisis en Libia y la Unión Africana”, su objetivo es el de presentar el reciente conflicto libio no como una simple disputa entre el régimen de Gadafi y la oposición, sino como uno en el que las soluciones planteadas por la UA, con un marcado énfasis en la necesidad de negociación y resolución pacífica, contrastaron de manera clara con la Resolución 1973, aprobada por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que buscaba la intervención multilateral armada (principalmente vía la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN) y el derrocamiento de Gadafi. Asimismo, Mesa Delmonte captura con nitidez el contraste entre el marco humanitario en el cual se había concebido en un principio la intervención y el marcado perfil militar de las operaciones que se llevaron a cabo en la práctica con el objetivo de infligir una derrota total al régimen dictatorial.

A través de esta perspectiva que nos ofrece la contraposición entre la solución propuesta por la UA y las dimensiones de la intervención multilateral internacional, Mesa Delmonte permite la comprensión del conflicto libio de 2011 como un evento distinto a los procesos revolucionarios en Túnez, Egipto y Bahrein mediatizados como la “Primavera Árabe” y enmarcarlo, por el contrario, en una acción multilateral auspiciada por la ONU.

Mesa Delmonte insiste en la importancia de recordar las políticas de “doble rasero” que imperan en la relación entre la defensa de la democracia y los derechos humanos por parte de las potencias interventoras (en especial Francia) y sus intereses políticos y económicos en determinadas zonas ricas en recursos energéticos, como Libia. Esto, según el autor, es una cuestión imprescindible para comprender el cambio que siguió la orientación de la política internacional, que pasó de una responsabilidad colectiva para proteger a las víctimas civiles del conflicto a una operación militar de cambio de régimen.

De esta manera, Mesa Delmonte se suma a otras visiones que consideran que lo ocurrido en Libia no fue un proceso revolucionario como el que se dio en Egipto o Túnez, sino “un golpe de Estado orquestado por una coalición heterogénea de golpistas auxiliados por la OTAN bajo el pretexto de la responsabilidad de proteger”.³

Mientras que el texto de Mesa hace referencia a un problema originario del Norte de África, así como al carácter distintivo de las disputas en esta zona del continente, el texto de John Tor Tsuwa, “The African Union and the challenge of collective security in Africa: the need for a new strategy”, representa una puerta de entrada a la diversidad de problemas que han afectado a algunos países de África subsahariana desde su independencia y en particular desde la década de los años noventa del siglo pasado. A partir de evidencia empírica, el autor pone de manifiesto que la inestabilidad de un Estado en África subsahariana no puede ser contenida dentro de uno sólo y, por lo tanto, pone en peligro la seguridad de los Estados circundantes. Esta característica lleva a John Tor Tsuwa a hablar de conflictos “sin fronteras” en el sentido liberal, transfronterizo, del término. Apoyándose en el concepto de *working peace systems* de David Mitrany, Tor Tsuwa contrapone esta característica con la necesidad de desarrollar mecanismos institucionales de respuesta que sean por igual “sin fronteras” y que vuelvan el concepto de seguridad colectiva operable.⁴ Tor Tsuwa también se apoya en Claude Ake para señalar el carácter “implosivo” del Estado africano. Esta implosión se entiende como el crecimiento de una clase política parasitaria que impone una carga económica insostenible a largo plazo para el Estado.⁵

Tras establecer una tipología de los conflictos africanos (étnicos, religiosos, medioambientales), así como una serie de factores que ha incrementado la violencia (como la gran diseminación de armas ligeras, la venta de armas por parte de países como China, así como la implicación de Sudáfrica en su producción en el continente), Tor Tsuwa los vincula para explicar la manera en que han contribuido a la perpetuación de algunos de ellos, como el de la República Democrática del Congo. Tor Tsuwa concluye que toda esta diversidad de conflictos, así como los factores que los alimentan, son los principales obstáculos para el establecimiento de un mecanismo efectivo de seguridad colectiva.

Por su parte, Mike Dabo, en el capítulo “El cambio climático en las prioridades de la Unión Africana: oportunidad para la cooperación México-África”, argumenta

³ Luis Mesa Delmonte, “La crisis en Libia y la Unión Africana” en Louis Valentin Mballa y Fabien Adonon (coords.), *op. cit.*, p. 113.

⁴ John Tor Tsuwa, “The African Union and the challenge of collective security in Africa: the need for a new strategy” en Louis Valentin Mballa y Fabien Adonon (coords.), *op. cit.*, p. 126.

⁵ *Ibidem*, p. 125.

que al ser éste el continente más vulnerable ante el fenómeno del cambio climático,⁶ la UA se encuentra en “la gran necesidad de definir una política congruente a este respecto y que esto a su vez representa una oportunidad para México para profundizar lazos con los países africanos”.⁷ Basándose en su liderazgo en la definición de políticas ambientales sustentables, Mike Dabo concluye que es en este ámbito en el que se tienen mayores oportunidades para estrechar relaciones con África.⁸

El objetivo del autor de este capítulo es el de presentar el posicionamiento de la UA respecto a las distintas instituciones y marcos de acuerdo que regulan el régimen internacional sobre el cambio climático y el desarrollo sustentable. En su contribución permea la idea de que el compromiso de los países miembros de la UA con las convenciones sobre este fenómeno se encuentra vinculado con la posibilidad de obtener fondos de países y organizaciones donantes si se adhieren a los principios del desarrollo sustentable.

Mike Dabo destaca que mientras otros países emergentes como Brasil, China e India cuentan con considerables relaciones con los gobiernos africanos, se manifiestan en particular en temas comerciales. Por eso, y tomando en cuenta los logros de México en su política ambiental, se considera que es en este sector que el país dispone de una mayor competitividad en África.

El texto de Beatriz Escobar “¿Finalizando conflictos? ¿Sosteniendo la paz? Avances y retos de la Unión Africana en materia de seguridad”, analiza la evolución del diseño institucional y la “arquitectura de la paz” presentes en el cambio de la OUA a la UA en 2002. A través de un análisis que da cuenta del contexto internacional de las independencias y el papel que jugó la OUA en la preservación de las fronteras internacionales, Beatriz Escobar contrasta un objetivo de seguridad en términos clásicos imperante durante el periodo inicial de la OUA, con un proyecto de paz duradera reflejado en el complejo modelo institucional de su sucesor la UA. Beatriz Escobar destaca en este sentido la contradicción entre esta complejidad vanguardista institucional, por una parte, y la falta de medios de implementación real por parte de la organización internacional.

En cuanto a los textos de Massimango Cangabo Kagabo, “Luchas de liderazgo en OUA-UA: impacto sobre los objetivos institucionales” y el de Rosamaría Villarelo “Mandela. Los funerales de un hombre ícono para la unidad africana”, ambos son

⁶ Altas temperaturas, aumento del nivel del mar, sequías, escasez de recursos hídricos, deforestación, inundaciones y desertificación, entre otros. Mike Dabo, “El cambio climático en las prioridades de la Unión Africana: oportunidad para la cooperación México-África” en Louis Valentin Mballa y Fabien Adonon (coords.), *op. cit.*, p. 150.

⁷ *Ibidem*, p. 151.

⁸ *Ibidem*, p. 149.

ejemplos de la importancia que revisten los estudios a profundidad de los actores sociales, en especial de los líderes en la historia tanto del continente como de la organización internacional en África. En este sentido, Rosamaría Villarello se enfoca en el análisis (y homenaje) biográfico de Nelson Mandela, primero por su papel indispensable en luchas histórico-políticas de Sudáfrica contra la dominación racial y, posteriormente, como mediador en otros contextos conflictivos africanos, como los hechos fundamentales que proyectaron su imagen fuera de las fronteras de su país para llegar a ser un ícono histórico a nivel continental, tal vez el primero y único hasta ahora. En cuanto al texto de Cangabo Kagabo, en él se enfrentan distintos modelos teóricos del concepto de liderazgo para evaluarlo a la luz de la evidencia empírica de lo que han sido y lo que han representado los líderes de los Estados africanos desde el periodo de la independencia, así como los posicionamientos que ha perfilado la propia OUA/UA respecto a estos dirigentes. Como concluye el autor, uno de los límites principales del liderazgo al frente de la institución ha sido precisamente su falta de autonomía respecto a los distintos liderazgos nacionales de los gobiernos afiliados a la organización internacional.

A modo de cierre, en las “Consideraciones finales”, Louis Valentin Mballa asocia la debilidad del proyecto estatal en África como el impedimento básico al principal proyecto de integración regional del continente que representa la Unión Africana: “[...] la ineficacia del actual Estado africano, que desde sus principios, es ni más ni menos que un falso híbrido del Estado europeo-centrado”.⁹

En términos generales la obra es una excelente síntesis de temas africanos heterogéneos cuyo punto de intersección es la perspectiva histórica que ofrecen los 50 años de vida de la OUA/UA. Desde cuestiones relativas a la herencia colonial y las dificultades políticas y económicas de los Estados, sociedades y gobiernos africanos, el conjunto de textos editados en esta obra busca introducir y sensibilizar al lector sobre la necesidad de transformar los enfoques de integración y seguridad regional en África de manera que éstos apunten hacia marcos conceptuales que trasciendan los límites que impone el actual régimen de soberanía internacional y que, por consiguiente, estén mejor adaptados a la naturaleza transnacional de África. Ejemplos contemporáneos como la cuestión del cambio climático así como la transnacionalización/regionalización de los conflictos en África son una muestra del desafío intelectual y metodológico que supone la superación del marco interestatal y el paradigma estatocéntrico como aparatos conceptuales adecuados para el estudio de las dinámicas contemporáneas del continente.

A título de conclusión, podemos afirmar que el libro reseñado es una buena compilación de textos de gran diversidad temática escritos por autores que adoptan

⁹ Louis Valentin Mballa, “Consideraciones finales”, *op. cit.*, p. 184.

una perspectiva crítica para evaluar temas contemporáneos de la realidad africana contemporánea mediante la perspectiva analítica que ofrece la historia de la OUA/UA entremezclada con la historia política del continente. En otras palabras, el principal logro de esta obra es introducir de manera adecuada a los lectores interesados en las realidades africanas contemporáneas a través de análisis críticos que cuestionan de manera adecuada los principales dogmas del conocimiento sobre el continente africano.

Sin embargo, los límites de esta obra se encuentran precisamente en su carácter introductorio: no se puede esperar más de un libro que aborda problemáticas tan diversas y cuyo único punto de intersección sea su incidencia (o no) sobre el proyecto de integración africano enmarcado en la evolución de la OUA/UA.

Louis Valentin Mballa y Fabien Adonon (coords.),
Organización de la Unidad Africana-Unión Africana, 50 años después: seguridad, conflictos y liderazgos, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 2016, 190 pp.

Cronología de la política exterior de México*

Mayo-agosto 2017

Mayo

3 de mayo

En relación con la situación que vive la República Bolivariana de Venezuela, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México expresa:

1. Su categórico rechazo a la violencia y su apoyo irrestricto a la solución pacífica de las controversias.
2. Su compromiso con un acuerdo político que permita el restablecimiento pleno de la democracia, remarcando que sean los propios venezolanos quienes construyan una solución a la crisis democrática, incluyendo la liberación de los presos políticos, la celebración de elecciones y el pleno respeto a las decisiones de la Asamblea Nacional.
3. Su compromiso con la Organización de Estados Americanos (OEA) y con el multilateralismo. México lamenta la decisión del presidente Nicolás Maduro de iniciar el proceso para retirar a su país de la OEA, lo que convierte a Venezuela en la primera nación que denuncia la Carta de la Organización.
4. Su respeto a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como espacio de diálogo político regional. México no asistió a la reunión realizada el 2 de mayo a solicitud de Venezuela debido a la falta de claridad de los objetivos del encuentro.
5. Su grave preocupación ante el anuncio formulado el 1º de mayo por el presidente Nicolás Maduro de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para redactar una nueva Constitución, mismo que profundiza el clima de desconfianza y la crisis política que prevalece en el país.

* Elaborada por el maestro Samuel Sosa Fuentes (sonnyboy_mx@yahoo.com), la licenciada Selene Romero Gutiérrez (selene.romero@politicas.unam.mx) y el alumno de Servicio Social, César Daniel Diego Chimal, del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Las fuentes principales de donde se extrae la información contenida en esta cronología son los comunicados de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los comunicados de la Presidencia de la República, así como las noticias de diferentes diarios de circulación nacional.

4 de mayo

A través de un comunicado conjunto los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Paraguay deploran el deterioro de la situación interna y el recrudecimiento de la violencia en la República Bolivariana de Venezuela, que desde el 6 de abril ha dejado un creciente número de muertos y cientos de heridos. Se condena el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades venezolanas contra la población civil. Por último, se efectúa un llamado a todos los sectores para no avalar acciones que generen más violencia.

8 de mayo

El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, se reúne con la Comisaria de Comercio de la Comisión Europea, Cecilia Malmström, con quien analiza diversos temas relacionados con la actualización del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea.

9 de mayo

El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, recibe al secretario general adjunto de la Organización de Estados Americanos (OEA), Néstor Méndez, con quien habla sobre los preparativos del XLVII Periodo Ordinario de Sesiones de la Organización, a celebrarse en México durante el próximo mes de junio. El secretario Videgaray subraya el amplio interés que ha despertado en el país la celebración de esta Asamblea General, por ser la primera vez que México hospeda un encuentro de esta naturaleza.

18 de mayo

Durante una conferencia de prensa en Washington, D. C., el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, acompañado de los secretarios de Estado de Estados Unidos, Rex Tillerson y John Kelly, se refiere al proceso de renegociación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), expresando lo siguiente: “estamos preparados, estamos listos, para trabajar juntos con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para mejorar nuestro acuerdo comercial”.

19 de mayo

El presidente de la República, Enrique Peña Nieto, recibe en la Residencia Oficial de Los Pinos al ministro de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania, Sigmar Gabriel, quien realiza una visita oficial a nuestro país con motivo de la celebración de la II Reunión de la Comisión Binacional México-Alemania “Alianza para el futuro”. En el encuentro se destaca el excelente nivel de la relación entre ambos países, caracterizada por la frecuencia e intensidad del diálogo político

al más alto nivel, el dinamismo de los vínculos comerciales y de inversión, y la creciente agenda de cooperación entre ambos países.

23 de mayo

El presidente de la República, Enrique Peña Nieto, recibe en la Residencia Oficial de Los Pinos a la ministra de Asuntos Exteriores de Canadá, Chrystia Freeland, con quien dialoga sobre los principales temas de la relación bilateral. Durante el acercamiento se destaca que la buena relación permitió la eliminación del requisito de visa para visitantes mexicanos a Canadá e impulsó la visión de modernizar de manera trilateral y constructiva el TLCAN. La funcionaria canadiense se reúne tanto con el secretario de Relaciones Exteriores como con el titular de Economía, Ildefonso Guajardo, para revisar el estrecho diálogo con el gobierno del primer ministro Justin Trudeau, principalmente sobre el tratado trilateral y su modernización en un escenario beneficioso para las tres partes.

25 de mayo

El presidente Peña Nieto se reúne con el secretario general de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Elhadj As Sy, en el marco de la V Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastre. Durante su participación, el mandatario también mantuvo un encuentro con su homólogo de Haití, Jovenel Moïse. Los presidentes hablaron de la situación de los ciudadanos haitianos que permanecen en México en su intento por llegar a Estados Unidos y acordaron seguir atendiendo el fenómeno migratorio desde un enfoque de corresponsabilidad.

31 de mayo

El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, se reúne con el secretario de Estado de Estados Unidos, Rex Tillerson, y con la ministra de Relaciones Exteriores de Canadá, Chrystia Freeland. Durante el encuentro los funcionarios analizan temas regionales y acuerdan continuar trabajando por el desarrollo, la paz y la prosperidad de la región.

En el marco de su visita a Washington, D.C., el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, se reúne con la vicepresidenta y canciller de Panamá, Isabel Saint Malo, y el ministro de Asuntos Exteriores de Brasil, Aloysio Nunes. Con la vicepresidenta Saint Malo revisa los avances en la relación bilateral y con el ministro Nunes conversa sobre la importancia de las negociaciones para la profundización del Acuerdo de Complementación Económica 53.

Durante su discurso en la XXIX Reunión de Consulta de Ministros de Relacio-

nes Exteriores de la OEA sobre la situación en Venezuela, el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, expresa: “La grave situación política, económica y social por la que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela, constituye uno de los mayores retos para el Continente Americano [...] La reunión de consulta que nos reúne el día de hoy, tiene por objetivo permitirnos dialogar de manera objetiva, responsable y solidaria sobre este tema urgente”.

Junio

7 de junio

La Procuraduría General de la República y la SRE informan que, con apego a las disposiciones del tratado de extradición vigente entre México y Guatemala, el gobierno de México cumple con el trámite de presentar la solicitud formal de extradición de Javier Duarte de Ochoa con motivo de las dos órdenes libradas por la juez de Control del Juzgado de Proceso y Procedimiento Penal Oral de Xalapa, Veracruz, por los delitos de abuso de autoridad, incumplimiento del deber legal, peculado, tráfico de influencias y coalición.

9 de junio

El presidente de México recibe en Palacio Nacional a la canciller de la República Federal de Alemania, Angela Merkel. El mandatario refiere el excelente estado que guarda la relación bilateral, la cual atraviesa por uno de los mejores momentos de su historia, y destaca que gracias a las frecuentes reuniones que ha sostenido con la canciller Merkel se ha consolidado una productiva relación de trabajo, basada en un diálogo franco y respetuoso. Con motivo de los trabajos que realizarán los mandatarios, el presidente y la canciller presidirán el evento económico “Alemania y México: socios en el camino hacia la industria 4.0 y la Formación Dual 4.0”.

16 de junio

A través de un comunicado de la SRE México hace un exhorto fraterno a los gobiernos de Estados Unidos y Cuba a encontrar coincidencias por la vía del diálogo y solucionar así sus diferencias. Lo anterior frente los anuncios de política exterior de la Unión Americana respecto a Cuba.

La SRE manifiesta su beneplácito ante la decisión del gobierno de Estados Unidos de mantener vigente el Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés). El 15 de junio el Departamento de Seguridad Interna publicó un comunicado en el que informa que el DACA permanece vigente y que las personas elegibles seguirán teniendo la opción de renovar el permiso de trabajo cada dos años.

19 de junio

El presidente de México inaugura la XLVII Asamblea General de la OEA, en Cancún, Quintana Roo. Con la inauguración de este foro de alto nivel México reafirma su confianza y compromiso con el multilateralismo y con el organismo como herramientas esenciales para enfrentar los grandes retos de la agenda global y regional.

20 de junio

En el segundo día de actividades del XLVII Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la OEA se celebra la Primera Sesión Plenaria en la cual fue electo por aclamación como presidente de la Asamblea el secretario Luis Videgaray. En su participación el representante mexicano refrenda el interés y compromiso de México con el organismo y subraya la vigencia y validez de los principios y valores que comparten los Estados miembros: “la democracia como modelo idóneo de convivencia pacífica e inclusiva, la protección irrestricta a los derechos humanos, el impulso al desarrollo integral, la solidaridad entre los países del hemisferio y el derecho internacional como norma de conducta entre los Estados”. Del mismo modo, se refiere a algunos de los temas más relevantes para el hemisferio, como el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la migración, la democracia, el desarrollo sostenible, el problema mundial de las drogas y los derechos de los pueblos indígenas, entre otros.

21 de junio

Concluye el XLVII Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado del 19 al 21 de junio, en Cancún, Quintana Roo. En este contexto, el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, destaca la importancia que México concede al trabajo del organismo y al multilateralismo como una herramienta esencial para hacer frente a los desafíos comunes que enfrenta el hemisferio. El funcionario mexicano señala que ante la actual coyuntura internacional, todos los países de la OEA deben redoblar su compromiso con los valores y principios que la sustentan.

28 de junio

La SRE expresa su voluntad para contribuir por la vía diplomática y de buena fe a la solución pacífica de la crisis, con pleno respeto de la soberanía y la constitución de la República Bolivariana de Venezuela. El gobierno de México ha expresado su grave preocupación por la creciente violencia y el deterioro del orden democrático en Venezuela, siempre exhortando al gobierno de la República y a los diferentes actores políticos a construir una salida pacífica a la crisis.

El secretario Videgaray viaja a la ciudad de Santiago de Cali, Colombia, para participar en la XVIII Reunión del Consejo de Ministros de la Alianza del Pacífico. Los ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas de Colombia, Chile, México y Perú darán seguimiento a los acuerdos adoptados durante la más reciente reunión celebrada en la Ciudad de México el 2 de junio y revisarán los entregables y mandatos con miras a la celebración de la XII Cumbre de Cali.

29 de junio

El presidente Peña Nieto viaja a Cali, Colombia, para participar en la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico, que tiene lugar los días 29 y 30 de junio. Los presidentes de Colombia, Chile, Perú y México acordarán nuevos mandatos orientados a acelerar el grado de integración que caracteriza a la Alianza del Pacífico y realizarán un balance de los logros alcanzados por el mecanismo a seis años de su fundación. El mandatario y sus homólogos de los países que integran la Alianza sostendrán un encuentro privado para después instaurar la Sesión Plenaria de la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico, en la cual conocerán un informe sobre los progresos de los Grupos Técnicos del bloque.

Julio

5 de julio

El presidente de México recibe en la Residencia Oficial de Los Pinos al secretario de Seguridad Interna de Estados Unidos, John F. Kelly. Durante el encuentro, el mandatario expresa la voluntad del gobierno mexicano de continuar trabajando con aquel país en iniciativas que fortalezcan a nuestros países y a toda la región. En ese sentido, en la reunión se enfatiza la importancia de que las autoridades de ambos países continúen trabajando juntas para combatir al crimen organizado transnacional a partir del enfoque de corresponsabilidad que ambas naciones han reconocido.

6 de julio

El presidente Peña Nieto se reúne con su homólogo de la República Francesa, Emmanuel Macron. Atendiendo a la invitación de éste, el presidente de México realiza una visita de trabajo a París, previo a su participación en la Cumbre del Grupo de los Veinte (G20). Los mandatarios intercambiaron puntos de vista sobre la Cumbre del G20 y coincidieron en que se trata de un foro privilegiado para impulsar la agenda de competitividad y desarrollo y hacer frente a los retos globales, al refrendar el compromiso de México con el Acuerdo de París.

7 de julio

En el marco de la Cumbre de Líderes del G20, en la ciudad de Hamburgo, Alemania, el presidente de México se reúne con el mandatario de Estados Unidos, Donald J. Trump. Ambos líderes reconocieron los esfuerzos realizados por sus respectivos gabinetes que, a través de un diálogo constante durante los últimos meses, han abordado retos bilaterales y regionales, como migración, seguridad y desarrollo económico. Durante la reunión bilateral, los presidentes intercambiaron puntos de vista sobre temas relevantes de la agenda económica entre México y Estados Unidos. En ese sentido, subrayaron la importancia de modernizar el TLCAN, de manera que resulte en beneficios tangibles para las economías y sociedades de América del Norte.

8 de julio

En el marco del segundo día de la Cumbre de Líderes del G20, en la ciudad de Hamburgo, Alemania, el presidente Peña Nieto se reúne con el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, para conversar sobre temas de interés compartido. Ambos líderes celebran que la relación entre México y Canadá continúa fortaleciéndose y coinciden en seguir trabajando a favor del libre comercio. Al respecto se enfatiza que la renegociación del TLCAN debe garantizar el libre comercio y el libre flujo de inversiones entre los tres países.

Durante los trabajos realizados por el presidente Peña Nieto y el primer ministro de Italia, Paolo Gentiloni, ambos líderes dialogan sobre el proceso de actualización del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea. El mandatario mexicano también sostendrá reuniones bilaterales con el primer ministro de India, Narendra Modi, y con el presidente del gobierno español, Mariano Rajoy.

13 de julio

El presidente de México recibe al secretario de Energía de Estados Unidos, Rick Perry, en la Residencia Oficial de Los Pinos. Durante la visita acuerdan trabajar sobre tres ejes estratégicos para incrementar y fortalecer una mayor seguridad energética, así como para propiciar el crecimiento y la integración de nuestros mercados energéticos.

16 de julio

El gobierno de México reconoce el alto nivel de participación en la consulta popular realizada el día de hoy en Venezuela y en distintas ciudades del mundo ante la convocatoria de la Asamblea Nacional de ese país.

17 de julio

El gobierno de México, a través de la SRE y la Procuraduría General de la República, informa que concluyó el procedimiento de extradición internacional de Javier Duarte de Ochoa de la República de Guatemala a México, a fin de que enfrente los diversos procesos penales que se encuentran instaurados en su contra por delitos presuntamente cometidos en el ejercicio público cuando se desempeñó como gobernador del estado de Veracruz.

18 de julio

El presidente Peña Nieto recibe al presidente del Partido Popular Europeo del Parlamento Europeo, Manfred Weber, junto con cinco vicepresidentes de esa agrupación política y el secretario general adjunto de dicho órgano, Juan Salafranca, así como el embajador de la Unión Europea en México, Andrew Standley. Durante su encuentro, los legisladores europeos intercambiaron opiniones con el mandatario mexicano respecto al proceso de modernización del marco jurídico bilateral entre México y la Unión Europea.

El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, y la embajadora de la República de Colombia en México, Patricia Cárdenas Santamaría, lanzaron la iniciativa “Año Colombia-México, México-Colombia, 2017-2018”.

19 de julio

El secretario Luis Videgaray viaja a la ciudad de Lima, Perú, para realizar una visita de trabajo con el objetivo de fortalecer el diálogo político y profundizar el marco jurídico de la relación bilateral. El secretario mexicano copresidirá, junto con el ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Ricardo Luna, la II Reunión del Consejo del Acuerdo de Asociación Estratégica México-Perú.

20 de julio

En el marco de su visita a Perú, el secretario de Relaciones Exteriores se reúne con el presidente Pedro Pablo Kuczynski, con quien dialoga sobre el dinamismo de la relación bilateral, así como sobre temas regionales. De igual manera, se reúne con la vicepresidenta Mercedes Aráoz Fernández, a quien reitera el interés de México por continuar con el diálogo de alto nivel y seguir impulsando la relación estratégica.

El gobierno de México, por conducto de la SRE, hace un respetuoso y fraterno llamado al gobierno del presidente Nicolás Maduro para que suspenda la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y abra así la puerta a una negociación que lleve a resolver la grave crisis democrática por la que atraviesa Venezuela.

24 de julio

El gobierno de México, a través de la SRE, rechaza de manera categórica la información difundida en el sentido de que México trabaja con otros países para afectar al gobierno de Venezuela: “México es un país respetuoso del derecho internacional, que no trabaja con ningún país en detrimento de otro, y su posición sobre la situación en Venezuela ha sido presentada de manera clara en los comunicados que ha emitido y en los foros internacionales en los que participa”.

30 de julio

La SRE informa que el gobierno de México no reconoce los resultados de la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente realizada en la República Bolivariana de Venezuela y lamenta que el gobierno de ese país haya decidido llevar a cabo unos comicios “contrarios a los principios democráticos reconocidos universalmente, que no se apegan a la Constitución de la República y que profundizan la crisis en que se encuentra el país”.

31 de julio

En el marco de su visita de trabajo a Japón, el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, sostiene una reunión con su homólogo japonés, el ministro Fumio Kishida. Durante el encuentro, los representantes destacan el excelente estado de la relación bilateral y la importancia del diálogo político entre ambos gobiernos.

Agosto*8 de agosto*

El secretario Videgaray participa en la ciudad de Lima, Perú, en la reunión para evaluar la crítica situación en Venezuela, junto con los cancilleres y representantes de 16 países, quienes exploran formas de contribuir al restablecimiento del orden democrático en la nación bolivariana por medio de una salida pacífica y negociada. En este contexto, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú emitieron una declaración conjunta en la cual se establece el compromiso de dar seguimiento a la situación en aquella nación a nivel de cancilleres hasta el pleno restablecimiento de la democracia en ese país, y de reunirse a más tardar en la próxima sesión de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, oportunidad en la que podrán sumarse otros países. Asimismo, manifiestan su decisión de no reconocer a la Asamblea Nacional Constituyente ni los actos que emanen de ella, por su carácter ilegítimo, así como su pleno respaldo y solidaridad con la Asamblea

Nacional, electa democráticamente. Se señala también que los actos jurídicos que conforme a la Constitución requieran autorización de la Asamblea Nacional, sólo serán reconocidos cuando dicha instancia los haya aprobado. Los cancilleres y representantes expresan su enérgico rechazo a la violencia y a cualquier opción que involucre el uso de la fuerza. Finalmente, señalan su seria preocupación por la crisis humanitaria que enfrenta el país.

12 de agosto

El gobierno de México, con pleno apego a las normas y principios de derecho internacional contenidos en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa su rechazo al uso o amenaza de uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y afirma que la crisis en Venezuela no puede resolverse mediante acciones militares, internas o externas. México reitera el contenido de la Declaración de Lima y seguirá haciendo todos los esfuerzos diplomáticos posibles para que se restaure la democracia en Venezuela a través de una salida pacífica y negociada.

18 de agosto

El secretario de Relaciones Exteriores de México y su homólogo de Cuba, Bruno Rodríguez, sostienen una reunión de trabajo en La Habana, Cuba, durante la cual revisaron temas de la agenda bilateral. De manera particular, comentaron los resultados de la V Reunión del Mecanismo Permanente de Información y Consultas Políticas Bilaterales.

El gobierno de México, a través del Grupo de Lima declara; “Los países firmantes expresamos nuestra enérgica condena a la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de usurpar las competencias y facultades legislativas de la Asamblea Nacional, lo cual ratifica la ruptura del orden democrático y constitucional en Venezuela”.

25 de agosto

El presidente de la República recibe en el Palacio Nacional las cartas credenciales de 12 nuevos embajadores, quienes iniciaron así sus actividades oficiales como representantes de sus naciones en México. Los nuevos embajadores residentes en México son: Alejandro González Pons, de República Dominicana; Anne Grillo, de Francia; Tasawar Khan, de Pakistán; Rut Krüger Giverin, de Noruega; Antoine Evrard, de Bélgica; Aminu Iyawa, de Nigeria; y Tashin Timur Söylemez, de Turquía. También recibió las cartas credenciales de los embajadores concurrentes: Nasser Mohamed Ousbo, de Djibouti; Mamady Conde, de Guinea; Sylvie Lucas, de Luxemburgo; Ingrida Levrence, de Letonia; y Stanislav Vidoviè, de Eslovenia.

El presidente Peña Nieto recibe al vicepresidente y jefe del Departamento Federal del Interior de la Confederación Suiza, Consejero Federal Alain Berset, quien realiza una visita de trabajo a nuestro país. El primer mandatario y el consejero federal hicieron un recuento del estado de las relaciones bilaterales.

27 de agosto

La SRE, emite un comunicado de prensa sobre las expresiones del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, respecto a diversos temas de la relación bilateral, manifestando que:

1. El gobierno de México, no pagará, de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia, un muro o barrera física que se construya en territorio estadounidense a lo largo de la frontera con México.
2. Respecto a la violencia generada en México por el tráfico ilícito de drogas, armas y dinero entre nuestros países, reiteramos que es un problema compartido que sólo terminará si se tratan sus causas de raíz: la alta demanda de drogas en Estados Unidos y la oferta desde México (y otros países).
3. La posición de México en la mesa de renegociación del TLCAN continuará siendo seria y constructiva, siempre poniendo el interés nacional por delante y buscando un resultado en el que los tres países norteamericanos ganen.
4. México no negociará el TLCAN ni ningún otro aspecto de la relación bilateral, por medio de las redes sociales o los medios de comunicación.

30 de agosto

En el marco de la gira de trabajo a Washington, D. C., los secretarios de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, y de Economía, Ildefonso Guajardo, se reúnen con Wilbur Ross, secretario de Comercio de Estados Unidos; Robert Lighthizer, representante comercial de ese país, y Jared Kushner, asesor especial de la Casa Blanca, con quienes se revisa de manera general la relación comercial entre México y Estados Unidos y el estado que guarda el proceso de modernización del TLCAN. Asimismo, el secretario Videgaray sostiene una reunión con Rex Tillerson, secretario de Estado de Estados Unidos, con el propósito de revisar temas de la agenda bilateral. Los secretarios conversan sobre los efectos del huracán Harvey en Texas y Rex Tillerson agradece en nombre de Estados Unidos la ayuda ofrecida por México.

31 de agosto

El presidente de México expresa sus condolencias al pueblo estadounidense y a los familiares de las personas fallecidas a consecuencia del paso del huracán Harvey en el estado de Texas, Estados Unidos.



Novedades bibliográficas

Jesús Velasco, *La derecha radical en el Partido Republicano. De Reagan a Trump*, FCE, RIAL, Santiago de Chile, 2016, 366 pp. Forjando al alero del Partido Republicano, el neoconservadurismo es uno de los movimientos políticos de derecha más relevantes de Estados Unidos debido a las dos generaciones que lo hicieron posible: la primera, preeminente durante el gobierno de Ronald Reagan; la segunda, relevante en el mandato de George W. Bush; y ambas, sumamente influyentes en la política exterior estadounidense en el último medio siglo. Fueron las ideas neoconservadoras acerca de los derechos humanos, el armamentismo y la defensa nacional las

que hallaron terreno fértil durante la administración de Reagan; y fueron los neoconservadores quienes respaldaron la decisión de George W. Bush de invadir Irak y emprender la guerra contra el terrorismo. Esas ideas siguen presentes en la política exterior de los Estados Unidos. Hoy, aparentemente debilitado, el neoconservadurismo enfrenta la crisis que amenaza a su partido: ha respaldado sin éxito a Ted Cruz, afín al Tea Party, rechazando la alternativa de Donald Trump, pero no pudo derrotar a este último en las elecciones primarias. Una lucha inédita entre personajes que irrumpen en un sistema político electoral resquebrajado que amenaza con deteriorar aún más la frágil salud de la democracia estadounidense.

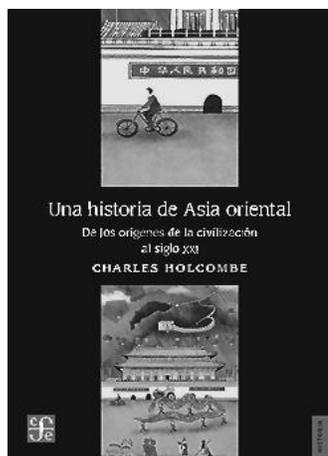
Rafael Rojas, *Traductores de la utopía. La Revolución cubana y la nueva izquierda de Nueva York*, FCE, México, 2016, 279 pp. En la década de los sesenta la ciudad de Nueva York se convirtió en el escenario donde interactuaron figuras representativas de una amplia gama de movimientos progresistas. La Gran Manzana contaba con un espectro intelectual y político particularmente diverso, en el que destacaban diarios de orientación liberal como *The New York Times* y *The Village Voice*, revistas con colaboraciones de reconocidos intelectuales marxistas como *Monthly Review* (donde escribieron Sweezy, Huberman y Baran);



personalidades de la talla de C. Wright Mills; líderes de los Panteras Negras; novelistas y escritores como Susan Sontag, Allen Ginsberg y Waldo Frank; además de publicaciones underground, como *Kulchury Pa'lante*. De manera paralela, en la isla de Cuba una revolución triunfante daba sus primeros pasos, al tiempo que se alejaba frenéticamente de los Estados Unidos. El trabajo pionero de Rafael Rojas explica desde otra perspectiva el distanciamiento entre ambos países: se enfoca en rescatar la recepción del régimen revolucionario en la cultura y la intelectualidad neoyorquina, además de mostrar el tendencial desacuerdo de buena parte de ella con el viraje de la isla hacia la órbita de la Unión Soviética. El lector encontrará en esta obra una reflexión minuciosa del proceso ideológico que hizo posible un cambio radical en la interpretación del fenómeno cubano por parte de la compleja y heterogénea izquierda neoyorquina.

William M. Leo Grande y Peter Kornbluh, *Diplomacia encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones secretas entre Washington y La Habana*, FCE, México, 2015, 628 pp. En el papel, Cuba y los Estados Unidos rompieron relaciones diplomáticas en 1961. Desde entonces y hasta la reapertura de sus respectivas embajadas en Washington y La Habana hubo entre los gobiernos de ambos países comunicaciones y nexos, intensos y parcialmente ocultos algunos de ellos, para atender los asuntos de interés mutuo, tanto de carácter bilateral como otros que involucran a otros países. *Diplomacia encubierta con Cuba* —fue el mejor libro del año en 2014, según *Foreign Affairs*— saca a la luz fechas, sitios y personajes involucrados en las negociaciones tras bambalinas entre los gobiernos de estos dos países, de las que sólo un puñado de funcionarios de alto nivel tenía conocimiento. Gracias a la desclasificación de archivos es posible conocer ahora esa intrincada historia, junto con más de 25 fotografías de los principales actores de esos encuentros, además de varias imágenes de documentos desclasificados. Con una narración amena y llena de sutilezas e intriga, LeoGrande y Kornbluh muestran cómo fueron evolucionando las negociaciones de esta delicada diplomacia de carácter no oficial. La edición que el lector tiene frente a sí incluye un prólogo del experto en América Latina Jorge I. Domínguez y un epílogo de los autores que narra la historia hasta el momento en que la bandera de las barras y las estrellas se izó nuevamente en el malecón de La Habana en julio de 2015.





Charles Holcombe, *Una historia de Asia Oriental. De los orígenes de la civilización al siglo XXI*, FCE, México, 2016, 544 pp. En un planeta que parece reducirse y que cada vez está más interconectado, desde hace algunos años las miradas del mundo se dirigen particularmente hacia China, Corea y Japón, pues gracias a su desarrollo económico y tecnológico se han constituido en una región de gran relevancia global. Sea que la concibamos como un todo o como un polo de civilización con una historia milenaria, Asia oriental ha ejercido una poderosa influencia desde la Antigüedad hasta nuestros días. En este detallado estudio Charles Holcombe —uno de los historiadores occidentales que más conocen la cultura china— plantea

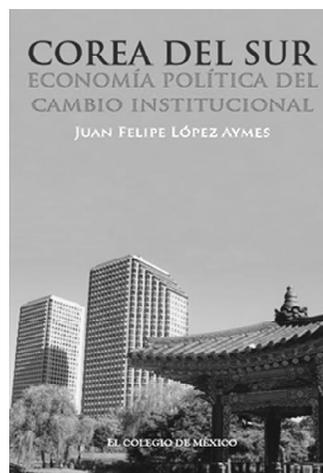
que la región más oriental de Asia puede abordarse como un todo o por partes, desde sus sistemas de escritura y sus herencias confucianas y budistas hasta sus vínculos institucionales, económicos, históricos e ideológicos. Esta historia comienza en el Neolítico y llega hasta hoy, y en ella se señalan las particularidades de los pueblos que integran la zona, sin soslayar el contexto global en el cual están insertos, desde los albores de esas naciones y su encuentro con Occidente hasta su consolidación como potencias mundiales. La mirada de Holcombe atraviesa periodos históricos y sistemas políticos para formular una panorámica de conjunto, en un notable esfuerzo de síntesis y de erudición académica. Éste es un libro escrito para estudiantes, profesores y todas las personas deseosas de adentrarse en el complejo y rico entramado de relaciones, ya sean visibles o furtivas, de esta gran y decisiva zona, cuna de algunas de las más importantes civilizaciones de la Tierra.

Guillermo Zermeño Padilla, *Historia/fin de siglo*, COLMEX, México, 2017, 311 pp. *Historia/fin de siglo* es el resultado de las conferencias organizadas en el otoño de 2011 con motivo del septuagésimo aniversario del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. El libro que las agrupa es una obra colectiva en más de un aspecto: reúne reflexiones de una decena de historiadores, antropólogos y estudiosos de la literatura originarios de Estados Unidos, Brasil, México, Alemania, Francia, España y la India. A esta diversidad de áreas del conocimiento y de latitudes se suma, de manera poco usual en la academia, el dialogo sostenido con el público al final de las exposiciones, con lo que, a la riqueza propia de cada



ponencia, se añaden las reacciones suscitadas en cada sesión. El tema que congregó a tal diversidad fue la historia de la historiografía observada en la encrucijada de dos centurias. Los autores reflexionan acerca de la mutación del tiempo y la creencia en la historia; la nueva importancia para la historia de la espacialidad y la corporeidad; las relaciones problemáticas entre la historia y la “ficción”; el impacto de un “lento presente” en la historiografía contemporánea; la utilización de categorías explicativas que impide dar cuenta de las “especificidades” de la historia; el significado que tiene el ingreso en la modernidad como experiencia/global; los retos que representa el conocimiento de grupos desplazados o aniquilados a fin de poder identificar gestos y muecas antes imperceptibles; y el esfuerzo reflexivo y autocrítico sobre las convenciones tradicionales de la historiografía y sus desafíos ante la nueva globalización. En fin: pensar y repensar los que la historia es, ha sido o podría ser en el futuro.

Juan Felipe López Aymes, Corea del Sur. Economía política del cambio institucional, COLMEX, México, 2015, 292 pp. Corea del Sur es uno de los pocos países de reciente desarrollo que han transitado exitosamente de la pobreza a la riqueza sin depender de la inversión extranjera. ¿Cuál es la importancia de las instituciones en esta historia? ¿Por qué la liberalización económica no inhabilitó al Estado coreano como director del proceso de inserción al capitalismo global? El éxito fue en parte gracias a la construcción de un marco institucional que dio autonomía y centralizó el poder de la burocracia, y también gracias a la disposición sociocultural y nacionalista para alcanzar a los países capitalistas avanzados. Desde una perspectiva de economía evolutiva, este libro narra y explica ese proceso y argumenta que el régimen de inversión extranjera es la clave institucional para incorporarse y adaptarse en la globalización de una manera gradual, manejable y en función de la economía nacional. El relativo éxito de Corea del Sur al salir bien librada de la crisis financiera global de 2007-2008 y su actual liderazgo económico, político y tecnológico no pueden entenderse sin tomar en cuenta las transformaciones institucionales previas y posteriores a la crisis de 1997, que dieron al Estado una mejor capacidad de respuesta. Para ilustrar el argumento central sobre la economía política del cambio institucional y los factores internacionales se analizan tres sectores de la economía coreana: automotriz, bancario y de telecomunicaciones.



Normas editoriales

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es una revista científica que aborda temas propios de la realidad internacional entre los que se encuentran: política internacional, política exterior de México, estudios regionales, derecho internacional, cooperación internacional, desarrollo humano, economía internacional y comercio exterior, entre otros.

Objetivo

El objetivo central de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es la difusión de trabajos académicos e investigaciones en el área de Relaciones Internacionales con el fin de contribuir al desarrollo del conocimiento sobre los distintos ámbitos que conforman la realidad internacional, así como aportar a los debates teóricos y empíricos de vanguardia que tienen lugar a nivel mundial.

Áreas

El recorrido temático que se ha realizado a través de las colaboraciones en la Revista se circunscribe a las áreas de estudio de teoría y metodología, política internacional, política exterior, economía internacional, derecho internacional y estudios regionales. Ha habido disertaciones en relación con tópicos como: armamentismo, integración regional, globalización, política exterior de México, seguridad nacional, operaciones de mantenimiento de la paz, medio ambiente, sistema monetario internacional, economía y comercio internacional, entre otros, siempre presentadas con aportaciones novedosas y provocadoras de un debate académico y profesional.

1. Naturaleza de los trabajos

Deberán ser resultado o avances de investigación de académicos y profesionales con grado en Relaciones Internacionales o disciplinas afines. Los textos deben ser originales y de alto nivel sobre cuestiones relacionadas con la temática de las relaciones internacionales.

2. Características de los trabajos

2.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* acepta para su publicación los siguientes tipos de trabajos, en español:

2.1.1. Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico, con un adecuado desarrollo analítico. Deberán incluir introducción, desarrollo y conclusiones así como resúmenes y palabras clave tanto en español como en inglés. Su extensión será de 25 a 35 cuartillas.

2.1.2. Notas de investigación: trabajos que informen de manera breve hallazgos singulares, nuevas aportaciones, replicación de hallazgos o añadidos a la literatura científica que justifiquen su publicación en la extensión y desarrollo teóricos o el detalle analítico requerido a los artículos. Su extensión será de 10 a 15 cuartillas.

2.1.3. Reseñas: trabajos ensayísticos que analicen novedades editoriales de interés académico y científico. Su extensión será de ocho a 10 cuartillas.

2.2. Todos los trabajos deberán usar letras mayúsculas y minúsculas –atendiendo sólo a las reglas que marca la gramática– claramente diferenciadas y no tener errores ortográficos. Se presentarán en hojas tamaño carta, numeradas, y a un espacio de 1.5 en *Times New Roman* de 12 puntos.

2.3. Deberán incluir, al pie de cada página, las notas y referencias bibliográficas debidamente redactadas y numeradas de acuerdo con los siguientes ejemplos:

Libros:

Juan González, *El futuro de México*, Porrúa, México, 1998, pp. 42-43.

Artículos de revista o periódico:

Abelardo Villegas, “La filosofía y la ciencia en la actual encrucijada” en *OMNIA*, vol. 5, núm. 15, Coordinación General de Estudios de Posgrado, UNAM, México, junio 1989, p. 63.

2.4. Incluirán al final del documento un listado numerado, con las fuentes que fueron consultadas para la elaboración del documento presentado.

2.5. Incluir en la primera hoja un resumen del artículo, de no más de 200 palabras, en español e inglés (*abstract*) y palabras clave (*key words*) en ambos idiomas. El resumen debe comprender todos los conceptos importantes del artículo y sus correlaciones, así como plantear las conclusiones principales.

2.6. En caso de incluir gráficas, cuadros, imágenes o dibujos, se deben enviar en archivos por separado indicando el programa bajo el cual fueron elaborados, por ejemplo *Excel* o *Power Point*. Las imágenes se deberán enviar en resolución de 300 DPI y en tonos de grises.

3. Forma de entrega y número de ejemplares

3.1. Se entregarán dos ejemplares impresos: original y copia fotostática de buena calidad.

3.2. Los autores deberán entregar sus trabajos en formato electrónico, utilizando el procesador de textos *Word*.

3.3. Por respeto al autor, el equipo de edición de la Revista no puede hacer modificaciones a los textos por lo que se limita a señalar observaciones.

4. Identificación

En cada colaboración se deberá entregar una hoja separada con los siguientes datos:

- 4.1. Título del trabajo en inglés y español.
- 4.2. Fecha de elaboración del trabajo.
- 4.3. Nombre del autor o autores, con una referencia académica profesional breve.
- 4.4. Síntesis curricular: grado académico e institución que lo otorga, área de especialización, publicaciones recientes y dependencia en la que se desempeña.
- 4.5. Domicilio, lugar de trabajo, teléfonos, correo electrónico y cualquier otro dato que permita su oportuna localización.

5. Envío

Las colaboraciones deberán enviarse a la atención de la Dra. Ileana M. Cid Capetillo, directora de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Edificio “E”, Centro de Relaciones Internacionales, Circuito Mario de la Cueva s/n, C. P. 04510, Ciudad Universitaria, CDMX, o al correo electrónico revista_rel_int_unam@hotmail.com

6. Evaluación y dictamen

- 6.1 El dictamen emitido a través del método “doble ciego” es inapelable y anónimo.
- 6.2. Los trabajos serán evaluados por dos especialistas (dictaminadores) ajenos a la institución de procedencia del autor del artículo o nota.
- 6.3. Los especialistas emitirán un dictamen sobre la calidad científica del artículo o nota y la conveniencia de su publicación.
- 6.4 El dictamen puede ser de tres tipos: positivo, negativo o condicionado.
Positivo: Se aprueba el manuscrito para su publicación, tal como está o con algunas modificaciones.
Condicionado: Se propone al autor una revisión del texto y ciertos cambios como condición para su publicación. Cuando el autor remita su texto revisado, con las modificaciones pertinentes, éste volverá a ser enviado al mismo dictaminador para que emita la decisión final sobre la publicación del artículo.
Negativo: Se rechaza la publicación sin invitación a la reelaboración del manuscrito.
- 6.5. En caso de que los dos dictámenes resulten discrepantes, podrá solicitarse una tercera evaluación.
- 6.6. La decisión de los dictaminadores se notificará a los autores por correo electrónico.

7. Exclusividad de la Revista

Los trabajos enviados a la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones.

8. Derechos y obligaciones de los autores

8.1. La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* mantendrá el anonimato de la autoría de los artículos y notas y no los difundirá más allá de lo necesario para el proceso de dictaminación.

8.2. En caso de que exista inconformidad o dudas, los autores pueden manifestarlo mediante escrito al director y/ o editor de la Revista.

8.3. Los autores deberán asumir los siguientes compromisos:

8.3.1. Lectura y aceptación de los criterios editoriales de la Revista.

8.3.2. No publicar su artículo en ninguna otra revista, libro o periódico, ya sea impreso o electrónico.

8.3.3. Ceder los derechos de autor, de comunicación pública de su manuscrito para su difusión y explotación a través de internet, portales y dispositivos inalámbricos que decida el director de la Revista, para ponerlos a disposición de los lectores para su consulta en línea, para impresión en papel y/ o para que sean descargados y archivados.

8.3.4. Firmar una carta de declaración de originalidad del trabajo escrito.

9. Devolución de originales

9.1. La revista no se hace responsable de la devolución de originales.

9.2. La revista se reserva el derecho de devolver todo aquel trabajo que no cumpla con las especificaciones aquí señaladas.

Principios de ética y Declaración sobre negligencia¹

Responsabilidades o comportamiento del Comité Editorial

- La descripción de los procesos de revisión por pares es definido y dado a conocer por el Comité Editorial con el fin de que los autores conozcan cuáles son los criterios de evaluación. El Comité Editorial estará siempre dispuesto a justificar cualquier controversia en el proceso de evaluación.

Responsabilidades o comportamiento del Editor

- El editor se debe responsabilizar por todo lo publicado en la revista. Deberá esforzarse por satisfacer las necesidades de los lectores y autores; por mejorar constantemente la revista; por asegurar la calidad del material que publica; por impulsar los estándares académicos y científicos. Por otra parte, el editor deberá estar dispuesto a publicar correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario.
- La decisión del editor de aceptar o rechazar un trabajo para su publicación debe estar basada únicamente en la importancia del artículo, la originalidad, la claridad y la pertinencia que el trabajo represente para la revista.
- El editor se compromete a garantizar la confidencialidad del proceso de evaluación, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento.
- El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados a la Revista y el Comité Editorial tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán.
- El editor asume la responsabilidad de informar debidamente al autor la fase del proceso editorial en que se encuentra el texto enviado, así como de las resoluciones del dictamen.
- Un editor debe evaluar los manuscritos y su contenido intelectual sin distinción de raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad, o la filosofía política de los autores.
- El editor y cualquier equipo editorial no divulgarán ninguna información sobre un manuscrito enviado a cualquier persona que no sea el autor correspondiente, revisores, revisores potenciales u otros asesores editoriales
- Todos los materiales inéditos dados a conocer en un manuscrito enviado no se utilizarán en investigaciones personales de un editor, sin el consentimiento expreso y por escrito del autor. Información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares serán confidenciales y no se utilizarán para obtener ventajas personales. Los editores deben tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares justa y apropiada.

Responsabilidades de los autores

- Los autores deben garantizar que sus manuscritos son producto de su trabajo

¹ Departamento Editorial de Revistas Académicas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. UNAM.

original y que los datos han sido obtenidos de manera ética. Además, deben garantizar que sus trabajos no han sido previamente publicados o que no estén siendo considerados en otra publicación. Se considerará a un trabajo como previamente publicado cuando ocurra cualquiera de las siguientes situaciones:

- 1) Cuando el texto completo haya sido publicado.
 - 2) Cuando fragmentos extensos de materiales previamente publicados formen parte del texto enviado a la Revista.
 - 3) Cuando el trabajo sometido a la Revista este contenido en memorias publicadas in extenso.
 - 4) Estos criterios se refieren a publicaciones previas en forma impresa o electrónica y en cualquier idioma.
- Para la publicación de sus trabajos, los autores deben seguir estrictamente las normas para la publicación de artículos definidas por el Comité Editorial.
 - Los autores enviarán a la Revista un original del artículo sin información personal (nombre, datos de contacto, adscripción, etc.) y excluyendo su nombre de las referencias bibliográficas en que aparece.
 - Los autores de los informes de investigaciones originales deben presentar una descripción precisa del trabajo realizado, así como una discusión objetiva de su importancia. Los datos subyacentes deben estar representados con precisión en el artículo. Un documento debe contener suficiente detalle y referencias para permitir a otros a utilizar el trabajo. Declaraciones fraudulentas o deliberadamente inexactas constituyen un comportamiento poco ético y son inaceptables.
 - Los autores deben asegurarse de que han escrito en su totalidad las obras originales, y si los autores han utilizado el trabajo y / o palabras de otros tiene que ser debidamente citado. El plagio en todas sus formas constituye una conducta no ética editorial y es inaceptable. En consecuencia, cualquier manuscrito que incurra en plagio será eliminado y no considerado para su publicación.
 - Un autor no debería, en general, publicar los manuscritos que describen esencialmente la misma investigación en más de una revista o publicación primaria. La presentación del mismo manuscrito a más de una revista constituye un comportamiento poco ético y la publicación es inaceptable.
 - Se deben de reconocer las fuentes adecuadamente. Los autores deben citar las publicaciones que han sido influyentes en la naturaleza del trabajo presentado. La información obtenida de forma privada, como en conversaciones, correspondencias o discusiones con terceros, no debe ser usado sin explícito permiso escrito de la fuente.
 - La autoría debe limitarse a aquellos que han hecho una contribución significativa a la concepción, diseño, ejecución o interpretación del estudio. Todos aquellos que han hecho contribuciones significativas deben aparecer como co-autores. El o los autores principales deben asegurar que todos los co-autores se incluyen en el artículo, y que todos han visto y aprobado la versión final del documento y han acordado su presentación para su publicación.
 - Todos los autores deben revelar en su manuscrito cualquier conflicto de fondo financiero u otro de interés que pudiera influir en los resultados o interpretación de

su manuscrito. Todas las fuentes de apoyo financiero para el proyecto deben ser revelados.²

- Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en su obra publicada, es su obligación notificar de inmediato al Director de la revista o editorial y cooperar con el editor para retractarse o corregir el papel.

Responsabilidades de los revisores

- Los revisores se comprometen a notificar sobre cualquier conducta no ética por parte de los autores y señalar toda la información que pueda ser motivo para rechazar la publicación de los artículos. Además, deben comprometerse a mantener de manera confidencial la información relacionada con los artículos que evalúan.
- Para la revisión de los trabajos, los revisores deben contar con las directrices para realizar esta tarea. Dichas directrices deben ser proporcionadas por el editor y son las que deben de considerar para la evaluación.
- Todo revisor seleccionado debe de notificar en el menor tiempo posible al editor si está calificado para revisar la investigación de un manuscrito o si no está en la posibilidad de hacer la revisión.
- Cualquier manuscrito recibido para su revisión debe ser tratado como documento confidencial. No se debe mostrar o discutir con otros expertos, excepto con autorización del editor.
- Los revisores se deben conducir de manera objetiva. Toda crítica personal al autor es inapropiada. Los revisores deben expresar sus puntos de vista con claridad y con argumentos válidos.
- Toda información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares debe ser confidencial y no se utilizará para obtener ventajas personales.
- Los revisores no deben evaluar los manuscritos en los que tienen conflictos de intereses.

Fuentes consultadas:

“Publication ethics and publication malpractice statement”, Faculty of Management. <http://www.management.utm.my/es/jurnal-kemanusiaan/122-others/654-publication-ethics-and-publication-malpractice-statement.html> Fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.

“Declaración de ética y negligencia profesional”, *Lengua y Habla*, Revista del Centro de Investigación y Atención Lingüística C.I.A.L., México, <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/lenguayhabla/about/editorialPolicies#custom-2> Fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.

“Ética de publicación”, *Veterinaria México OA*, Facultad de Veterinaria, UNAM, México, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/Veterinaria-Mexico/about/editorialPolicies#custom-3> Fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.

² Para revistas médicas puede encontrarse más información sobre conductas inaceptables en la publicación científica en la Asociación Mundial de Editores Médicos (WAME), el Comité sobre Ética de Publicación (COPE) o el Comité Internacional de Editores de Revistas Médicas (ICMJE).

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 129, correspondiente a septiembre–diciembre de 2017, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir el 16 de enero de 2018, en los talleres de Comercial de Impresos MB, Petróleos Mexicanos 11, Col. Petrolera Taxqueña, Deleg. Coyoacán, CDMX. El tiro consta de 300 ejemplares impresos mediante Offset en papel cultural ahuesado de 75 grs. y los forros en cartulina couché de 300 grs. En su composición se usó el tipo Garamond 11.5/13. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Domingo Cabrera Velázquez.