



¿NUEVA PESADILLA NUCLEAR? CÓMO RECUPERAR LA CONFIANZA EN EL RÉGIMEN DE NO PROLIFERACIÓN Y DESARME

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Profesor y director de la Cátedra de Seguridad
y Defensa «Francisco Villamartín» de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC).
Director general del Instituto de Cuestiones Internacionales
y Política Exterior (INCIPE)



Contexto

No existe una definición formal en los tratados internacionales, universalmente aceptada por todos los Estados, acerca del concepto arma nuclear. El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968 (TNP), clave de bóveda del régimen de no proliferación nuclear, no define de forma expresa el concepto, al contrario de lo que sucede con otras categorías de armas, como las químicas o las biológicas, que sí están definidas en las dos convenciones específicas que las regulan, la de Armas Químicas de 1992 (CAQ) y la de Armas Biológicas de 1968 (CAB), respectivamente.

A nivel teórico y doctrinal la justificación más extendida acerca de la «necesidad» de contar con armamento nuclear está estrechamente relacionada con los conceptos de poder y seguridad, característicos de la teoría realista de las relaciones internacionales. De acuerdo con esta corriente teórica, que sirve también de fundamento para las doctrinas de seguridad de los países nucleares, las razones por las que un Estado decide dotarse con armas nucleares están relacionadas con su cultura estratégica, la percepción de (in)seguridad nacional, los intereses políticos y estratégicos y el atribuido prestigio internacional que tener ese tipo de arsenales les puede llegar a proporcionar. No obstante, acerca de este último aspecto existe un debate político y social en sentido contrario, basado en los riesgos y consecuencias devastadoras de una posible utilización de las armas nucleares, intencionada o accidental, que provoca la condena y rechazo internacional hacia la posesión de este tipo de armas, creciente, sobre todo, a raíz de la adopción el 7 de julio de 2017 del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), con entrada en vigor el 22 de enero de 2021.

Scott Sagan explica las motivaciones de los Estados «en busca de la bomba nuclear» basándose en tres modelos, en los que esboza otros tantos marcos teóricos en los que examina por qué los Estados deciden fabricar o renunciar a desarrollar armas nucleares. El primero de ellos (y el que más consenso atrae) lo denomina «modelo de seguridad» y, siguiendo la tradición realista de las relaciones internacionales, sostiene que los Estados, que conviven en un sistema internacional anárquico, deben confiar en la autoayuda (*self-help*) para proteger su soberanía y seguridad nacionales, actuando de acuerdo con sus propios intereses; de ese modo, un Estado buscará desarrollar (y, llegado el caso, utilizar) armamento nuclear ante la existencia de una amenaza militar importante a su seguridad a la que no pueda hacer frente con medios convencionales o

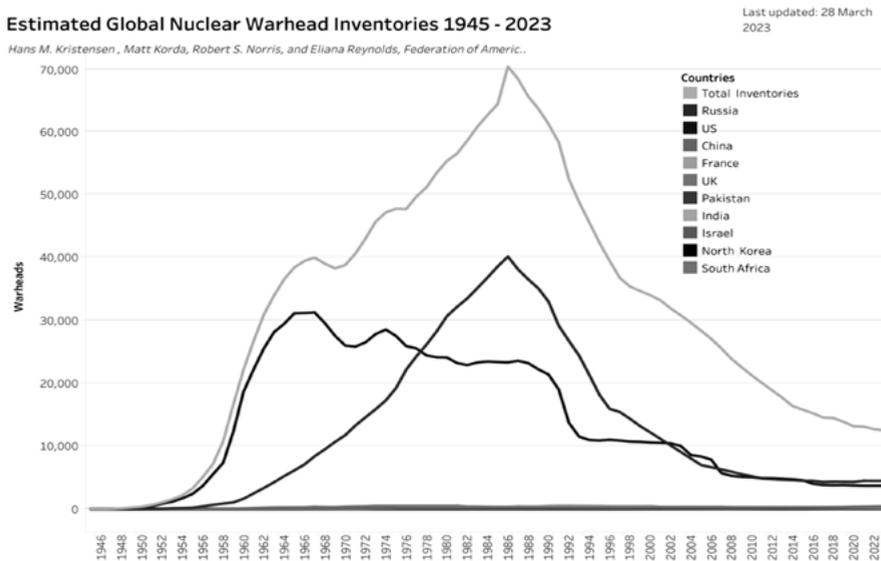
alternativos. Debido al poder destructivo de las armas nucleares, un Estado que busca mantener su seguridad nacional debe equilibrar o, incluso, poder neutralizar a cualquier otro rival que posea armas nucleares, algo que se consigue a través de la disuasión nuclear. Los Estados fuertes persiguen una forma de control interno. Mientras estos consiguen esa disuasión desarrollando sus propias armas nucleares, los «débiles» se unen a una alianza de equilibrio con una potencia nuclear (caso de la OTAN), que garantice una «disuasión ampliada». El segundo modelo de Sagan, denominado de «política interna» (basado en la teoría del liberalismo) sostiene que la decisión de dotarse con armas nucleares se basa en intereses y prioridades de grupos determinados, mientras que los líderes nacionales crean las condiciones que favorecen la adquisición de dichas armas, fomentando las percepciones extremas de amenazas provenientes del exterior, junto con los *lobbys* o grupos de interés (industria de defensa), que defienden el aumento del gasto militar. De hecho, la justificación para desarrollar armas nucleares se basaría, de acuerdo con este modelo, en la formación de coaliciones internas de intereses compartidos dentro del complejo científico-militar-industrial que favorezcan la militarización del Estado y permitan el incremento de las inversiones en la industria de defensa. Por último, Sagan presenta un tercer «modelo de normas», centrado en factores no materiales, como el prestigio o el estatus internacional en el que, a diferencia de los modelos anteriores, el comportamiento del Estado no está determinado por los «cálculos fríos de los líderes y sus burocracias sobre la seguridad nacional», sino en normas y creencias o valores compartidos sobre qué acciones son legítimas y apropiadas en las relaciones internacionales; este modelo, que se inserta en el marco de la teoría neoliberal o neoinstitucionalista, explica, en parte, la existencia de los regímenes internacionales de seguridad (entre ellos, el régimen de no proliferación nuclear), establecidos por los Estados que comparten intereses en áreas temáticas concretas. Estos regímenes pueden llegar a modificar las preferencias del Estado a través de la creación de foros de negociación internacional, como el TNP o acuerdos de control de armamento y desarme. Sin embargo, ni la teoría neorrealista ni tampoco la institucionalista tratan adecuadamente las variaciones de tiempo y espacio para explicar los intereses y conductas de los Estados.

En plena ola de escalada nuclear, el politólogo neorrealista estadounidense, Kenneth Waltz, destacaba, de forma provocadora, que la proliferación de armas nucleares incrementaría la probabilidad de alcanzar la paz mundial, al ser éstos elementos inhibidores de los conflictos armados, llegando a defender que «cuantas más armas nucleares, mejor». Argumento, sin duda alguna, muy cuestionable y contrario a los principios fundacionales del régimen de no proliferación de armas nucleares y del TNP cuya negociación se basó, precisamente, en la necesidad de limitar el número de Estados nucleares a aquellos que

ya lo fuesen a fecha de adopción del tratado. Conviene recordar que el TNP solo considera Estado nuclear a aquél que «haya fabricado y hecho explotar un arma u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967» (art. IX.3); de ahí la polémica, y hasta artificial diferenciación, entre Estados nucleares *de iure* o de derecho, partes en el tratado (Estados Unidos, la Federación de Rusia —único Estado heredero de los derechos y obligaciones de la antigua URSS, incluido su status como potencia nuclear—, el Reino Unido, Francia y China, por orden cronológico de acceso al arma nuclear) y países nucleares *de facto* o de hecho, no signatarios del Tratado, como Estados nucleares «no reconocidos» como tales (India, Pakistán y Corea del Norte, además de Israel, como caso especial, ya que nunca ha realizado un ensayo nuclear).

Pese a los postulados realistas y neorrealistas, el papel asignado a las armas nucleares como un componente imprescindible de la disuasión y contra un adversario en la escena internacional no es tan evidente como pudiera parecer, como tampoco es unánime la opinión acerca de su utilidad. En 1986, los arsenales nucleares mundiales, alcanzaron su máximo histórico, por encima de las 70300 ojivas o cabezas nucleares (frente a las 12512 de la actualidad).

GRÁFICO I: EVOLUCIÓN DE LOS ARSENALES NUCLEARES 1945 -2023



Fuente: KRISTENSEN, H. M.; KORDA, M.; JOHNS, E. y KHON, K., *Status of World Nuclear Forces*, Federation of Atomic Scientists, 31 de marzo de 2023; accessible en <https://fas.org/initiative/status-world-nuclear-forces>

Tabla I: ARSENALES NUCLEARES MUNDIALES, 2023

País	Desplegadas/ Estratégicas	Desplegadas/ No estratégicas	Reserva	Almacenadas	Total
Rusia	1 674	0	2 815	4 489	5 889
Estados Unidos	1 670	100	1 938	3 708	5 244
Francia	280	---	10	290	290
China	0	---	410	410	410
Reino Unido	120	---	105	225	225
Israel	0	---	90	90	90
Pakistán	0	---	170	170	170
India	0	---	164	164	164
Corea del Norte	0	---	30	30	30
TOTAL	3 744	100	5 732	9 576	12 512

Fuente: Elaboración propia con datos de KRISTENSEN, H. M.; KORDA, M.; JOHNS, E. y KHON, K., *ibid.*

La crisis del régimen de no proliferación: rivalidad entre los grandes Estados nucleares y sus implicaciones para la nueva carrera de armamentos

El régimen de no proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas, NBQ), íntimamente ligado al nuevo orden internacional surgido de la posguerra mundial, no es inmune a la crisis del multilateralismo, vinculada, a su vez, a la del internacionalismo liberal. Además, la guerra en Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022, ha venido a acentuar aún más el momento de crisis aguda por la que éste ya venía atravesando antes del conflicto, afectando gravemente a su credibilidad y haciendo que sea cada vez más complejo. Varios factores (sin ánimo de ser aquí absolutamente minucioso ni taxativo) han propiciado y acelerado esa crisis de descrédito del régimen de no proliferación.

En primer lugar, el nuevo momento de carrera armamentista, motivado por las dinámicas de conflicto/cooperación entre Estados Unidos y Rusia. Nos encontramos en una coyuntura negativa, marcada por fenómenos como el aumento de las tensiones y la falta de confianza entre esos dos Estados (especialmente, aunque no de forma exclusiva, acentuadas tras de la invasión y posterior anexión de Crimea por parte de Rusia, en 2014) y que afectan de forma directa,

entre otros, a los acuerdos de control de armamentos y desarme nuclear que han venido cimentando la seguridad en el continente europeo desde el fin de la Guerra Fría. El primero de esos acuerdos fue el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF, por sus siglas en inglés), considerado un acuerdo histórico (el primero de la Guerra Fría entre las dos grandes potencias para reducir sus arsenales nucleares) y uno de los elementos clave de la distensión entre ambas potencias, adoptado en 1987, en la antesala a la caída del Muro de Berlín (1989) y la desintegración política de la URSS (1991). El propósito del tratado era evitar el despliegue de misiles balísticos y de crucero con un rango de alcance comprendido entre los 500 y los 5 500 kilómetros (Estados Unidos eliminó 846 misiles y Rusia 1 846, a fecha 1 de junio de 1991).

Estados Unidos se retiró del Tratado INF el 3 de agosto de 2019, tras acusar a Rusia de violar el acuerdo de forma sistemática para poder acometer la modernización completa de su arsenal nuclear. Moscú habría estado desarrollando en secreto nuevos sistemas de misiles de alcance intermedio y acortando el rango de sus misiles balísticos, como el RS-26/SSC-8, que podría actuar como un misil de alcance intermedio. Tras la desaparición del Tratado INF el potencial de surgimiento de una nueva carrera armamentística de misiles de alcance intermedio en Europa es uno de los riesgos a considerar. Rusia podría reanudar o iniciar la fabricación de nuevos sistemas misiles balísticos y de crucero de alcance intermedio, aunque para iniciar su producción en masa es probable que Moscú necesite aún unos dos a tres años y fuertes inversiones económicas para reorientar sus actuales líneas de fabricación que, en estos momentos, con la concentración del gasto en defensa en la guerra en Ucrania, no puede realizar. Por parte de Estados Unidos, una vez superadas las limitaciones impuestas por el Tratado INF, el Pentágono podría contemplar el despliegue limitado de misiles balísticos y/o de crucero (con posibilidad de que estos puedan portar una carga nuclear) en territorio europeo o en aguas próximas a este (mediante submarinos dotados con misiles nucleares). Este aspecto es, además, relevante, en el contexto actual del debate acerca de la Política de Seguridad y Defensa Europea, el abandono de la UE del Reino Unido (aliado histórico tradicional de EE. UU. en materia de política de seguridad y defensa) y el hecho que la disuasión nuclear europea quede en manos de Francia.

Tras la retirada de EE. UU. del Tratado (INF), tan solo permanece en vigor el Nuevo Tratado START. El Tratado fue suscrito en 2010 por los presidentes Barack Obama y Dimitri Medvédev por un período inicial de diez años y entró en vigor en 2011. Sin embargo, pese a su renovación hasta el año 2026, su situación es también precaria, tras el anuncio de suspensión de su aplicación realizado por el presidente Putin el 21 de febrero de 2023 (y que Estados Unidos considera inválida), comprometiendo las futuras reducciones bilaterales de armamento nuclear estratégico. En virtud del Nuevo Tratado START (sucesor

del tratado START II, que no llegó a entrar en vigor, ante la falta de ratificación completa por parte de EE. UU. y la retirada de Rusia de este, declarándolo nulo, tras la denuncia unilateral del Tratado sobre Misiles Antibalísticos —ABM— el 13 de junio de 2002) se establecían límites (mutuamente verificables) al despliegue de misiles balísticos con capacidad nuclear y sus sistemas de lanzamiento asociados a estos. Esos límites quedaron fijados en: a) 1 550 ojivas nucleares estratégicas desplegadas en ICBMs, SLBMs y bombarderos estratégicos/pesados (HB, por sus siglas en inglés); b) 700 vectores estratégicos desplegados (unidades desplegadas de ICBMs, SLBMs y bombarderos pesados); y c) 800 vehículos/lanzaderas de misiles (desplegados y no desplegados). Pese a esos límites, cada una de las partes se reservaba el derecho de determinar por sí misma la composición y estructura de sus sistemas de armas estratégicas ofensivas, así como los límites de ensayos necesarios para cada uno de ellos. Hay que señalar que, el 4 de febrero de 2018, ambas partes declararon haber alcanzado los límites de reducción en sus arsenales nucleares estratégicos establecidos en el tratado. Sin embargo, uno de los aspectos más controvertidos del Nuevo Tratado START es el que se refiere al procedimiento de verificación del acuerdo y, más en concreto, si el tratado permite la conversión de sistemas de armas retirados y no operativos, en otros (de forma específica los bombarderos B-52H y los SLBM Trident II). De acuerdo con la interpretación estadounidense, no existe ninguna disposición en el tratado que establezca una obligatoriedad absoluta de no reversibilidad de los procedimientos de conversión de esos sistemas de armas en otros, una vez que el tratado deje de estar en vigor; es decir, a partir del año 2026 o, incluso, antes, teniendo en cuenta la suspensión del acuerdo por parte de Rusia. Moscú ha anunciado también que lo seguirá «observando, de momento». Rusia mantiene que esa reconversión de los sistemas de armas en otros, incapaces de portar un arma nuclear, está expresamente prohibida por el Nuevo Tratado START y exige que, de llevarse a cabo, se renegocie el acuerdo por completo. Hay que señalar que el Tratado establece que las actividades de verificación de conversión o eliminación establecidas en virtud de este se podrán realizar con medios técnicos nacionales y/o actividades de inspección; para ello, se crea una base de datos para contabilizar las tareas de conversión y eliminación de los arsenales nucleares; las partes en el Tratado deben comunicarse cualquier variación en los datos, vía notificación, pero, en el momento actual, no existe comunicación alguna.

Resulta también preocupante la revocación por parte de Rusia del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares de 1996 (TPCEN o CTBT, por sus siglas en inglés), anunciada por el presidente Putin el 2 de noviembre de 2023, abriendo con ello nuevas incertidumbres acerca de la posibilidad de que Moscú reanude las pruebas atómicas, tras una moratoria de treinta años, acusación que Rusia ha rechazado. El argumento central esgrimido por Moscú

para revocar la ratificación del TPCEN (realizada en 2020) es que EE. UU. (principal impulsor del Tratado) nunca lo ha ratificado.

Además, de la posición de Estados Unidos y Rusia con respecto al control de armamentos y el desarme nuclear hay que considerar la preocupante expansión del arsenal nuclear de China. Cada vez está más extendida la opinión que la carrera nuclear ha dejado ser ya un asunto entre Washington y Moscú y que es necesario incorporar a Beijing a las negociaciones de desarme en un formato trilateral, no bilateral, como hasta la fecha (pretensión que ya intentó sin éxito el expresidente estadounidense Donald Trump durante las conversaciones conducentes a la prórroga del Nuevo Tratado START). Sin embargo, para China no es una opción factible, especialmente, porque el tamaño y desarrollo de su arsenal nuclear es muy inferior al de las dos superpotencias. De hecho, de haber suscrito también el Nuevo Tratado START, Beijing hubiera tenido que renunciar hasta el 90 por ciento de sus misiles balísticos.

Durante décadas, Beijing se mantuvo satisfecha con tener unos pocos cientos de armas nucleares en su arsenal para asegurar una capacidad de respuesta efectiva en caso de ser atacada, manteniendo una opción de «segundo golpe o ataque». Sin embargo, en la actualidad China se ve a sí misma como una superpotencia y, por ello, considera necesario contar un arsenal del tamaño de una superpotencia; además, Beijing reconoce que todas las teorías tradicionales acerca del equilibrio de poder nuclear se están erosionando, siendo necesario expandir sus capacidades. El régimen chino está observando muy de cerca la evolución de la guerra en Ucrania y la amenaza de nuclear de Rusia, pudiendo utilizar la «coerción» nuclear en futuros conflictos para su propio beneficio, como en sus relaciones con Taiwán. Sin embargo, la opacidad con la que China está modernizando su triada nuclear hace muy difícil realizar un cálculo fiable acerca de su arsenal y evolución de sus capacidades nucleares en el futuro. Para China, una mayor transparencia podría erosionar su seguridad nacional y, en especial, su doctrina de disuasión nuclear, ya que el conocimiento sobre los despliegues y diseños de armas permitiría a los adversarios mejorar sus respuestas estratégicas. Cada vez que se plantea el tema, los diplomáticos chinos dejan en claro que no entablarán negociaciones relacionadas con los acuerdos de control de armamento nuclear.

El arsenal nuclear chino, compuesto de alrededor de 250 ojivas, se está expandiendo rápidamente mediante el desarrollo de tres tipos de misiles nucleares con base en tierra en el oeste de China, donde se desplegarán aproximadamente 350 nuevas ojivas múltiples DF-41 y un nuevo submarino de propulsión nuclear armado con el misil balístico (SLBN), capaz de alcanzar el territorio continental de Estados Unidos. Beijing ha realizado también pruebas y ha desplegado misiles hipersónicos, incluyendo el DF-17, un sistema de alcance intermedio. China también afirma poseer misiles hipersónicos con tecnología de

búsqueda de calor, años antes que Estados Unidos los comenzase a desarrollar. La capacidad de búsqueda de calor permite que los misiles hipersónicos chinos se dirijan a casi a cualquier objetivo.

Por último, el Reino Unido anunció el 16 de marzo de 2021 su intención de aumentar a 260 el número máximo de ojivas que el país está autorizado a almacenar con el horizonte puesto en el año 2025. El anuncio llegó después de que Londres se comprometiera a reducir su arsenal a 180 ojivas nucleares para mediados de esta década. Para justificar dicho cambio la «Revisión Integrada (de seguridad) 2021» identifica una «panoplia creciente de amenazas tecnológicas y doctrinales sin precedentes desde la Guerra Fría. El documento advierte acerca de la «posibilidad realista» de que un grupo terrorista «logre lanzar un ataque CBRN (químico, biológico, radiológico o nuclear) de aquí a 2030», pero también contra la «amenaza activa» y el «desafío sistémico» que representan respectivamente Rusia y China. Ese cambio coincide con la decisión de Londres de posicionarse como una potencia en el escenario internacional tras el Brexit, según el concepto de «Global Britain».

El deterioro de los foros e instituciones multilaterales de negociación

El régimen de no proliferación es un régimen de seguridad y, como tal, está profundamente condicionado por la coyuntura geopolítica. En momentos donde prevalece la confianza y la voluntad de cooperación, el régimen experimenta avances; por el contrario, en momentos donde imperan la rivalidad y la desconfianza, el régimen experimenta etapas de estancamiento o, incluso, de regresión. Pese a todo, los regímenes internacionales, se preservan más fácilmente de lo que se crean; esta sería la razón por la que el régimen de no proliferación nuclear ha perdurado desde su establecimiento en 1968, a través del TNP, hasta la actualidad. Ello es así porque los regímenes internacionales dependen para su mantenimiento de la existencia de intereses comunes básicos, percibidos como tales por sus integrantes (por ejemplo, la no proliferación de las armas nucleares) y eso es precisamente lo que les hace también poder avanzar.

Episodios de avance del régimen de no proliferación nuclear se produjeron tras la llamada «crisis de los misiles en Cuba» (1962), tras la cual, se comenzó a vislumbrar la posibilidad de negociación de un tratado de control de las armas nucleares (y que seis años más tarde dio lugar al TNP); o a finales de los años ochenta del siglo pasado, cuando, con el fin de la Guerra Fría, fue posible negociar y concluir un Tratado para la Prohibición Completa de los

Ensayos Nucleares, en 1996 (TPCEN) o una Convención para la Prohibición de las Armas Químicas (CAQ); también se dieron con la primera etapa de la Administración Obama, cuando se iniciaron negociaciones acerca de un Tratado para el cese de la Producción de Materiales Fisible para armas nucleares (FMCT, por su siglas en inglés) y que nunca se llegó a concluir.

Por lo que se refiere a la erosión efectiva de los tratados que conforman el régimen de no proliferación se hace visible tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, bajo la presidencia estadounidense de George W. Bush y que, bajo los principios de la denominada «guerra contra el terror», consideraba que los principales acuerdos integrantes del régimen no solo no garantizaban la seguridad de Estados Unidos, sino que representan un obstáculo para el desarrollo de sus capacidades defensivas, comenzando por la denuncia unilateral del Tratado de Defensa Antimisiles de 1972 (ABM). Si bien los primeros años de la presidencia de Barack Obama parecen preludiar una nueva época de entendimiento (tras la firma del Nuevo START en 2010), su compromiso inicial con el régimen de no proliferación, enunciado en el llamado Discurso de Praga de 2009, no llegó a tener resultados concretos.

Su sucesor en la Casa Blanca, Donald Trump, con una política abiertamente hostil hacia el multilateralismo, denunció en 2018 el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC o JCPOA, por sus siglas en inglés), fruto de un proceso de doce años de negociación diplomática y adoptado finalmente el 14 de julio de 2015 entre Irán y el grupo UE3+3 (P-5 más Alemania) con el fin de garantizar la naturaleza exclusivamente pacífica de su programa nuclear, alegando su incumplimiento por parte del régimen iraní (conviene recordar que Irán es signatario del TNP desde el año 1968). Ello tendrá como consecuencia directa el alejamiento progresivo del cumplimiento de los compromisos contemplados en el PAIC por Teherán, la violación del acuerdo y la reimposición de sanciones internacionales, sin que en la actualidad se vislumbre una solución al problema; es más, podría ocurrir que Irán se convirtiera en la décima potencia nuclear (quinta, *de facto*). Resulta paradójico que el alejamiento del presidente Trump del PAIC transcurra en paralelo a un acercamiento sin precedentes a Corea del Norte (siendo el primer dirigente estadounidense en pisar suelo norcoreano, la Zona Desmilitarizada entre las dos Coreas) con conversaciones directas con Kim Jong-un y una cumbre bilateral, la de Singapur (celebrada el 12 de junio de 2018) en la que Donald Trump declaró estar dispuesto a conceder al régimen norcoreano «todo a cambio de todo, pero nada a cambio de nada», sin ninguna concreción ni avances ulteriores. La denuncia del Tratado INF en 2019 y las objeciones del presidente Trump para la renovación del Nuevo Tratado START, prorrogado in extremis en 2021, serán otros elementos que pondrán «en jaque» la confianza en el desarme nuclear bilateral entre EE. UU. y Rusia.

Sin embargo, interesa señalar que las medidas de desarme nuclear no integran un régimen en sí (no se habla de «régimen de desarme»). Se trata de medidas unilaterales, bilaterales o multilaterales que impulsan el régimen de no proliferación, en la medida en que lo dotan de credibilidad. Si los Estados poseedores de ADM se deshacen, total o parcialmente de sus arsenales, ello lleva a los países no poseedores (que son la mayoría) a confiar en que el régimen se cumple y, por lo tanto, a cumplirlo y respetarlo. De la misma forma, cuando no hay pasos adelante en materia de desarme, se produce un progresivo descrédito del régimen de no proliferación. De hecho, existe en la actualidad una brecha conceptual muy grande entre los Estados a favor de estigmatizar, prohibir y eliminar las armas nucleares (a la luz de sus consecuencias humanitarias y los riesgos asociados con ellas) y entre aquéllos otros Estados que defienden el mantenimiento de una disuasión nuclear mínima y creíble frente a una posible utilización o agresión con ese tipo de armas, a la que nos referiremos en el siguiente apartado.

Todo apunta a que nos encontramos ante un cambio de paradigma del régimen de no proliferación nuclear en el que la crisis del consenso y la cooperación entre los grandes actores está siendo remplazada por la competencia entre coaliciones de Estados que comparten intereses y reivindican principios generales del régimen de no proliferación (por ejemplo, el desarme general y completo, en los términos recogidos en el artículo VI del TNP)¹ y que, lejos de unir a los participantes en los foros y acuerdos internacionales, está creando más división y rivalidad, especialmente, entre los Estados poseedores de armas nucleares y sus aliados afines (miembros de la OTAN) y los no poseedores (destacando el grupo de países no alineados).

Esta situación es patente en los foros y acuerdos internacionales multilaterales de negociación, de forma especial en el ciclo de examen quinquenal de las

1 El artículo VI del TNP señala: «Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional». Este artículo representa el balance entre los objetivos de no proliferación previstos en el TNP (exigible a los estados no nucleares —todos, salvo los P5—) y los de desarme nuclear (al que se comprometieron los estados nucleares a cambio de la renuncia permanente a adquirir o fabricar armamento nuclear por parte de los estados no nucleares) y que ha generado una profunda desafección de los países no nucleares (no miembros de la OTAN) que se gestó en la apertura de un proceso abogando por la prohibición y posterior eliminación de las armas nucleares (por motivos humanitarios) y que culminó con la adopción en 2017 del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN).

Conferencias de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y sus Comités Preparatorios (PrepComs), en los que no ha sido posible adoptar un documento de consenso desde el año 2010. En esa fecha, en el marco de la VIII Conferencia de Examen del TNP se lograron algunos avances significativos con la adopción de un documento final de «Conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento», junto a tres planes de acción sobre desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear, además de un documento específico relativo a la aplicación de la resolución sobre Oriente Medio de 1995 y a la convocatoria en 2012 de una Conferencia para el establecimiento de una Zona Libre de Armas de Destrucción Masiva (ZLADM) y sus sistemas de lanzamiento en la región (64 medidas de seguimiento en total). Documentos, no obstante, sin concreción posterior alguna debido a la falta de acuerdo entre los Estados participantes en la Conferencia de Examen del TNP de 2015.

Esta situación de *impasse* de los tratados y foros de no proliferación es también patente (aunque no novedosa) en el seno la Conferencia de Desarme (CD), único foro multilateral de negociación sobre desarme de la comunidad internacional, paralizada, debido a la falta de acuerdo entre sus 65 Estados miembros sobre un programa de trabajo, desde 1996, cuando esta, tras negociar el texto del Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN), no consiguió alcanzar un consenso para la adopción del texto final (debido fundamentalmente a la oposición de La India), enviándolo para su aprobación a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Lo sucedido con el TPCEN tuvo un efecto colateral negativo, al propiciar una parálisis que se prolonga hasta nuestros días: a partir de entonces, el consenso (rígida fórmula que se emplea en la CD para la toma de cualquier decisión) se ha utilizado con profusión no ya para modular las negociaciones en la Conferencia, sino para impedir que cualquier negociación dé comienzo sobre cualquiera de los siete temas que componen su agenda de trabajo². Y ello, porque una vez iniciadas las negociaciones, ningún miembro de la CD está a salvo de que, como prueba el caso del TPCEN, un acuerdo llegue a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a pesar de su oposición declarada a esa posibilidad.

2 Los *ítem* o temas de trabajo de la agenda de la CD para el año 2023 son: 1) Cese de la carrera armamentos nucleares y desarme nuclear; 2) prevención de la guerra nuclear, incluidos todos los asuntos relacionados; 3) prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre; 4) acuerdos internacionales eficaces para ofrecer garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares contra el uso o la amenaza del utilización de armas nucleares; 5) nuevos tipos de armas de destrucción masiva y nuevos sistemas de dichas armas; armas radiológicas; 6) programa integral de desarme; 7) transparencia en armamentos.

Hay que añadir que esta situación de falta de avances en el ámbito nuclear se reproduce también en las negociaciones sobre la no proliferación de las armas químicas (Convención de Armas Químicas, CAQ, en vigor desde 1997), cuyo trabajo y credibilidad ha comenzado a ser cuestionada por algunos Estados, especialmente Rusia, que acusa a la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), de falta de profesionalidad. Y por lo que se refiere a las armas biológicas (Convención de Armas Biológicas, CAB, primer acuerdo internacional multilateral que prohibió en 1972 el empleo y desarrollo de una categoría específicas de armas), no existe tampoco un acuerdo a la hora de adoptar un calendario intersesional de reuniones, encargado, fundamentalmente, de la adopción de un protocolo de verificación de la Convención que pueda garantizar la aplicación efectiva de los compromisos asumidos por los Estados parte en virtud de esta.

El hecho de que este régimen no sea universalmente aceptado, y que no haya logrado detener totalmente la proliferación de armas de destrucción masiva (en particular, las armas nucleares) ha llevado a menudo a cuestionar su existencia. Sin embargo, si tenemos en cuenta la «profecía» del presidente estadounidense J. F. Kennedy, formulada principios de los años sesenta del pasado siglo, en la que auguraba que, en menos de una década, entre veinte y treinta países accederían al arma nuclear, convendremos en que el régimen sí se cumple, si no de una forma totalmente efectiva en lo que se refiere a los compromisos de desarme, al menos, en un alto grado en materia de no proliferación, contribuyendo a que, como ya se ha señalado, los poseedores del arma nuclear no lleguen a una decena en la actualidad.

El nuevo enfoque abolicionista de las armas nucleares: el TPAN y la OTAN

A la luz de las consideraciones realizadas, podemos señalar que la agenda de control de armamentos y desarme nuclear no solo está estancada sino, incluso, «en el limbo», creando una gran desafección por parte de muchos países (especialmente, los no alineados y neutrales) en el futuro del régimen de no proliferación nuclear, al menos, tal y como lo conocemos hoy día. En respuesta, esa desilusión hacia el régimen ha dado lugar en la última década a un proceso denominado «impacto humanitario del arma nuclear» que culminó con la adopción el de julio de 2017 del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), con entrada en vigor el 22 de enero de 2021, tras su ratificación por parte de 65 Estados. En reconocimiento de los esfuerzos y gran hito que representó la adopción del TPAN, en octubre de 2017 la Campaña

Internacional para la Prohibición de las Armas Nucleares (ICAN) recibió el Premio Nobel de la Paz.

La dimensión humanitaria en el análisis del impacto de las armas de destrucción masiva no es novedosa en la diplomacia multilateral. El protocolo de Ginebra de 1925 prohibía ya la utilización en el campo de batalla de las armas químicas y biológicas, considerándolas inmorales, debido a sus efectos incontrolables e inhumanos. Esas consideraciones también estarán presentes en los preámbulos de la Convención de Armas Bacteriológicas y Tóxicas (CAB) y de la Convención de Armas Químicas (CAQ).

Sin embargo, el TNP solo contempla un compromiso genérico, ya comentado, de cesación de la carrera de armamentos nucleares y la obligación de negociar un desarme nuclear «en fecha cercana» que, a falta de concreción, ha alimentado las críticas por parte de un grupo mayoritario de Estados, liderada por los «ideólogos del desarme» (inicialmente, Austria, Irlanda y México) que, a través de un ciclo de conferencias sobre «El impacto Humanitario de las Armas Nucleares (celebradas en 2013 y 2014 en Oslo, Noruega, Nayarit y Viena), dio paso al TPAN.

En consecuencia, podemos afirmar que el Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares pertenece a la categoría de acuerdos de desarme humanitario que han permitido progresos sustanciales en la eliminación de algunas categorías de armas convencionales (como las minas antipersona o las municiones de racimo). Tiene como objetivo establecer una prohibición que excluya, por vez primera, al arma nuclear de la legalidad internacional e inicie una corriente de opinión que logre influir sobre los Estados poseedores de este tipo de armas y, en último término, propicie alguna renuncia o «deserción» (en la actualidad, remota) en ese grupo reducido. No obstante, el debate entre los partidarios de seguir la vía «gradualista» del TNP y la «abolicionista» del TPAN ha abierto una nueva brecha en los foros de negociación multilateral de no proliferación y desarme nuclear añadiendo, si cabe, aún más dificultad a la hora de alcanzar consensos, como se ha puesto de manifiesto en el nuevo ciclo de revisión del TNP (Conferencia de 2020/2022 y Comité Preparatorio de 2023). El número de Estados que apoyan el TPAN ha aumentado sensiblemente desde su apertura la firma en 2017, habiendo alcanzado ya noventa y tres firmas y sesenta y nueve ratificaciones a finales de 2023.

Entre los signatarios del TPAN no se encuentra ningún país nuclear, aliado de estos o miembro de la OTAN. La posición oficial de la Alianza Atlántica se basa en la premisa «mientras existan armas nucleares la OTAN seguirá siendo una alianza nuclear»; la OTAN apoya la idea de un mundo libre de armas nucleares «en los términos establecidos en el TNP», basado en una política de «paso a paso» y de forma verificable (X Concepto Estratégico aprobado en

2010). Además, existe una incompatibilidad manifiesta entre el principio de «disuasión nuclear ampliada o extendida», esencial en la doctrina militar de la OTAN (basado en la protección de los miembros nucleares de la Alianza y bajo el «paraguas» de esta, de los no nucleares, en caso de un ataque con este tipo de armas a un Estado no nuclear) y el de prohibición y, en última instancia, eliminación de las armas nucleares contenido en el TPAN.

En teoría, nada excluye que un miembro no nuclear de la OTAN pueda suscribir el TPAN, ya que ello no violaría sus obligaciones jurídicas para con la Alianza, de retirarse ese paraguas nuclear; sin embargo, en la práctica, ello obligaría a ese Estado a reformular su posición como miembro de la Alianza. Para ello, nos basamos en las siguientes consideraciones: a) los Conceptos Estratégicos de la OTAN se adoptan por consenso de todos sus miembros; b) el X Concepto Estratégico de 2010 se refiere a la «necesidad de compartir elementos nucleares y de disuasión», además del compromiso de mantenimiento de la OTAN como una «alianza nuclear»; c) dicho planteamiento ha sido reiterado en varias ocasiones por el Consejo del Atlántico Norte (NAC, por sus siglas en inglés), en concreto, en las declaraciones de 20 de septiembre de 2017 y 15 de diciembre de 2020, en las que se pone de manifiesto, de forma expresa, el rechazo de la Alianza Atlántica hacia el TPAN al considerar que este «va en detrimento del TNP, es inconsistente con la política de la Alianza y no mejora la seguridad de ningún Estado»; d) en dichas declaraciones se señala, además, que los aliados «no pueden apoyar este tratado» y que «no habrá cambios en sus obligaciones legales con respecto a las armas nucleares»; «(...) no aceptaríamos ningún argumento sobre que este tratado refleja o, de alguna forma, contribuye al desarrollo del derecho internacional consuetudinario».

En el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (aprobado en la Cumbre de Madrid, celebrada 18 de junio de 2022) se reitera el valor de las armas nucleares para la Alianza; en concreto, el documento recoge que «la capacidad de disuasión y defensa es la columna vertebral de sus miembros» y que el armamento nuclear, especialmente el de Estados Unidos, «es la garantía suprema de la seguridad de la Alianza», si bien, las circunstancias en que se recurriría a este tipo de armamento son «extremadamente remotas» (no especifica en qué casos). Pese a ello, el Nuevo Concepto Estratégico señala que el objetivo de la OTAN sigue siendo «crear un entorno seguro para un mundo sin armas nucleares».

Por todo ello, sin contar con el apoyo de los Estados nucleares, ni con el de los países aliados, resulta dudoso la propia eficacia (al menos, a medio plazo) de un tratado que aboga por la total abolición de este tipo de armas. Es más, en el contexto estratégico actual, resulta también difícil pensar que las dos grandes superpotencias nucleares, EE. UU. y Rusia, estén dispuestas a

realizar reducciones adicionales en sus arsenales nucleares por debajo de las 1 000 ojivas desplegadas.

Por su parte, China, se encuentra también inmersa en un proceso acelerado de modernización y ampliación de su arsenal nuclear, no estando dispuesta a participar en ningún tipo de negociación sobre reducciones de armas nucleares mientras que Estados Unidos y Rusia no reduzcan drásticamente sus arsenales. Como hemos señalado, el Reino Unido también rompió en marzo de 2020 con la política de contención de sus capacidades nucleares, anunciando que incrementaría su arsenal nuclear (por vez primera, en décadas) a 260 ojivas, un aumento del 44 por ciento con relación a su arsenal de 180. Y con respecto al resto de los Estados nucleares «de facto», tanto India como Pakistán conceden al arma nuclear un papel disuasorio decisivo, al igual que Israel (e incluso, Corea del Norte).

También habría que mencionar la posibilidad de que nuevos Estados accedan al club nuclear y las consecuencias que ese hecho tendría para el régimen de no proliferación. En concreto, nos referimos al caso ya mencionado de Irán y las incertidumbres en torno al Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) de 2005, a raíz de la decisión de Teherán de incrementar su capacidad de enriquecimiento de uranio, a partir de 2019. A finales de 2023, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) estimó que las reservas de Irán de uranio enriquecido al 60% se situaban en torno a los 130 kilogramos, con un ritmo de producción de 9 kilos al mes³.

El resurgir de la pesadilla nuclear: la amenaza de Rusia

Los esfuerzos del régimen de no proliferación y, especialmente del TPNAN, para evitar que las armas nucleares vuelvan a ser utilizadas en un conflicto armado (conviene recordar que tan solo han sido utilizadas en dos ocasiones, en los bombardeos de las ciudades japonesas Hiroshima y Nagasaki de 1945) contrastan, sin embargo, con los recordatorios regulares de Rusia (principal,

3 El enriquecimiento del uranio es el proceso al que se somete al uranio natural para incrementar la proporción del isótopo U235, el único isótopo presente en la naturaleza con capacidad para provocar una reacción en cadena de fisión nuclear. Para fabricar un arma nuclear se necesita un nivel de enriquecimiento del U235 entre el 85 y el 90%. Irán enriquece uranio al 60%, argumentando (no sin cierto recelo por parte del OIEA y la comunidad internacional) que lo hace por el bienestar del país y sin fines bélicos como, por ejemplo, para fabricar maquinaria médica y otros usos civiles.

pero no exclusivamente de su presidente, Vladimir Putin) acerca del poderío nuclear ruso y la posibilidad de que dichas armas puedan ser utilizadas en territorio ucraniano y contra los adversarios de la Federación de Rusia. Aunque en la mayoría de las ocasiones esas declaraciones no han sido tenidas muy en cuenta, enmarcándolas en la lógica de la disuasión nuclear, constituyen la prueba más reciente de cómo la pesadilla nuclear ha resurgido de forma manifiesta y peligrosa. Y ello, pese a que, a comienzos de 2022, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, todos ellos, potencias nucleares, afirmasen en una declaración que «una guerra nuclear no se podía ganar y nunca se debía librar. Como la utilización tendría consecuencias de largo alcance, también afirmamos que las armas nucleares (mientras sigan existiendo) deben tener fines defensivos, disuadir la agresión y prevenir la guerra. Creemos firmemente que debe impedirse una mayor proliferación de esas armas».

Tres días después del lanzamiento de la operación de invasión de Ucrania, el 27 de febrero, el presidente Putin ordenó a las fuerzas nucleares rusas activar el «modo especial de servicio de combate», un estado de alerta máxima. Aunque el anuncio acerca del nivel de alerta nuclear de Putin fue ampliamente publicitado en los medios de comunicación occidentales como una señal inequívoca de la disuasión nuclear rusa (tampoco se trataba de un asunto nuevo, teniendo en cuenta las amenazas implícitas anteriores de Rusia contra cualquier Estado que intentara detenerlo en Ucrania), el mensaje iba dirigido a la OTAN, al señalar que «las declaraciones agresivas de la Alianza le llevaban a aumentar el Estado de preparación de sus armas nucleares»⁴.

La orden de Putin fue imprecisa porque la terminología no coincidía con la doctrina nuclear rusa, pero planteó la posibilidad de que Rusia utilizase armamento nuclear táctico en Ucrania. La declaración no tiene precedentes en el período de post Guerra Fría; no ha existido ningún caso en el que un líder estadounidense o ruso haya elevado el nivel de alerta de sus fuerzas

4 Para una relación completa acerca de las declaraciones de las autoridades rusas relacionadas con la posible utilización de las armas nucleares, véase HOROVITZ, L. y M. STOLZE (2023), *Nuclear rhetoric and escalation management in Russia's war against Ukraine: A Chronology*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), agosto de 2023; accesible en https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Horovitz_and_Stolze_-_Nuclear_Chrono_Final_2August2023.pdf

nucleares en medio de una crisis para tratar de coaccionar el comportamiento del adversario⁵.

El 26 de marzo de 2022 el vicepresidente del Consejo de Seguridad de Rusia, Dimitri Medvédev, identificó los cuatro escenarios en los que Moscú se sentía «autorizado» a utilizar armamento nuclear, enfatizando la naturaleza expansiva de la doctrina nuclear rusa: a) recepción de datos fiables acerca del lanzamiento de misiles balísticos que tengan como objetivo atacar el territorio de la Federación de Rusia y/o el de sus aliados; b) el uso de armas nucleares u otros tipos de armas de destrucción masiva por parte de un adversario contra la Federación de Rusia y/o sus aliados; c) un ataque por parte de un adversario contra lugares críticos gubernamentales o militares de la Federación de Rusia, cuya interrupción socavaría las acciones de respuesta de sus fuerzas nucleares; d) una agresión contra la Federación de Rusia, utilizando armas convencionales, cuando la existencia misma del Estado esté en peligro⁶. Medvédev añadió que existía una «determinación de defender la independencia y soberanía de nuestro país, para no dar a nadie motivo alguno de dudar siquiera en lo más mínimo de que estamos listos para dar una respuesta digna a cualquier infracción contra nuestro país, contra su independencia».

5 Durante la Guerra Fría, entre 1948 y 1961, así como el período comprendido entre la Crisis de los Misiles Cubanos de 1962 y mediados de la década de 1970, hubo numerosas amenazas y alertas nucleares diseñadas para cambiar el comportamiento de los adversarios; por ejemplo, el presidente estadounidense Richard Nixon y su asesor de seguridad nacional, Henry Kissinger, desarrollaron lo que se llamó «teoría del loco», que defendía que amenazar con niveles masivos, incluso excesivos, de violencia militar, incluidos los ataques nucleares, intimidaría a los norvietnamitas y obligaría a la URSS a claudicar en la mesa de negociaciones. El 9 de octubre de 1969, Nixon y Kissinger ordenaron al Pentágono que pusiera en estado de alerta a las fuerzas nucleares estadounidenses y otras fuerzas militares en todo el mundo, y que lo hiciera en secreto; durante dieciocho días, en octubre de ese año, el Pentágono llevó a cabo una de las operaciones militares secretas más grandes en la historia de EE. UU.; las fuerzas de bombarderos tácticos y estratégicos y los submarinos armados con misiles Polaris se pusieron en estado alerta. La prueba de preparación de los Estados Mayores Conjuntos culminó con un vuelo de bombarderos B-52 portando armas nucleares sobre el territorio del norte de Alaska.

6 La nueva doctrina nuclear rusa, de actualización de la aprobada en 2014, se publicó el 2 de julio de 2020 con el título «Sobre los principios básicos de la política estatal de la Federación Rusa en materia de disuasión nuclear». Los cuatro escenarios mencionados se recogen en la disposición 19 del documento.

Conforme ha ido evolucionando la guerra en Ucrania la retórica del Kremlin acerca de un posible uso de armamento nuclear en el conflicto ha ido en aumento. Por ejemplo, en el julio de 2023 Medvédev volvió a asegurar que «si el avance ucraniano amenazase el territorio ruso, Rusia se vería obligada a emplear su arsenal nuclear y serían las tropas rusas las que, al frenar a las tropas de Kiev, evitarían que se desatase una guerra nuclear» (escenario, por otra parte, de difícil justificación). Por ello, animó con no poco cinismo a las potencias occidentales a «rezar para una victoria rusa que impida una guerra nuclear que desencadenaría la propia Rusia en caso su de derrota militar en Ucrania». Ese discurso pro nuclear ha sido también reproducido de forma recurrente por otros funcionarios y militares rusos, que han abogado por la utilización de armamento nuclear de bajo rendimiento (armas tácticas, con una potencia de 1 a 100 kilotones) y que desdibujarían la distinción entre armamento convencional y nuclear. Además, para justificar su uso en el campo de batalla, Rusia ha realizado acusaciones contra Ucrania (de dudosa veracidad) de estar realizando preparativos para utilizar una bomba sucia radiactiva en el campo de batalla. Ello, unido al anuncio realizado en marzo de 2023 por parte del presidente ruso acerca del posible despliegue de armamento nuclear táctico en el territorio de Bielorrusia, ha elevado la tensión entre Rusia y la OTAN y, muy especialmente, con EE. UU., cuyo presidente ha alertado que la amenaza de Vladimir Putin sobre «el uso de armas nucleares tácticas en medio de la guerra contra su país vecino es seria y real».

A nivel doctrinal, uno de los análisis que más ha preocupado y mayor impacto ha tenido en los medios de comunicación occidentales ha sido el de Sergei Karaganov, presidente honorario del Presídium del Consejo de Política Exterior y de Defensa de Rusia y uno de los expertos más cercanos al presidente Putin. En el artículo titulado «Una decisión difícil, pero necesaria», publicado el 13 de junio de 2023⁷, Karaganov afirmaba que Rusia no se podía permitir perder la guerra, «necesitamos una especie de victoria»; «los estadounidenses y sus socios de la OTAN continúan enviando armas a Ucrania. Si esto continúa, los objetivos en Europa podrían verse afectados o se romperán las líneas de comunicación. Entonces la guerra podría escalar. Cada vez es más plausible. Creo que los generales americanos lo ven como yo». En esa escalada, Karaganov defiende que «si construimos correctamente una estrategia de intimidación y disuasión e, incluso utilizando armas nucleares, el riesgo de un ataque nuclear en represalia o de cualquier otro tipo en nuestro territorio

7 KARAGANOV, S., «A Difficult but Necessary Decision», *Russia in Global Affairs*, 13 de junio de 2023; accesible en <https://eng.globalaffairs.ru/articles/a-difficult-but-necessary-decision/>

puede reducirse a un mínimo absoluto». Para Karaganov, hay que superar el «dilema disuasión-escalada lo suficientemente rápido. Difícilmente podemos esperar que los líderes (occidentales) sean más responsables y razonables en un futuro cercano. Esto solo puede suceder después de una catarsis, después de que hayan renunciado a sus ambiciones». Por ello, defiende la utilización del arma nuclear de forma «mesiánica»: «Moralmente, esta es una elección terrible ya que usaremos el arma de Dios, condenándonos así a graves pérdidas espirituales. Pero si no hacemos esto, no solo Rusia puede morir, sino que lo más probable es que toda la civilización humana deje de existir».

Las reacciones al artículo de Karaganov dominaron durante varios meses el debate acerca de la posibilidad de que Rusia pudiese utilizar armamento nuclear (más allá del exclusivamente táctico) no solo en Ucrania, sino contra otros Estados nucleares. Tan solo durante la segunda quincena del mes de junio se publicaron más de 800 artículos reaccionando a los argumentos de Karaganov. Los más críticos (la mayoría) señalando que esos argumentos contradecían no solo las declaraciones oficiales, sino también la doctrina nuclear rusa, que considera el uso de armas nucleares como una medida extrema o de último recurso, en respuesta a una amenaza directa para Rusia. Además, existen implicaciones morales y estratégicas de un ataque preventivo de las armas nucleares, así como efectos para la estabilidad global, la producción de alimentos, las migraciones y el medio ambiente. Incluso, una utilización de armas nucleares tácticas o de bajo rendimiento tendría consecuencias devastadoras y, por consiguiente, el escenario propuesto es poco probable que resuelva las preocupaciones de seguridad y de política exterior de Rusia. Los que apoyan los argumentos expuestos por Karaganov defienden que, efectivamente, el miedo o temor hacia las armas nucleares debe ser restablecido en la política internacional y la conciencia pública, para evitar de ese modo el riesgo de una mayor escalada. Además, se ha extendido la opinión acerca de que la estrategia de seguridad de EE. UU. se basa en la creencia en que los líderes rusos no se atreverán a utilizar armas nucleares, ni siquiera a nivel táctico y ello, en opinión de los que apoyan la tesis de Karaganov, debe corregirse, mostrando determinación en el uso de esas armas, argumentos, en cualquier caso, inconsistentes y temerarios.

Por último, y aunque no se trata de un asunto directamente relacionado con la posible utilización de las armas nucleares por parte de Rusia, queremos referirnos al caso de la seguridad física de las instalaciones nucleares en territorio ucraniano y, de forma particular, a la planta de energía nuclear de Zaporíyia. Desde que fue incautada por las fuerzas rusas el 4 de marzo de 2022 (tras su bombardeo, provocando un incendio en el edificio), la central de Zaporíyia, la más grande de Europa, con seis reactores nucleares, ha sido objeto de una gran preocupación internacional debido a su proximidad a las

zonas de combate, los frecuentes ataques sufridos y por los cortes intermitentes de suministro eléctrico, que han tenido como resultado su desconexión de la red. Todo ello ha generado temores de que se pudiera producir un accidente nuclear, de consecuencias similares a las del accidente de Chernóbil de 1985, también en territorio ucraniano.

Tanto Rusia como Ucrania se acusan mutuamente de pretender provocar un desastre nuclear en la central. La posibilidad de que se produzca un accidente nuclear depende de varios factores. El primero de ellos, determinar si nos referimos a una liberación de radiación intencionada o inadvertida; si las fuerzas rusas que controlan el lugar desean causar una gran liberación de radiación y están dispuestas a usar explosivos para hacerlo, podrían contaminar un área enorme. Aunque los reactores han estado en gran parte cerrados y enfriándose durante varios meses, todavía contienen una gran cantidad de material intensamente radiactivo que los explosivos podrían dispersar; en ese caso, resulta difícil poder evaluar con precisión qué área podría verse afectada; el alcance de la contaminación dependería de cómo se causó el desastre, las condiciones meteorológicas (viento y lluvia, principalmente). Rusia podría esperar que ese ataque interfiera en una posible contraofensiva ucraniana, obligando a algunas unidades a concentrarse en evacuar a las personas y limpiar la lluvia radiactiva, en lugar de luchar contra las fuerzas rusas que, no obstante, también se verían seriamente afectadas por los efectos de la radiación. Por el contrario, si nos referimos a la posibilidad de un accidente nuclear involuntario, hay motivos para ser más optimistas; los reactores de Zaporíyia están contruidos con estructuras de contención de hormigón grueso que se han estado enfriando durante meses y tienen características de seguridad adicionales instaladas tras el accidente de Fukushima-Daichi en Japón de 2011. Por ello, es poco probable que algunos proyectiles perdidos en la zona de combate en esa área pudiesen provocar una liberación radiactiva grave. Por consiguiente, la situación de accidente nuclear no resulta tan grave como pudiese parecer.

¿Hacia una refundación del régimen de no proliferación nuclear?

A la luz de todo lo aquí comentado, no parece viable, al menos, a corto plazo, que se puedan producir grandes avances en materia de control de armamentos y desarme nuclear. La rivalidad entre los grandes actores, la modernización e incremento de los arsenales nucleares y el estancamiento de los foros tradicionales de negociación en materia de control de armamentos y desarme nuclear están afectando seriamente a la credibilidad del régimen de no

proliferación que debe enfrentarse, además, a nuevas realidades tecnológicas o tecnologías emergentes (surgimiento de nuevos tipos de amenazas, como las híbridas; las derivadas de la inteligencia artificial, que aumentan la autonomía y los automatismos de los sistemas de armas; y los desarrollos en materia de misiles hipersónicos) y a nuevos escenarios, como el espacio ultraterrestre, hasta ahora, militarizado, pero no armado, o el ciberespacio, un entorno especialmente vulnerable a los ciberataques, incluidos aquellos que puedan afectar a los sistemas de mando y control de los arsenales nucleares. Junto a ello, la aparición de nuevos temas, como la amenaza de terrorismo nuclear-radiológico y actores (estatales y no estatales, como las comunidades epistémicas o las empresas multinacionales) añaden más complejidad al régimen de no proliferación nuclear, surgiendo iniciativas que tratan de reforzarlo con diferentes aproximaciones, abolicionista (como el TPAN) o gradualistas.

El régimen de no proliferación atraviesa, por todo lo anteriormente señalado, por un momento existencial, una etapa de transformación donde los instrumentos tradicionales (especialmente, la «piedra de toque del régimen», el TNP), tratan de adaptarse a la realidad cambiante, surgiendo, en paralelo, nuevos procesos destinados a cubrir vacíos normativos. Algunas iniciativas informarles para avanzar en materia de desarme nuclear han surgido en el seno de las Conferencias de Examen y Comités Preparatorios del TNP, mientras que otras intentan satisfacer a aquellos Estados desilusionados por lo que consideran escasos avances y nivel suficiente de compromiso de los Estados nucleares hacia la obligación de desarme nuclear establecida en el artículo VI del TNP. Estas iniciativas conviven en la actualidad con los foros tradicionales de negociación diplomática. Aunque no pretendemos aquí realizar un análisis exhaustivo acerca de todas esas nuevas iniciativas, elegimos a continuación aquéllas más relevantes, explicando su contenido y qué puede aportar cada una de ellas al régimen de no proliferación y, en última instancia, al proceso de desarme nuclear.

Por orden cronológico, la primera de ellas es el llamado «proceso del P5» (los cinco países nucleares). Lanzada en junio de 2007 por el Reino Unido, el objetivo de la iniciativa es fortalecer la cooperación entre los cinco Estados nucleares en materia de transparencia y de medidas de fomento de la confianza. El proceso se ha estructurado en grupos de trabajo y conferencias formales. La primera de ellas tuvo lugar en Londres en 2009 y se ha reunido desde entonces todos los años, salvo en 2017 y 2018. La última reunión se celebró en París en diciembre de 2022. Desde el inicio del proceso el P5 se concentró en tres cuestiones: verificación, publicación de un glosario de términos nucleares y transparencia. Tras la Conferencia de Beijing de enero de 2019, los grupos de trabajo se organizaron en torno a cinco áreas de trabajo, cada una de ellas liderada por un Estado: consultas a nivel de expertos sobre las respectivas doctrinas

nucleares; compromiso con los países de ASEAN sobre el Protocolo al Tratado para la Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste Asiático; elaboración de un glosario de términos nucleares clave; cooperación reforzada en el ámbito de la seguridad en el uso pacífico de la energía nuclear a través de los Amigos de la Energía Nuclear, con base en Viena; y, en quinto lugar, impulsar debates sustantivos sobre las cuestiones técnicas del Tratado para el Prohibición de Producción de Materiales Fisibles con propósitos militares (Fiss-Ban, por su denominación en inglés) en la Conferencia de Desarme. Estos temas no son nuevos y han sido recurrentes en sus reuniones, aunque con escasos avances debido a las propias diferencias entre los P5 y con serias dudas que sea el propio grupo de Estados nucleares el más idóneo para ofrecer resultados tangibles en materia de desarme nuclear, máxime, en el contexto geoestratégico actual.

La segunda de las iniciativas es conocida con el nombre «Stepping Stones» o Iniciativa de Estocolmo sobre el desarme nuclear, debido al país que la lanzó y lideró inicialmente, Suecia y a la que se unió un grupo de quince Estados no poseedores de armas nucleares⁸. La iniciativa no es un tratado ni un acuerdo vinculante, sino más bien un foro y plataforma para el diálogo y la acción en materia de desarme nuclear que busca fomentar un debate constructivo sobre los avances de la diplomacia de desarme nuclear antes y durante la Conferencia de Revisión del TNP de 2020, así como el multilateralismo efectivo en un período de crecientes tensiones geoestratégicas. La Iniciativa de Estocolmo no busca tanto el objetivo de resolver la parálisis estructural del régimen de desarme como constituirse en una alternativa que pueda atraer también a los promotores del TPNAN.

En 2020 los dieciséis Estados participantes acordaron un paquete de medidas o «Pasos intermedios para avanzar en el desarme nuclear», destinadas a reducir la relevancia de las armas nucleares, reconstruir hábitos de cooperación, reducir los riesgos nucleares y mejorar la transparencia. El documento de «Pasos Intermedios» se basa en compromisos de conferencias de revisión del TNP anteriores (básicamente, las más exitosas, celebradas en los años 1995, 2000 y 2010) y consiste en veintidós pasos prácticos para cumplir con la obligación de desarme nuclear contenida en el artículo VI del tratado y sus compromisos relacionados, incluido: una reducción de los arsenales nucleares y el papel de las armas nucleares en las doctrinas; mejorar la transparencia; entablar negociaciones sobre un tratado que prohíba la producción de material fisible para armas nucleares; apoyar los esfuerzos para desarrollar capacidades de

8 Alemania, Argentina, Australia, Canadá, Chile, Emiratos Árabes Unidos, España, Filipinas, Japón, México, Nigeria, Países Bajos, Polonia, Rumania, Suecia, Suiza y Vietnam.

verificación multilateral de desarme nuclear; fortalecer las garantías de seguridad negativas sobre la utilización de las armas nucleares; y asegurar la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares.

Por lo que se refiere a la propuesta acerca de la «Reducción de Riesgos Nucleares», la Iniciativa de Estocolmo instó a la Conferencia de Examen del TNP de 2020 (celebrada en 2022 debido a la situación por la pandemia del COVID-19) a adoptar una serie de medidas concretas y abrir un proceso para reducir la amenaza inmediata que representan las armas nucleares. Los Estados participantes en la Iniciativa de Estocolmo consideran que la reducción de los riesgos nucleares es una prioridad urgente, dadas las tensiones internacionales, que puede fomentar la confianza y completar los esfuerzos hacia el objetivo general de un mundo libre de armas nucleares.

Otra de las iniciativas de interés es la denominada «Creating an Environment for Nuclear Disarmament» (CEND), un foro informal de consultas lanzado en noviembre 2018 por Estados Unidos, durante el Comité Preparatorio de la Conferencia de Revisión del TNP de 2020. Inicialmente, la iniciativa recibió el nombre de «Creating the Conditions for Nuclear Disarmament», pero en 2019 se sustituyó el término «condiciones» por el más abstracto de «ambiente», pasando a denominarse CEND. La razón del cambio era evitar que el término «condiciones» se entendiese como «requisitos», añadiendo obligaciones no recogidas en el TNP. En la primera reunión de la iniciativa participaron 42 países (nucleares y no nucleares, entre ellos, España), divididos en tres subgrupos de trabajo: reducción de los incentivos percibidos para que los Estados adquieran o incrementen sus arsenales nucleares; funcionamiento y efectividad de los mecanismos e instituciones de desarme nuclear existentes; y posibles medidas provisionales para reducir los riesgos relacionados con las armas nucleares. Durante la reunión de noviembre, los tres subgrupos comenzaron a trabajar para desarrollar términos de referencia y un programa de trabajo que incluiría resultados a dos años vista. No obstante, la guerra en Ucrania y la nueva situación de seguridad consecuencia de esta han ocasionado que parálisis de la iniciativa. Precisamente, el elemento más negativo de CEND es su insistencia conceptual en condicionar cualquier progreso en materia de desarme a que se produzcan avances en el ámbito de seguridad. Ese vínculo es una realidad evidente, pero no deja de suscitar las críticas de los partidarios de la vía abolicionista de las armas nucleares, que consideran este tipo de reflexiones un paso atrás y una puesta en cuestión de la inaplazable necesidad del desarme nuclear.

La última de las iniciativas que abordaremos es la Agenda de desarme «Asegurar nuestro futuro común», lanzada en 2018 por el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres y en la que se definen cuatro pilares fundamentales con medidas prácticas que deben lograrse «a través de asociaciones más firmes y una determinación inquebrantable»:

- desarme que salve a la humanidad para lograr un mundo libre de armas nucleares: fortalecer las normas contra otras armas de destrucción masiva y prevenir la aparición de nuevos ámbitos de competencia estratégica y conflictos;
- desarme que salve vidas, mitigando el impacto humanitario de las armas convencionales y abordando la acumulación excesiva y el comercio ilícito;
- desarme para las generaciones futuras, asegurando la innovación y el uso responsables de los avances en la ciencia y la tecnología, manteniendo el control humano sobre las armas y la inteligencia artificial y asegurando la paz y la estabilidad en el ciberespacio;
- fortalecer las asociaciones para el desarme, revitalizando las instituciones y los procesos de desarme, involucrando a las organizaciones regionales, asegurando la participación plena e igualitaria de las mujeres, empoderando a los jóvenes como fuerza de cambio y aumentando la participación de la sociedad civil y el compromiso del sector privado.

Se trata de un documento sin precedentes, ya que nunca un Secretario General de las Naciones Unidas había elaborado un programa específico dedicado al desarme en sentido amplio. Cabe entender la Agenda desde tres ángulos: como una llamada de atención sobre el deterioro de la situación global de seguridad; como una apuesta por la defensa del régimen internacional de no proliferación, atacado desde diversos frentes; y como un gesto inequívoco de que el desarme y la no proliferación (muy ligados a los objetivos de desarrollo sostenible) integran la agenda política del Secretario General de las Naciones Unidas. Aunque hay que ser consciente que la Agenda del Secretario General no deja de ser un documento programático, es importante destacar el llamamiento al diálogo y la cooperación entre los Estados (y, de forma especial, a los nucleares), a la sociedad civil y al sector privado. La Agenda por el Desarme apuesta por una mayor implicación de los jóvenes como motor de cambio y un mayor desarrollo de la «educación para el desarme», un tema que, pese a ser parte integrante de las agendas de los foros internacionales de no proliferación, no está presente en los debates públicos ni moviliza en la actualidad a las generaciones más jóvenes.

Recordando una frase del ilustre físico Bertrand Goldschmidt, en su libro *The Atomic Complex*, publicado en 1982, al igual que entonces: «El porvenir de la civilización reposa, pues, hoy en día en las manos de las cinco potencias nucleares y depende de su cordura: esta consiste en evitar que se reúnan las condiciones capaces de desatar un conflicto generalizado (...) Todo está aún por hacerse para el desarme nuclear, cuyo sosiego y los acuerdos SALT (en la actualidad, Nuevo Tratado START), si bien son preludeos indispensables, resultan insuficientes».

Bibliografía consultada

- CARTAGENA, I. y V. GARRIDO REBOLLEDO (2024), *La roca de Sísifo. Pasado, presente y futuro del régimen de no proliferación nuclear*. Barcelona: Bosh Editor.
- CARTAGENA, I. (2017), «El valor de un título: el TPN y su impacto en el régimen de no proliferación», *Documentos de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 99 (bis), 30 de septiembre; accesible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO99bis-2017_Tratado_Prohibicion_Arma-Nuclear_IgnacioCartagena.pdf
- CRODDY, E. A.; J. J. WIRTZ y J. A. LARSEN (2018), *Weapons of Mass Destruction: The Essential Reference Guide*. Londres: Greenwood Press.
- ELBHATIMY, H. (ed.) (2022), *NPT Briefing Book*, Londres: James Martin Center for Nonproliferation Studies-King's College; accesible en <https://nonproliferation.org/wpcontent/uploads/2021/12/npt-briefing-book-2022.pdf>
- EDWARD, A. J. C. (1986), *Nuclear weapons, the balance of terror, the quest for peace*. Londres: Palgrave/ Macmillan.
- DÍAZ GALÁN, E. (2019), «Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN): un paso más en la ilicitud del empleo del arma nuclear», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 5, núm. 2.
- GARRIDO REBOLLEDO, V. (dir.) (2020), «La no proliferación y el control de armamentos en la encrucijada», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 205. Madrid: Ministerio de Defensa-Instituto Español de Estudios Estratégicos; accesible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_205_NoProliferacionControlArmasNucleares.pdf
- _____ (2019), «El programa nuclear y de misiles balísticos de Corea del Norte: ¿Optimismo, pragmatismo u optimismo pragmático?», *Revista UNISCI*, núm. 51, octubre. Madrid: UNISCI; accesible en <http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2019/10/UNISCIDP51-NUMEROENTEROPpdf.pdf>
- _____ (2018), «La (des)iranización de la política exterior de Estados Unidos: el futuro del acuerdo nuclear con Irán bajo la presidencia de Trump», *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 34, pp. 371-396. Pamplona: Universidad de Navarra.
- _____ (ed.) (2016), *Actores no estatales y proliferación de armas de destrucción masiva*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- _____ (2015), «La no proliferación y el desarme humanitario», *Política Exterior*, vol. 29, núm. 166.
- _____ (2011), «La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica», *Colección de Estudios Internacionales (CEINIK)*, núm. 7. Bilbao: Universidad del País Vasco (UPV).

- GOLDSCHMIDT, B. (1982), *The Atomic Complex: A Worldwide Political History of Nuclear Energy*. La Grange, Illinois: American Nuclear Society.
- HOROVITZ, L. y M. STOLZE (2023), *Nuclear rhetoric and escalation management in Russia's war against Ukraine: A Chronology*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP); accesible en https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Horovitz_and_Stolze_-_Nuclear_Chrono_Final_2August2023.pdf
- HYMANS, J. E. C. (2006), «Theories of nuclear proliferation», *The Nonproliferation Review*, vol. 13, issue 3, pp. 455-465.
- KARAGANOV, S. (2023), «A Difficult but Necessary Decision», *Russia in Global Affairs*, 13 de junio; accesible en <https://eng.globalaffairs.ru/articles/a-difficult-but-necessary-decision/>
- KRASNER, S. (ed.) (1983), *International Regimes*. Nueva York: Cornell University Press.
- KRISTENSEN, H. M.; M. KORDA; E. JOHNS y K. KHON (2023), «Status of World Nuclear Forces». Washington D. C.: Federation of Atomic Scientists; accesible en <https://fas.org/initiative/status-world-nuclear-forces>
- MARRERO, I. (2012), «Los actores internacionales en el ámbito de la no proliferación», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. LXIV, núm. 1/2012, pp. 73-102. Madrid: AEPDIRI-Marcial Pons, Madrid, 2012.
- PYTLAK, A. y R. ACHESON (eds.) (2022), *Assuring destruction forever*. Reaching Critical Will; accesible en <https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/modernization/assuringdestruction-forever-2022.pdf>
- SAGAN, S. (1996), «Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models of the Bomb», *International Security*, vol. 21, núm. 3. Massachusetts: The MIT Press.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO/DSN (2022), *Guía Ejecutiva de No Proliferación y Desarme*. Sistema de Seguridad Nacional. Comité Especializado de No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; accesible en <https://www.dsn.gob.es/es/documento/gu%C3%ADa-ejecutiva-no-proliferaci%C3%B3n-desarme-2022-0>
- VV. AA. (2023), *SIPRI Yearbook. Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm: SIPRI. Sumario en español (Fundipau): https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-09/yb23_summary_es.pdf. KRISTENSEN, H. M. y KORDA, M., «World Nuclear Forces»; accesible en <https://www.sipri.org/sites/default/files/YB23%2007%20WNF.pdf>
- WALTZ, K. (1995), *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*. Nueva York: W. W. Norton & Company.