

43/2016

05 de mayo de 2016

Roberto Senini

María J. Espona

*Samanta Curti**

Constructivismo y estrategia en las relaciones internacionales. Parte I: Políticas nucleares de confrontación. El caso de India y Pakistán

Visitar la WEB

Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Constructivismo y estrategia en las relaciones internacionales. Parte I: Políticas nucleares de confrontación. El caso de India y Pakistán

Resumen:

Las armas nucleares y su control representan un claro desafío para la comunidad internacional. Los resultados de la última Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación son un ejemplo de ello.

En este contexto, desarrollamos un marco conceptual, desde las perspectivas del constructivismo y de las relaciones internacionales para abordar el caso de India y Pakistán buscando explicar la situación actual y pensando en su evolución.

Llegamos a diversas conclusiones, destacándose que las opciones estratégicas en materia de política nuclear y no proliferación se hallan vinculadas prioritariamente a procesos de identidad nacional e intereses nacionales y la reconstrucción o reproducción de dichas identidades a través de sus políticas exteriores.

Abstract:

Nuclear weapons themselves and their control represent a clear challenge to the international community. The results of the last Non Proliferation Treaty are an example of that.

In this context, we developed a conceptual framework, from both constructivism and international relations theory, to deal with the cases of India and Pakistan looking for an explanation of the current situation and thinking in the evolution of each case.

We reached several conclusions, standing out that the strategic options on nuclear and non-proliferation policy are primary linked to national identity processes, national interests and the reconstruction or reproduction of such identities through their foreign policies.

Palabras clave: Proliferación nuclear, constructivismo, relaciones internacionales.

Keywords: Nuclear proliferation, constructivism, international relations.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Introducción

India y Pakistán, desde que declararon su independencia de Gran Bretaña en 1947, han librado varias disputas territoriales, en su mayoría por el control de la zona de Cachemira, territorio situado en el extremo norte de India, que además de limitar con este país lo hace también con Pakistán, Afganistán y China.

En este enfrentamiento, aún pendiente de resolución, juega un importante rol el factor geopolítico, así como también el étnico y religioso entre hindúes y musulmanes pakistaníes, lo cual lleva a actitudes teñidas por un marcado fundamentalismo. Luego de infructuosos intentos de apaciguamiento, en 1998, ambos países desarrollaron una escalada nuclear en el marco del histórico conflicto, mediante la realización de pruebas nucleares subterráneas. Desde entonces cualquier tensión entre los mismos no consiste en un conflicto meramente regional, sino que constituye un enfrentamiento entre potencias nucleares, con repercusión mundial.

Si bien existen casos similares de disputas estatales en las que luego de períodos de tensión inician finalmente una etapa de toma de medidas de confianza mutua, como es el caso de Argentina y Brasil, surge la inquietud de indagar por qué algunos países optan por políticas nucleares de confrontación y otros de cooperación.

Nuestro enfoque es esencialmente un análisis desde la perspectiva constructivista de las relaciones internacionales, a efectos de indagar acerca de los elementos que descansaron sobre las construcciones específicas de identidad nacional e intereses nacionales que influyeron en las orientaciones externas y decisiones estratégicas de cada uno de los Estados considerados.

Este trabajo integra, como antecedente, un largo proceso de investigación en materia nuclear y su relación con los procesos de construcción de identidades nacionales, así como la emergencia de un *stock* de discursos hegemónicos que determinaron las relaciones de poder y sus transformaciones históricas en torno a la dialéctica amigo/enemigo, elementos que intentan aportar nuevas perspectivas a esta compleja temática.

El objetivo general de la presente investigación es analizar, desde la perspectiva del constructivismo, el conflicto nuclear entre India y Pakistán. En otro artículo se presentará el caso de Argentina y Brasil, analizando los mismos aspectos que presentamos ahora, para alcanzar conclusiones comparando ambos desarrollos.

A los efectos de lograr dicho objetivo, la presente investigación de tipo descriptivo cualitativo, efectuará una recopilación documental consultando fuentes específicas de tipo bibliográfico, diarios de época y documentales fílmicos, como medio para efectuar un análisis de contenido.

Marco teórico: el Constructivismo

El presente estudio analiza el caso de India-Pakistán desde una perspectiva constructivista de las Relaciones Internacionales. Por ello, corresponde explicar brevemente los postulados de dicha teoría, acción que se realiza a continuación.

Para el Constructivismo, en los Estados en desarrollo, donde la construcción de la soberanía y del Estado sigue siendo un objetivo aun no alcanzado, la identidad internacional tiene que ver, por un lado, con un «otro externo», elemento diferenciador y estructurante de identidad política, que, tal como sugiera el principal teórico de esta línea de pensamiento, Alexander Wendt, fija relaciones de amistad o enemistad¹. Por otro lado, esta misma identidad se relaciona (quizás de un modo más crucial) con qué tipo de Estado que se pretende construir y cómo la política exterior reproduce esta discusión, al tiempo que sirve para construir esa identidad.

Así entonces, los Estados «desarrollados» han tenido mayor éxito que los Estados «en desarrollo» en externalizar las diferencias y ubicar al enemigo y la amenaza fuera del país y no dentro. Siguiendo esta línea, el «Estado en desarrollo» construye parte de sus amenazas y diferencias en función de la integración –o no– del «otro interno», de modo tal que los conflictos al interior del mismo, constituyen motivo de pugna entre diferentes proyectos de país, donde identidades alternas intentan ocupar el centro de la escena a través de la construcción de discursos hegemónicos, proyectando una política exterior que termina reproduciendo estas divisiones internas.

Un segundo elemento diferenciador, destaca Wendt, se halla vinculado a la naturaleza de la relación entre el sector civil y el militar². Observa que mientras que en los Estados «desarrollados» los militares ocupan un lugar subordinado a la esfera política y trabajan a través de canales institucionalizados, en muchas de las denominadas «nuevas democracias», las instituciones militares presentan amplios márgenes de autonomía. Esto expresa cómo la relación civil/militar condiciona la constelación de discursos de identidad y política exterior.

Para el constructivismo, la identidad, modelada a través de la interacción (interaccionismo simbólico), es aquello que determina el interés nacional.

El constructivismo, de acuerdo a Mariela Cuadro³, cuestiona, principalmente, la concepción hobbesiana de las relaciones internacionales y promueve, en su lugar, un cosmopolitismo liberal. En la ontología hobbesiana, las representaciones primeras de los Estados son identidades construidas y naturalizadas en forma negativa, al

¹ A. Wendt: *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

² *Ibíd.*

³ M. Cuadro: *De identidades y Relaciones Internacionales: Crítica al constructivismo, relaciones de poder y el lugar de los intereses nacionales*. La Plata: V Congreso de Relaciones Internacionales. Universidad de La Plata. 2010. Disponible en

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39722/Documento_completo.pdf?sequence=1.

reconstruir la representación del Estado como regulador del estado de naturaleza pre-social y portador de una naturaleza egoísta. El constructivismo postula, contrariamente, que la representación primaria es voluntaria, por la posibilidad de elegir los roles a tomar, vis a vis un otro.

Pero las relaciones de poder no pueden disociarse, ni establecerse, sin la producción, acumulación y circulación de un saber, instanciado en un dispositivo de discurso⁴. De allí que las identidades son instancias discursivas cuya materialidad está dada por la función performativa del lenguaje.

Para el constructivismo las identidades políticas y las estructuras sociales, incluyendo las que regulan las interacciones internacionales, están social e históricamente construidas⁵. Entonces las identidades, constituidas por estructuras internas y externas, no dependen de factores naturales, no son autónomas sino heterónomas, vale decir, son sociales, por definición; están en función del otro, de la alteridad, y sus transformaciones ocurren al interior de los procesos históricos. Así pues, en la medida en que el lenguaje es social, las identidades son inescindibles del lenguaje representacional, a la vez que no existe identidad que no posea, por función, establecer una diferenciación respecto de otro.

En tanto que no se pueda pensar la identidad sin pensar, al mismo tiempo, la otredad, en el campo de las relaciones internacionales, las identidades estatales son construidas en relación a las identidades interestatales (externas) que, en tanto relaciones políticas, son relaciones de poder y, por lo tanto, contingentes e históricas. Entender las identidades como procesos, pone su acento en su carácter de construcción y nos permite situar su proceso de producción en contextos históricos signados por determinadas relaciones de poder.

Importa para este estudio destacar que el programa de investigación del constructivismo tuvo su punto de inicio, no a partir de una teoría acabada sino más bien a partir de las carencias percibidas en los enfoques tradicionales, concretamente en el programa neorrealista y neoliberal, y particularmente en el tratamiento de los factores socio-cognitivos y socio-históricos. Sin constituir una teoría acabada de las relaciones internacionales, la posición constructivista desarrolla una teorización más inductiva e interpretativa que deductiva y explicativa. Se plantea hipótesis de trabajo y un estilo de razonamiento orientado en base a problemas empíricos y estudios de caso antes que premisas o supuestos.

Este enfoque, en términos de opciones de elección estratégica en el campo nuclear, constituye una mirada que aporta una mayor complejidad y densidad al clásico modelo multicausal propuesto por Scott Sagan, anteriormente mencionado.

⁴ *Ibíd.*

⁵ A. Wendt: *op. cit.*

En este trabajo se prestará especial atención a aquellos elementos constitutivos de la identidad nacional, ya explicados en el presente apartado.

Un acercamiento al orden nuclear

Las nuevas tendencias internacionales inherentes a la difusión del poder y los cambiantes criterios de índole normativa del orden mundial, posibilitan identificar algunas dinámicas materiales y políticas que trabajan como incentivos al interés de los Estados en la actividad nuclear. Ninguno de los países analizados en los estudios de caso del presente trabajo constituye una excepción a dicho patrón. Por el contrario, en gran medida, su comportamiento en el sector nuclear sin desestimar su identidad histórica, puede hallar algún grado de explicación a partir de los nuevos datos del ambiente internacional, en general, y del orden nuclear, en particular.

Señalan Federico Merke y Florencia Montal⁶ que dichas cambiantes tendencias globales posibilitan, a través de las declaraciones y discursos de sus líderes o de la lectura especializada, dar cuenta de los movimientos en marcha. Para estos autores, en los años noventa, los temas que dominaban las relaciones internacionales eran la hegemonía norteamericana, el ascendiente despliegue de un capitalismo globalizado, la institucionalización de amplios sectores de la política internacional, y las transferencias de poder desde los Estados hacia los mercados y la sociedad civil. El cambio de paradigma lo provocaron los atentados a los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, tras los cuales pasaron a dominar estudios en torno al imperialismo norteamericano, la ideología conservadora, el terrorismo, las guerras en Afganistán e Irak, y las formas en que la religión fue ocupando espacio en los debates de política internacional.

En este ambiente internacional en dinámica de transformación, el orden nuclear se encuentra acompañando los cambios de sintonía, con los incentivos que imponen las políticas estatales significativamente más intensas en materia de recursos naturales. Esta focalización, expresa una suerte de vigilia estratégica nuclear, dada la percepción de que el sistema internacional actual ofrece incentivos mayores a los Estados para el desarrollo de programas nucleares, y porque los pilares sobre los que se construyó el orden nuclear vigente se hallan en crisis.

Merke y Montal, señalan que el orden nuclear se basó en un régimen de verificación cuyo núcleo de negociación se constituía a partir de un intercambio de promesas: los poseedores de armas nucleares se comprometieron a desarmarse y los países no poseedores de tales armas se comprometieron a no desarrollarlas⁷. Como corolario, a

⁶ F. Merke, F. Montal: «El programa nuclear de Brasil ante los nuevos incentivos de la sociedad internacional». En *Mas allá del TNP. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*. Ministerio de Defensa, vol. 6, 2010.

⁷ *Ibíd.*

partir de la década de los 70, muchos Estados parecían comprometerse a respetar el derecho al uso pacífico de la energía nuclear⁸.

No obstante, los poseedores de armas nucleares han hecho pobres esfuerzos para la reducción de sus arsenales nucleares. Este magro balance es sumamente significativo, en términos de políticas nucleares y construcción de percepciones, a la hora de las presiones y exigencias a quienes se comprometieron a no proliferar⁹.

En segundo término, los –inicialmente– no poseedores de armamento nuclear que no firmaron el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), como es el caso de Israel, Corea del Norte y los actores que se estudian: India y Pakistán, finalmente terminaron desarrollando tal arsenal, usufructuando de los beneficios del Tratado¹⁰.

En tercer lugar, los Estados no poseedores de armas nucleares que firmaron el TNP fueron, en última instancia, los que recibieron las mayores presiones del régimen, legitimándose, así, una inequitativa orientación a evitar la proliferación antes que a una movilización efectiva del proceso de desarme¹¹.

La temática resulta, hoy en día, de suma actualidad. Dos nuevas tendencias completan el diagnóstico. La primera refiere al aumento de Estados que pretenden nuclearizarse, en principio, con fines pacíficos, en un renacer de la energía nuclear que lleva a más gobiernos a interesarse por el desarrollo de programas nucleares. La segunda, se halla vinculada a la percepción de un tratamiento diferenciado hacia algunos Estados, elemento sumamente corrosivo de la confianza en el régimen. Esta tendencia se halla directamente vinculada con uno de los actores analizados en el presente trabajo como es el caso de la India. Este país, no firmante del TNP, suscribió en el 2006 un acuerdo bilateral con los EE.UU. de cooperación en materia nuclear de uso civil, luego convalidado, en el 2008, por el Grupo de Proveedores Nucleares. En el 2010 un nuevo acuerdo indo-norteamericano en materia de reprocesamiento de combustible nuclear¹² provocó numerosos reclamos para que el comercio nuclear se efectuara únicamente entre Estados Parte del TNP. La lógica de tales reclamos se halla en que esta operatoria es percibida como un precedente significativo a la denominada «proliferación

⁸ Cabe mencionar al Tratado de No Proliferación Nuclear (conocido también por sus siglas, TNP) abierto a la firma de los Estados a partir del 1 de julio de 1968, restringiendo la posesión de armas nucleares. En nuestra región en particular, el Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (más conocido como Tratado de Tlatelolco), se encuentra en vigencia desde el 25 de abril de 1969, estableciendo la desnuclearización del territorio de América Latina y el Caribe de los países signatarios.

⁹ F. Merke, F. Montal: *op. cit.*

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² Nota: *Inoportuno acuerdo de reprocesamiento nuclear entre Estados Unidos e India*. Extraída del sitio Web Infopuntual <<http://www.infopuntual.com/post/inoportuno-acuerdo-reprocesamiento-nuclear-estados-unidos-india-107.aspx>> (febrero 2012)

opaca» toda vez que países, como Irán, observan con sumo interés la experiencia de la India.

¿Proliferación o cooperación? Estado del Arte

Para entender por qué ciertos Estados optan por estrategias defensivas/ofensivas con respecto al desarrollo nuclear, mientras que otros optan por la no proliferación y cooperación en dicha temática, es importante mencionar las razones detrás de la elección de cada estrategia. Sobre ellas, existe una abundante bibliografía académica. En breve síntesis se mencionan algunas posiciones:

Erik Gartzke y Dong-Joon Jo¹³ clasifican dos grupos de argumentos: aquellos que se concentran en la voluntad de un Estado de adquirir armas nucleares (perspectiva de la demanda), y aquellos argumentos que destacan las oportunidades de un Estado de adquirir armas nucleares (perspectiva de la oferta). Señala Matthew Kroenig¹⁴ que la mayor parte de la investigación académica sobre proliferación nuclear se ha concentrado en la demanda.

Por otra parte, Scott Sagan¹⁵ argumenta que existen tres razones principales que impulsa a los Estados a desarrollar o abandonar los programas nucleares: por seguridad, por *lobbies* o por mantener un *status quo* determinado. De cada razón, el autor presenta un modelo que la encuadra.

En primer lugar, el modelo de securitización o seguridad, agrupa a los Estados en entornos conflictivos o competitivos, cuyas percepciones son de amenazas constantes y sin tradición de acuerdos normativos y confianza mutua. Estos desean armas nucleares como medio de disuasión de la amenaza externa que en algunos casos involucra la supervivencia del Estado mismo. El segundo modelo, el doméstico, está dado por los *lobbies* políticos internos al país; sea este, el partido gobernante, la industria nuclear o sectores militares, que alientan y generan incentivos a la búsqueda de un programa nacional de armas nucleares motivado por razones de índole endógena. Finalmente, el modelo normativo se basa en las reglas internacionales de *status quo* y prestigio asociadas a las armas nucleares. Aquí, los logros nucleares de las naciones representan una función simbólica, una identidad nacional y un prestigio que van construyendo a través del dominio de la tecnología nuclear.

Sagan concluye que ninguna de estas causas es dominante *per se*, pero que se hallan presentes en distinto grado en diversos casos¹⁶. Es decir, en muchas circunstancias,

¹³ E. Gartzke, Jo Dong-Joon: «Negociación, Proliferación Nuclear y Conflictos Interestatales». En *Revista Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, n°. 2, abril del 2009.

¹⁴ M. Kroenig: «Importar la bomba. La asistencia nuclear sensible y la proliferación nuclear». En *Revista Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, n°. 2, abril del 2009.

¹⁵ S. Sagan, *Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search a Bomb*. International Security, Volume 21, Issue 3 (Winter, 1996-1997), págs. 54- 8.

¹⁶ *Ibíd.*

los Estados, al lanzar sus programas nucleares, se basan en razones multicausales que involucran a uno o más de los modelos recién mencionados.

Con respecto a la línea de investigación basada en la demanda, otros académicos han sugerido factores complementarios a los recién mencionados. Por un lado, autores como Etel Solmgen¹⁷ sitúan el origen de la demanda de armas nucleares en las coaliciones políticas internas y sus estrategias asociadas al desarrollo económico. Estas coaliciones son internacionalistas y persiguen estrategias de industrialización orientadas a la exportación. Por el otro, otros autores como Jacques Hymans¹⁸, lo sitúan en los rasgos psicológicos individuales de los decisores y las concepciones que poseen los líderes acerca de la identidad nacional de sus países para explicar la voluntad de un Estado de adquirir armas nucleares.

Una línea contraria, analiza la proliferación nuclear desde la perspectiva de la oferta. Este enfoque sostiene que el deseo de un Estado de contar con armas nucleares resulta irrelevante, si no tiene capacidad de conseguirlas, por carecer de la tecnología, de recursos y/o experiencia necesaria para construirlas¹⁹.

Un reciente enfoque de la proliferación, sostiene que los Estados con una capacidad industrial avanzada pueden crear y mantener un programa de armas nucleares con mayor facilidad y, por lo tanto, mayores probabilidades de adquirir armas nucleares, que los Estados menos desarrollados. Recientes estudios cuantitativos han descubierto que las medidas de desarrollo económico y capacidad industrial se hallan asociadas con un mayor riesgo de convertirse en una potencia nuclear²⁰. Sin embargo, según señala Kroenig, estos autores no consideran que la incidencia de la oferta de asistencia internacional en materia nuclear pueda hacer avanzar la capacidad de un país en la producción de armas nucleares. Tampoco examinan en forma explícita la relación entre la asistencia nuclear internacional y la proliferación nuclear²¹.

Basándose en bibliografía acerca de la disuasión, Kroenig descubre que los Estados tienen más probabilidades de proveer asistencia nuclear sensible bajo tres condiciones estratégicas: (a) cuanto menos poderoso sea el Estado receptor; (b) si el Estado receptor comparte enemigos con el Estado dador; (c) si el Estado dador no es vulnerable a las presiones de las grandes potencias. Así entonces, para este enfoque, la habilidad de un Estado de producir armas nucleares a menudo se encuentra en

¹⁷ E. Solmgen: «The political economy of nuclear restraint». En *International Security*, N°. 2, Vol. 19, 1994.

¹⁸ J. Hymans: *The psychology of nuclear proliferation: Identity emotions and foreign policy*. Cambridge. Cambridge University Press, 2006.

¹⁹ E. Gartzke, Jo. Dong-Joon: *op. cit.*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ M. Kroenig: *op. cit.*

función de la disponibilidad de asistencia externa de un Estado más avanzado en materia nuclear²².

Presentado el Estado del Arte respecto a las razones generales por las cuales un Estado puede optar tanto por la proliferación o la cooperación en materia nuclear, se procederá a analizar el caso de India/Pakistán.

Estudio de caso: La escalada nuclear en el conflicto India-Pakistán

El conflicto India-Pakistán constituye un modelo complejo y paradigmático. Este histórico conflicto, centrado en la disputa territorial por Cachemira, condensa una dinámica orientada a la continua búsqueda de objetivos estratégicos en el plano del orden internacional. Esto encuentra su fundamento en un contexto regional que provee incentivos de securitización (modelo antes explicado) y en las respectivas sociedades nacionales que presentan como elemento estructurante de identidad nacional, relaciones mutuas de enemistad profundamente arraigadas y estabilizadas, como representación psicosocial. Hindúes y sighs en la India, y musulmanes en Pakistán, fueron asimilados bajo un discurso de odio étnico-religioso hacia quienes adoptaban la representación de enemigo.

Es menester mencionar que el conflicto por Cachemira, iniciada hace más de un decalustro, representa uno de los focos de tensión internacional más importante de la actualidad.

Breve reseña histórica del conflicto en la región

India y Pakistán han librado, desde que declararon su independencia de Gran Bretaña en 1947, varias disputas territoriales. Con respecto a Cachemira, dicho territorio se hallaba, al igual que los dos países inicamente mencionados, bajo soberanía inglesa. Al darse la independencia de la India y Pakistán, debía este incorporarse a alguno de los dos Estados. Una de las características conflictivas de Cachemira era poseer una población de mayoría musulmana gobernada por un príncipe hindú²³.

Pakistán tuvo la intención, desde un primer momento, de incorporar esa región dentro de sus fronteras. Ante la dilación por parte del gobierno cachemir por decidir a que país incorporarse, dicha región fue invadida por los musulmanes, en 1947. Como consecuencia de ello, el Maharajá hindú gobernante se vio obligado a pedir protección a la India y firmó su anexión. De esta manera, la India obtenía la soberanía del territorio, lo cual implicaba la responsabilidad de defenderla.

En 1952, las dos naciones acordaron un plebiscito para decidir el futuro de Cachemira, pero la India, luego de una estrategia de dilación, anexó parte de la región y las

²² *Ibíd.*

²³ J. M. López Nadal: «El conflicto indo-pakistaní: Kargil, nuevo choque en Cachemira». En *Política Exterior*. Vol. 13, N°. 71. Sep.-Oct., 1999.

infructuosas negociaciones con Pakistán desembocaron en una nueva confrontación en 1965.

Cabe mencionar a la denominada guerra Sino-India, que enfrentó a ambas naciones en el año 1962 en un territorio reclamado por ambas partes. China resultó victoriosa en la misma, anexándose el territorio denominado Aksai Chin. De este modo, Cachemira permanece, hasta la fecha, bajo una triple soberanía hindú-china-pakistaní.

En 1971, estos países volvieron a enfrentarse, pero esta vez el motivo no fue Cachemira el ataque, por parte de tropas paquistaníes, a grupos de separatistas bengalíes que se habían alzado en el oriente de Pakistán, provocando un éxodo masivo de diez millones de personas que se refugiaron en la India. Como respuesta, la India, luego de una rotunda escalada, venció a Pakistán y anexó su territorio del Este, creando el actual Estado de Bangladesh.

A partir de este conflicto, Cachemira fue intervenida por la ONU y dividida en dos zonas de control. La India administraba las dos terceras partes del Valle de Cachemira, y Pakistán los restantes 13.927 km². No obstante ello, ambos países reivindican para sí toda la región de Cachemira.

Pese a haber firmado un acuerdo en 1972 y de haberse restablecido las relaciones entre ambos en 1976, ambos países se convirtieron en pilares regionales de la Guerra Fría. Como aliada de Moscú, la India apoyó de manera subrepticia la invasión soviética de Afganistán en 1979, mientras que Pakistán, aliado militar de Estados Unidos, apoyó la resistencia afgana.

En 1974, India realizó la primera prueba nuclear de un artefacto de 15 kilotones, describiéndola como una «explosión nuclear pacífica». De este modo, la India consiguió romper el monopolio nuclear del P-5 (Club de Estados nucleares). Este hecho, sumado al impacto internacional que tuvo el hecho de que una potencia del tercer mundo comenzara a perfilarse como un Estado nuclear, hizo que EE.UU. presionara a Canadá, para que juntos le retiraran el apoyo tecnológico a la India, quien pasó de inmediato a recibir apoyo soviético. A raíz de esta prueba, se creó el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG, por sus siglas en inglés), cuya finalidad inicial era demostrar que la tecnología nuclear transferida para propósitos pacíficos podría ser mal utilizada²⁴ (claro está que ni India, ni Pakistán integran el Grupo).

Con el fin de la Guerra Fría, Pakistán comenzó a preocuparse, cada vez más, por las ambiciones de la India de convertirse en una potencia regional. Cabe mencionar que para entonces, India aseguraba que su potencial amenaza no era, prioritariamente,

²⁴ María J. Espona: *Materiales de uso dual para la fabricación de Armas de Destrucción Masiva: ¿Representa Sudamérica una oportunidad para el crimen organizado?* II Encuentro de las Ciencias Humanas y Tecnológicas para la integración en el Conosur Internacional del Conocimiento: Diálogos en nuestra América (Bogotá, Colombia), 2013.

Pakistán, sino China (aliada histórica de Pakistán), a quien acusa de fomentar –a través de Pakistán– el separatismo cachemir.

Durante 1998, ambos países realizaron pruebas nucleares. Desde entonces, cualquier tensión entre los mismos constituye un enfrentamiento entre potencias nucleares con repercusión internacional²⁵.

Ya bajo un nuevo escenario estratégico, entre marzo y julio de 1999, se dieron fuertes enfrentamientos armados por infiltración de grupos propakistaníes en el área de Kargil –un estratégico nudo de comunicaciones situado en el centro del sector indio de la línea de control que divide a Cachemira– puso a la India y a Pakistán al borde de una nueva guerra. Sin embargo, las tropas indias consiguieron desalojar a los intrusos. EE.UU. condenó la agresión de Pakistán y la India renunció, por su parte, a lo que hubiese sido una contundente victoria militar.

En julio del 2001, se inició una Cumbre de Paz orientada a encontrar una solución al conflicto territorial. Sin embargo, el atentado del 11 de septiembre del 2001 a las Torres Gemelas del World Trade Center y al edificio del Pentágono en EE.UU., modificó toda la matriz geopolítica de la región. El régimen militar pakistaní brindó apoyo a las operaciones norteamericanas sobre Afganistán orientadas a la lucha antiterrorista. Por su parte, la India ofreció sus bases aéreas para cualquier operación militar norteamericana sobre Afganistán.

Simultáneamente, se suspendieron las negociaciones de paz sobre Cachemira. El diálogo indo-pakistaní, no obstante, se mantuvo.

En la actualidad, y pese a que los gobiernos acordaron encuentros de creación de canales de comunicación entre los directores generales de operaciones militares, por un lado, y el aviso previo de ensayos y notificación de accidentes nucleares, por el otro²⁶, estas medidas carecen de trascendencia si se las compara con los últimos desarrollos en materia nuclear en el subcontinente, particularmente el acuerdo indo-estadounidense anteriormente mencionado, el que si bien se circunscribe al campo de la energía para uso civil, ha ocasionado una inquietante respuesta por parte de Pakistán en su deseo de una colaboración similar con un tercer país, que previsiblemente será China.

Por el momento, China se va a involucrar en la creación de dos plantas nucleares para la producción de energía en Pakistán, aunque es probable que el gobierno paquistaní pretenda con esa asistencia sellar una relación de carácter más estratégico toda vez que desea incrementar su capacidad nuclear y que el argumento sobre los fines civiles

²⁵ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 14/5/1998.

²⁶ A. Mato Bouzas: *El proceso de diálogo entre la India y Pakistán: continuidad y escepticismo*. En Real Instituto Elcano. *ARI* N°. 112, 2006.

de producción de energía nuclear no excluye, por su carácter dual, otros intereses de naturaleza militar y estratégica²⁷.

Actores internacionales con influencia en el desarrollo nuclear de la región²⁸

Las grandes potencias internacionales de suma relevancia en este conflicto fueron EE.UU., Rusia y China.

Durante la Guerra Fría, EE.UU. le asignó una clara prioridad a las relaciones con Pakistán, otorgándole \$US 3,8 billones en ayuda militar para que se usase contra el poder comunista, aunque en la práctica era utilizado para incrementar el poder de Pakistán contra la India, país que mantenía estrechas relaciones con la URSS. Por su parte, China siempre mantuvo un acercamiento a Pakistán, además de facilitarle tecnología y equipo nuclear.

La India fue la primera en llevar adelante cinco pruebas nucleares, entre el 11 y el 13 de mayo de 1998. A pesar de los insistentes pedidos internacionales de moderación y negociaciones orientadas a la búsqueda de una compensación dirigida a incorporar un arsenal convencional tecnológicamente avanzado, la respuesta de Pakistán no tardó en llegar «debido a presiones internas insostenibles». El 28 de mayo de 1998 los pakistaníes detonaron cinco artefactos atómicos en el desierto de Chagni Hills y dos días después se practicó una prueba nuclear más.

En el mes de febrero de 1999 se suscribe un acuerdo indo-pakistaní para reducir el riesgo nuclear, como primer paso orientado a generar medidas de confianza mutuas. Por el acuerdo, se busca reducir el riesgo de un uso atómico accidental o no autorizado y prevenir un eventual conflicto de esa dimensión, como así, la intención de analizar conceptos y doctrinas en el campo nuclear con el fin de impedir choques bélicos; efectuar reuniones bilaterales de cancilleres y compartir tecnología informática. Sin embargo, los documentos firmados no hacen referencia al Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT), que ninguno de los dos países rubricó hasta la fecha.

Análisis del caso

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ S. Harrison: «The U.S. and South Asia: Trapped by the Past?» En *Current History*, Vol. 96, N°. 614. Dic.1997; J. J. Zaballa: «La India y el nuevo panorama estratégico en Asia meridional». En *Política Exterior*. Vol. 15, N°. 81, May-Jun 2001.

El caso estudiado constituye un conflicto estable, racional, aun cuando genera inestabilidad estratégica regional (reclamo de idéntico *statu quo* nuclear por parte de Irán a través del desarrollo de enriquecimiento de uranio; posibilidad de transferencia nuclear a países islámicos que afectaría la supremacía atómica israelí; posibilidad de un efecto dominó en la región, etc.).

Es, asimismo, un conflicto encuadrado en una relación de fuerza, medios contra medios, en tanto opción estratégica. Es polemial, dado que se apela al uso de la violencia material, con una doble vertiente: (a) violencia de moderada intensidad focalizada o guerra sublimitada (combinando intercambio de artillería con acciones de guerrilla y de francotiradores) en el contexto de un despliegue de tipo convencional; (b) escalada nuclear.

Entre otros elementos significativos de la escalada nuclear de mayo de 1998, se destaca el lenguaje, utilizado en sus tres funciones básicas: informativa, expresiva y directiva²⁹. Este elemento se caracterizó por constituir un canal de propaganda política legitimadora de la escalada (amenazas mutuas, ocultamiento de intenciones políticas, etc.) y justificadora de las acciones emprendidas. A medida que el conflicto fue agravándose, el lenguaje entre los actores enfrentados tendió a degradarse y entrar en una vertiente especularizada –en espejo– con mutuas amenazas, excluyentes de cualquier diálogo, en privilegio de acciones puntuales.

Se advierte en este conflicto una hostilidad recíproca que opera como indicador de agravamiento del mismo. En la escalada nuclear, se amenaza con la utilización de armas atómicas (de manera defensiva o preventiva) ante una agresión de tipo nuclear o convencional del oponente; simultáneamente, se escala y desescala en la hostilidad y violencia de tipo convencional (intercambio de fuego de artillería, acciones guerrilleras, etc.). Sin embargo, luego de un pico máximo de tensión en la escalada nuclear y convencional (en Cachemira) se genera un progresivo desescalamiento, tregua y comienzo de una progresiva búsqueda de solución negociada.

Esta crisis está planteada centralmente sobre la problemática de la percepción³⁰ en tanto que existe, en todo momento, un complejo interjuego respecto de las intenciones del oponente: capacidad real, intenciones respecto del uso del recurso nuclear, despliegue militar convencional focalizado con riesgo de un desencadenamiento nuclear, y demás aspectos de fuerte incidencia perceptual.

Repercusiones en el escenario mundial

Luego de realizar las pruebas nucleares, India y Pakistán se incorporaron de facto, no de jure, al Club de Estados Nucleares. Estas dos nuevas potencias atómicas alteraron

²⁹ J. M. Martínez: *El conflicto como objeto de la Estrategia*. Ficha Nro. 2, Cap. II, Materia: Estrategia, EDN, Buenos Aires, 1999.

³⁰ *Ibíd.*

el mapa de los Estados considerados nucleares: EE.UU., Francia, Rusia, Reino Unido, y China (Miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, P5). India y Pakistán, al igual que Israel, eran considerados como Estados en condiciones nucleares sin reconocimiento público. Las explosiones de 1998, no solo tuvieron un efecto disuasorio ante un posible ataque nuclear mutuo, sino que repercutieron en el campo internacional³¹.

Pakistán ha justificado sus pruebas nucleares así como su programa de misiles balísticos, como una reacción a una provocación india. Este país considera que, frente a un ambiente hostil, la única forma de tener garantizada su seguridad es convirtiéndose también en potencia nuclear, disuadiendo a la India de usar armas nucleares en su contra. Para Pakistán, el factor psicológico y la percepción de amenaza priman sobre las consideraciones económicas, técnicas y operacionales de su programa nuclear.

La India ha venido reivindicando ser considerada potencia nuclear, y por ende potencia militar de primer orden, ya que considera que de esto depende conseguir el éxito en sus reivindicaciones territoriales, al tiempo de hacerse con el liderazgo regional. En tal sentido, estas pruebas servirían para mostrar a Pakistán, pero sobre todo a China y a EE.UU., que es necesario abrir un proceso de negociación directa.

La negativa de Pakistán para firmar el TNP, se basa solamente en la amenaza india. A diferencia de su vecino, no cuestiona el régimen de No Proliferación Nuclear, pero tampoco está dispuesto a firmar los Tratados Internacionales y dejar a la India como potencia hegemónica en la región³². Esta posición induce a la lógica de la llamada proliferación horizontal: el problema de la proliferación nuclear pakistaní quedaría resuelto si se produjera un cambio de actitud en la política india de proliferación nuclear.

Análisis desde una perspectiva constructivista

Los principales puntos retenidos en relación a las construcciones específicas de identidad nacional que influyeron en las orientaciones externas y decisiones estratégicas de cada uno de los Estados analizados se señalan a continuación.

- Discursos, predominantemente de índole realista-nacionalista, en ambos países, donde el «otro» se percibe como radicalmente distinto, en términos de elemento estructurante de identidad política y condición de posibilidad de las elites dominantes de fijar y estabilizar discursivamente representaciones amigo/enemigo.

³¹ V. Garrido Rebolledo: «India, Pakistán y el régimen de no-proliferación nuclear». En *Política Exterior*, Vol. 12, Nº. 64. Jul-Ago. 1998.

³² *Ibíd.*

- La historia de ambos países tuvo sus «otros significativos»: India (hindúes, sighs) y Pakistán (musulmanes), los cuales fueron asimilados bajo un discurso de odio religioso hacia quienes adoptaban la representación de enemigo. Esto tuvo consecuencias en las políticas externas, en particular en materia de política nuclear, espacio instrumental de reproducción de sus identidades políticas basadas en una relación vincular de Estados enemigos.
- La relevancia de un origen común, donde ambos Estados surgen como enemigos étnico/religiosos irreconciliables, será el principal elemento estructurante de las respectivas identidades políticas.

Conclusiones

Luego de analizar la abundante bibliografía académica que estudia las causas de la proliferación nuclear hemos logrado comprender los procesos y contextos estratégicos que facilitaron las opciones adoptadas del caso aquí analizado. También hemos comprobado la relevancia del proceso histórico de construcción de las identidades políticas o reproducción de dichas identidades, a través de sus políticas exteriores, y su vinculación con la adopción de las opciones estratégicas.

De igual modo, a lo largo del trabajo se pudo confirmar la veracidad de la primera de las hipótesis planteadas: las opciones estratégicas en materia de política nuclear y no proliferación se hallan vinculadas prioritariamente al procesos de identidad nacional e intereses nacionales y la reconstrucción o reproducción de dichas identidades a través de sus políticas exteriores.

El análisis, a través de un enfoque constructivista, puso énfasis en la importancia que poseen las constelaciones de discursos de identidades políticas, sus construcciones y transformaciones históricas y sus efectos constitutivos en la política exterior; esto es, establecer, en su complejidad, las percepciones derivadas de construcciones específicas basadas en la relación entre identidades políticas y política exterior. Esta diada, hace, a su vez, a la proyección de una identidad específica en el plano internacional.

Sin embargo, a pesar de las grandes limitaciones que el modelo India-Pakistán presenta para la cooperación tales como:

- una securitización basada en la percepción de amenazas y respuestas defensivas

- la percepción del «otro externo» como una amenaza y la necesidad de defenderse, prima sobre las consideraciones económicas, técnicas y operacionales de su programa nuclear
- la percepción de importancia estratégica, en términos de *status quo* y dominio tecnológico, que otorga la capacidad de fabricación de armas nucleares
- doble línea de fractura en la crisis indo-pakistaní: (a) el histórico conflicto por Cachemira donde confrontan cosmovisiones religioso-culturales (hinduismo-islamismo); (b) otra línea de clivaje de relevancia estratégica mayor: Oriente en colisión político-militar con Occidente
- escasa tradición cooperativa por estructuras estatales carentes de *accountability*.

Se vislumbran ciertos elementos facilitadores, presentados a continuación.

- El futuro de la no proliferación y el desarme en Oriente Medio y sur de Asia podría sustentarse en un cambio de percepción que posibilite relativizar el pesimismo que sostiene que, una zona libre de armas de destrucción masiva (ADM) es solo una meta aspiracional y no un objetivo urgente que pueda irse construyendo con medidas concretas y graduales.
- La ejecución de acciones sucesivas y graduales para la eliminación, en primer término, de armas biológicas, persuadiendo a los Estados no signatarios para que firmen y ratifiquen la Convención de Armas Biológicas y Tóxicas (BTWC, por sus siglas en inglés), posibilitaría un consenso entre los países para dar lugar a la creación de una zona libre de ADM, que incluya las nucleares.
- Lenta consolidación del mayor período de distensión regional vivido desde 1998 entre India y Pakistán; este proceso de diálogo se va asentando como una realidad que comienza a ser aceptada por los gobiernos de ambos países.

Por otra parte, el diálogo bilateral actual demuestra que un acercamiento entre India-Pakistán es posible y que se podría avanzar (de hecho se está avanzando) en la adopción de medidas previas en materia política, económica, social e incluso militar, entre otras, para dar paso a una cooperación en materia nuclear.

Una fórmula posible podría ser, la adhesión al TNP bajo la forma de miembro asociado independiente en virtud de un acuerdo o protocolo por separado. Este protocolo posibilitaría que India y Pakistán mantengan sus programas nucleares pero se inhiban de su desarrollo posterior. El protocolo también podría requerir cooperación con los controles internacionales de las exportaciones nucleares, control de los diferentes dispositivos nucleares para, finalmente, la eliminación gradual de producción de materiales físiles.

Esta propuesta, basada también en el análisis del proceso y cooperación nuclear entre Argentina y Brasil, publicado en otro artículo, lejos de legitimar las armas nucleares y la proliferación nuclear, abre una perspectiva realista al reconocer la condición nuclear de India y Pakistán, mientras que requiere que se comprometan con las normas de no proliferación.

Roberto Senini

María J. Espona

*Samanta Curti**

Instituto Universitario Aeronáutico

Bibliografía

Documento de Opinión

43/2016

17

ALDEN, Ch., VEIRA, M. A. «The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism». In *Third World Quarterly*, vol. 26, nº. 7, 2005.

CUADRO, M. *De identidades y Relaciones Internacionales: Crítica al constructivismo, relaciones de poder y el lugar de los intereses nacionales*. La Plata: V Congreso de Relaciones Internacionales. Universidad de La Plata. 2010. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39722/Documento_completo.pdf?sequence=1>.

ESPONA, María J. *Materiales de uso dual para la fabricación de Armas de Destrucción Masiva: ¿Representa Sudamérica una oportunidad para el crimen organizado?* II Encuentro de las Ciencias Humanas y Tecnológicas para la integración en el Conosur Internacional del Conocimiento: Diálogos en nuestra América (Bogotá, Colombia), 2013.

FITZPATRICK, M. «US–India Nuclear Cooperation Accord: Implications for the Nonproliferation Regime». *Asia-Pacific Review*, vol. 15, nº. 1, 2008.

GARRIDO REBOLLEDO, V. «India, Pakistán y el régimen de no-proliferación nuclear». En *Política Exterior*, vol. 12, nº. 64. Jul.-Ago. 1998.

GARTZE, E., DONG-JOON Jo. «Negociación, Proliferación Nuclear y Conflictos Interestatales». En *Revista Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, nº. 2, abril del 2009.

HARRISON, y SELIG S. «The U.S. and South Asia: Trapped by the Past». En *Current History*, vol. 96, nº. 614. Dic. 1997.

HYMANS, J. *The psychology of nuclear proliferation: Identity emotions and foreign policy*. Cambridge. Cambridge University Press, 2006.

KROENIG, M. «Importar la bomba. La asistencia nuclear sensible y la proliferación nuclear». En *Más allá del TNP. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*. Ministerio de Defensa, vol. 6, 2010.

LÓPEZ NADAL, J. M. «El conflicto indo-pakistaní: Kargil, nuevo choque en Cachemira». En *Política Exterior*, vol. 13, nº. 71. Sep.-Oct., 1999.

MACEIRAS, E. «La regulación nuclear y el desarrollo para la Defensa». En *Más allá del TNP. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*. Ministerio de Defensa, vol. 6, 2010.

MARTÍNEZ, J. M. *El conflicto como objeto de la Estrategia*. Ficha nº. 2, cap. II, Materia: Estrategia, EDN, Buenos Aires, 1999.

MATO BOUZAS, A. El proceso de diálogo entre la India y Pakistán: continuidad y escepticismo. Real Instituto Elcano. *ARI* nº. 112, 2006.

MERKE, F., MONTAL, F. «El programa nuclear de Brasil ante los nuevos incentivos de la sociedad internacional». En *Más allá del TNP. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*. Ministerio de Defensa, vol. 6, 2010.

O'NEILL, B. *Nuclear Weapons and National Prestige*. Coewles Foundation Discussion Paper nº. 1560, Yale University, February 2006.

SAGAN D. S. «Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search a Bomb». In *International Security*, volume 21, 1996.

SOLMGEN, E. «The political economy of nuclear restraint». En *International Security*, nº. 2, vol. 19, 1994.

WALKER, W. *International Nuclear Relations after the Indian and Pakistani Test Explosions*. International Affairs, vol. 74, nº. 3 Jul. 1998.

WALKER, W. *Nuclear order and disorder*. International Affairs, 2000.

WALKER, W. *Nuclear enlightenment and counter-enlightenment*. International Affairs, 2007.

WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ZABALLA, J. J. «La India y el nuevo panorama estratégico en Asia meridional». En *Política Exterior*, vol. 15, nº. 81, May.-Jun. 2001.