

# LA DISUASIÓN NUCLEAR Y LA NUEVA MULTIPOLARIDAD

## NUCLEAR DETERRENCE AND THE NEW MULTIPOLARITY

IGNACIO CARTAGENA NUÑEZ<sup>1</sup>

---

### RESUMEN:

El régimen internacional de no proliferación nuclear, clave de bóveda de la arquitectura multilateral de seguridad surgida de la posguerra mundial, enfrenta una situación de grave crisis. En este artículo se exponen los elementos fundamentales del citado régimen, se hace un repaso histórico por sus etapas cruciales y se plantean algunas ideas para preservarlo, actualizarlo y fortalecerlo de cara los grandes desafíos de nuestro tiempo.

**PALABRAS CLAVE:** Regímenes internacionales; Armas nucleares; No proliferación; Control de armas; Desarme nuclear; Naciones Unidas; Conferencia de Desarme; Tratado de No Proliferación (TNP);

### ABSTRACT:

*The international nonproliferation regime, an essential part of the the security architecture emerged from the second World War, is facing an existential crisis. This article explores the regime's key elements and historic phases over the last 50 years. It also hints at at some future options with a view to preserving and enhancing multilateral decision making in the field of arms control.*

**KEY WORDS:** *International Regimes; Nuclear Weapons; Nonproliferation; Arms Control, Nuclear Disarmament; United Nations; Conference on Disarmament; Nonproliferation Treaty (NPT).*

**Recibido:** 10/07/2022

**Aceptado:** 20/09/2022

---

<sup>1</sup> Diplomático de Carrera, doctor en Derecho Internacional, Diploma de Estudios Europeos por el Colegio de Europa de Brujas y en Geopolítica de la Energía por el Graduate Institute de Ginebra

La invasión rusa de Ucrania, seguida de la reacción firme y coordinada de Estados Unidos, la Unión Europea y los países de nuestro entorno, ha tenido el efecto colateral negativo de poner en jaque el régimen internacional de no proliferación nuclear. Ello es así por tres motivos esenciales:

En primer lugar, la guerra ha volado los puentes de diálogo entre las dos potencias (EEUU y la Federación Rusa) que poseen más del 90% de las armas nucleares y del material fisible (uranio altamente enriquecido y plutonio en grado de arma) sino también porque ambas han sido, desde hace décadas, los garantes últimos de la arquitectura normativa de la no proliferación.

En segundo lugar, en tiempos de inestabilidad geopolítica parece lógico que ganen enteros los partidarios de la disuasión nuclear. La orden que

el 27 de febrero dio el presidente Putin al ministro de defensa, Shoigu, y al jefe de las fuerzas armadas, Gerasimov, de situar sus fuerzas nucleares en un “modo especial de combate” (aunque no es terminología propia de la disuasión nuclear rusa) ha suscitado muchos interrogantes. Pero no es sino la gota que colma el vaso de una serie de gestos, planes y declaraciones que parecen preludiar una nueva carrera nuclear<sup>2</sup>.

En tercer lugar, son muchos los que piensan que, si Rusia ha dado el paso de invadir Ucrania, ha sido porque en diciembre de 1994, a través del Memorando de Budapest, se adhirió al Tratado de No Proliferación como potencia no nuclear y cedió a Moscú sus 5000 armas nucleares y cientos de vehículos de transporte a cambio de garantías de seguridad, integridad territorial e independencia política; garantías que se

---

<sup>2</sup> Como el decreto de principios básicos de la política de la Federación Rusa en el ámbito de las armas nucleares (de junio de 2020) que no excluía el recurso a las

armas atómicas en caso de ataque con arma convencional que supusiera una amenaza existencial para Rusia.

han acabado revelando papel mojado a la luz de los hechos. La comparación con Corea del Norte, país que ha seguido el camino inverso para convertirse en poseedor del arma nuclear, fiando a sus cabezas nucleares y sus misiles la pervivencia de un brutal régimen totalitario, parece casi ineludible.

En definitiva: no soplan vientos favorables para la no proliferación, sino todo lo contrario. Por eso, este momento de extrema fragilidad, conviene mirar al pasado, hacia los orígenes y fundamentos del régimen internacional de no proliferación nuclear, pieza insustituible del derecho internacional, indispensable para la paz y la estabilidad globales. Solo desde la comprensión de lo mucho que debemos a este régimen podremos afrontar una necesaria revisión crítica y proyectarlo hacia el futuro salvando sus elementos esenciales. O dicho en

términos de Lampedusa “cambiar todo, para que nada cambie”.

### **1. De qué hablamos cuando hablamos de régimen internacional de no proliferación**

Según definición debida al diplomático y politólogo Stephen Krassner, “un régimen internacional es el conjunto de normas explícitas e implícitas, formales e informales, en torno a las que convergen las expectativas de los estados”<sup>3</sup>. Siguiendo esa pauta, podemos definir el régimen de no proliferación como un conjunto heterogéneo de instrumentos regulatorios y normativos, de distinta capacidad vinculante y poder coercitivo, que moldean y canalizan la conducta de los estados soberanos en el ámbito de las armas nucleares, hacién-

---

<sup>3</sup> KRASNER, Stephen (1982) “Structural Causes and Regime Consequences: Re-

gimes as Intervening Variables”, en *International Organization*, vol 26, n. 2, pp. 185-205

dola más predecible, y poniendo un límite a la propagación del arma nuclear.

La clave de bóveda del régimen es el Tratado de No Proliferación Nuclear (abierto a la firma en 1968 y entrado en vigor en 1970), uno de los tratados de seguridad más universales (del que tan solo cuatro estados, India, Pakistán e Israel – que nunca lo han firmado- y Corea del Norte - que lo denunció en 2003- no son parte)<sup>4</sup>. El TNP fue concebido como un gran acuerdo (*grand bargain*) entre estados poseedores y no poseedores del arma nuclear. Los primeros se comprometían (artículo I) a “no transferir tecnología nuclear ni tecnología sobre armas nucleares a otros países, ni tampoco asistir en el desarrollo de tales armas, bajo ninguna circunstancia” y a

“mantener de buena fe negociaciones sobre medidas relativas al desarme nuclear y sobre un tratado de desarme general y completo” (artículo VI) mientras que los segundos se comprometían (artículo II) a “no tratar de desarrollar armas nucleares” y (artículo III) “a someterse al régimen de salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica”. A nadie se le escapa que ambos compromisos encierran una evidente asimetría: mientras que cinco estados (EEUU, Rusia, China, Reino Unido y Francia) se convierten en poseedores “legítimos” de las armas nucleares, los demás estados parte –hasta un total de 191- renuncia a esta posible ventaja estratégica y se compromete a someterse a un exhaustivo régimen de verificaciones.

---

<sup>4</sup> Para mayor información sobre el TNP *vid.*, GARRIDO REBOLLEDO, V., "El futuro del Tratado de No proliferación Nuclear (TNP): apuntes para el debate" en *Anuario del CIP 1994 - 1995*, Icaria, Barcelona, 1995, pp. 289-299; “La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no proliferación”, Análisis

del Real Instituto Elcano (ARI), N° 63/2005, 17 de mayo de 2005; “Tratado de No proliferación de Armas de Destrucción Masiva (TNP)” en REYES, R. (dir.), *Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/d-vgarrido2.htm>>.

Conviene subrayar que el TNP no fue concebido como un tratado de desarme, ni tampoco como un título de prohibición del arma nuclear. Su principal objetivo radica en prevenir la propagación de las armas nucleares, con un criterio que no deja de tener un punto de arbitrario: que los cinco estados que habían realizado ensayos con arma nuclear antes de 1967 –los cinco arriba citados, que también son, curiosamente, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad– debían ser los únicos poseedores del arma. Los países que se han hecho con el arma con posterioridad al 1 de enero de 1967–denominados, por oposición a los primeros, los “poseedores de facto”– son los cuatro no miembros del TNP antes citados, incluido Israel, cuya política oficial consiste en no negar ni confirmar la posesión de armas nucleares. Los “estados umbral” son aquellos que, a pesar de poseer los desarrollos tecnológicos suficientes como

para fabricar un arma nuclear, han optado por no hacerlo.

El Tratado de No Proliferación consta, así, de tres pilares: desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear. Si el pilar de los usos pacíficos se construye (artículo IV) sobre el reconocimiento del derecho a desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y el pilar de la no proliferación (artículo III) instituye un complejo y exhaustivo sistema de verificación (salvaguardias del OIEA), el pilar de desarme compromete a los estados poseedores a iniciar de buena fe negociaciones sobre reducción de armas nucleares (lo que ha dado en llamarse la “*endeavour clause*”, o cláusula de intenciones, del TNP). Los críticos con el tratado denuncian, con no poca razón, que este pilar ha sido el menos desarrollado, en la medida que en los cincuenta años de historia del TNP, nunca han tenido lugar negociaciones multilaterales de desarme nuclear.

Si bien la historia posterior del TNP ha sufrido altibajos (siete de las doce conferencias de revisión, entre ellas la última, celebrada el pasado mes de agosto, han concluido sin un documento final adoptado por consenso) lo importante es que el tratado ha sido el cimiento sobre el que se ha levantado todo el edificio normativo de la no proliferación.

Desde el punto de vista de los foros y organismos hay que citar la “maquinaria del desarme” (conjunto de órganos de discusión y negociación de acuerdos de no proliferación reconocidos como tales por las NNUU) como la Organización Internacional de la Energía Atómica (fundada en 1957, es decir con anterioridad al TNP, pero reconocida por el Tratado como el órgano encargado de su régimen de verificación).

Desde el punto de vista de los instrumentos cabe citar los tratados internacionales sobre diversas materias (como los ensayos nucleares, el terrorismo

nuclear, así como los que instituyen zonas libres de armas nucleares (espacios geográficos cuyos estados se comprometen a la prohibición y eliminación completa de las armas nucleares). Los grandes acuerdos bilaterales de desarme alcanzados entre Rusia y EEUU en los años setenta, ochenta y noventa, las resoluciones de no proliferación del Consejo de Seguridad, los regímenes informales de control de exportaciones o los códigos de conducta entran también dentro del corpus normativo cimentado en el TNP. Finalmente, otros tratados posteriores al TNP que prohíben otras armas de destrucción masiva, como la Convención de Armas Biológicas y Tóxicas de 1980 o la Convención de armas químicas de 1997, que contienen sus propias especificidades e instituyen regímenes distintos, se alimentan también del acervo normativo del TNP.

## **2. En qué momento y por qué motivo surgió el régimen de no proliferación**

A pesar de que la primera resolución de adoptada por la Asamblea General de las NNUU, el 24 de enero de 1946, se dedicaba a alertar de los peligros surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica, los años cuarenta y cincuenta no vieron grandes avances en el ámbito de la no proliferación. La carrera entre las potencias vencedoras de la guerra era en sentido inverso al desarme: consistía en acceder cuanto antes a la ventaja estratégica que suponía la nueva arma. EEUU se hace con el arma nuclear en el 45, la Unión Soviética en el 49, el Reino Unido en el 52, Francia en 60 y China el 64. Ello explica que las primeras iniciativas de regulación internacional de los materiales fisibles presentadas en NNUU -la estadounidense, debida a Bernard Baruch y la soviética, debida a Andrei Gromiko- no surtieron ningún efecto. Más recorrido tuvo la iniciativa de los átomos para la paz, que debe su nombre a una

alocución del presidente Eisenhower de 1953, y que se acabó convirtiendo en un programa para suministrar tecnología nuclear civil a buen número de estados (lo que tuvo, a su vez, indeseados efectos proliferantes).

En los años sesenta, dos hechos determinaron un radical cambio de percepción de los riesgos de la proliferación nuclear: el primero fue la crisis de los misiles en octubre de 1962 entre Rusia y Estados Unidos, que situó al mundo al borde de una hecatombe nuclear. El segundo fue el acceso de China al arma nuclear –primer ensayo nuclear chino, 16 de octubre de 1964- que refrendaba la impresión de que la propagación del arma nuclear a cada vez más estados era un fenómeno imparable. El arma nuclear pasó, así, de ser percibida como una ventaja estratégica a convertirse en una suerte de amenaza existencial: la conciencia de que las dos grandes potencias eran capaces de aniquilarse mutuamente a través del arma nuclear (la “*mutual assured destruction*”, o MAD,

según sus siglas, perfectamente explícitas, en lengua inglesa) se convirtió en la principal doctrina de la disuasión nuclear durante la guerra fría<sup>5</sup>.

Los primeros frutos de este giro conceptual tras la crisis de los misiles fueron el establecimiento de un enlace directo entre EEUU y la Unión Soviética para situaciones de crisis (el conocido como “teléfono rojo”, de junio de 1963, aunque no se trataba de una línea telefónica, sino de un télex), así como el tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares (el PTBT, de 1963, que prohíbe los ensayos atmosféricos, en el espacio exterior y bajo la superficie marina). Desde algunos años antes, (1958) la república de Irlanda había estado presentando en la Asamblea General de Naciones Unidas una resolución que abordaba los riesgos de la proliferación nuclear desbocada:

pese a las reticencias iniciales de los países poseedores, la resolución acabó ganando cada vez más apoyos entre 1958 y 1961, y acabó siendo el origen de la negociación del tratado de No Proliferación.

### **3. Los años centrales de la guerra fría y la consolidación del régimen**

Entre mediados de los años setenta del siglo pasado y mediados de la primera década del actual tiene lugar “la edad de oro de la no proliferación”. En esos años se produce una concatenación de acuerdos multilaterales y bilaterales que, paradójicamente, discurre en paralelo a la carrera armamentística del mundo bipolar, salpicada de momentos de crisis y de guerras “proxy” en Asia y en África. Durante la guerra fría, el régimen funciona esencialmente por tres motivos: porque ha logrado consolidarse como un

---

<sup>5</sup> Ved FISCHER, David, *Stopping the spread of nuclear weapons. The past and the prospects*, Routledge, Londres y Nueva York, 1992, pp. 31-32.



sistema normativo creíble; porque la dinámica bipolar simplifica las negociaciones (ambas potencias entran en una fase de acuerdos (inaugurada por el tratado de misiles antibalísticos, tratado ABM, de 1972) y porque se va fraguando una comunidad de científicos y expertos (la comunidad de la no proliferación y el control de armas) que preserva los cauces de interlocución incluso en los momentos de crisis diplomática.

Conviene insistir en que en estos años, las negociaciones en el ámbito de la no proliferación obedecían a una dinámica de “falsa multipolaridad”. Participaban en ellas varios estados de cada bloque, pero la negociación se desarrollaba a través de una férrea disciplina liderada por EEUU y la Unión Soviética. Era, en suma, un mundo más bilateral que multilateral. Incluso los foros negociadores

multilaterales, como la ginebrina “Conferencia de Desarme” eran presididos por las dos grandes potencias, que se turnaban en la moderación de las discusiones, consensuaban la agenda de trabajo y perfilaban el contenido de los acuerdos, siendo muy escaso el margen negociador de los demás miembros<sup>6</sup>. Este espíritu bipolar se mantiene en la conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (conocida como Conferencia de Helsinki, en 1975) donde se refuerzan los principios de igualdad soberana, inviolabilidad de las fronteras e integridad territorial de los estados.

En los años 80, los presidentes Ronald Reagan y Mijaíl Gorbachev, probablemente los dos líderes que mejor han entendido las dinámicas de la no proliferación, inauguran una nueva fase de acuerdos con la

---

<sup>6</sup> Sobre el método de toma de decisiones de la Conferencia de Desarme durante la Guerra Fría, ved: CARTAGENA, Ignacio, “Mandate, Competencies and Working Methods in the conference

on disarmament: a historical overview”, UNIDIR Working Papers, United Nations Institute for Disarmament Research, Ginebra, 2019

cumbre de Rejikiavik (11 y 12 de octubre de 1986) que, aunque en sí misma no desembocó en grandes acuerdos, sirvió para acuñar la famosa frase “una guerra nuclear no puede ganarse y nunca debe iniciarse” y sentó las bases negociadoras del futuro tratado de Fuerzas Nucleares Intermedias (1987).

En el umbral entre la década de los 80 y la de los 90 tiene lugar un auténtico partea-guas de la historia: la caída del muro de Berlín, el colapso de la URSS, el surgimiento de las nuevas repúblicas independientes y el pánico compartido por Moscú y por las cancillerías occidentales a que el mayor arsenal global de uranio y plutonio —el soviético, que ya en la época de Breznev y Andopov estaba sujeto a esquemas de control precarios y anticuados— pudiera caer en manos de terceros estados, bandas criminales o grupos terroristas. Es entonces cuando surge el “Programa de Reducción Cooperativa del Riesgo Nuclear”, iniciativa de dos senadores estadounidenses,

el demócrata Sam Nunn y el republicano Richard Lugar, por la que EEUU y Rusia acordaron poner en marcha mejores instrumentos de control del material fisible, así como convertir una parte del mismo en combustible para reactores civiles. Este programa funcionó como una gran medida de fomento de la confianza entre ambos polos, desembocando en los primeros intentos (por desgracia frustrados) de negociar un tratado multilateral para el cese de la producción de materiales fisibles para armas nucleares (FMCT).

#### **4. Los años 90 y la crisis del régimen de no proliferación**

Curiosamente, mientras Francis Fukuyama preludeaba un “fin de la historia” con el colapso de uno de los polos y la prevalencia de una “pax americana” sólidamente fundada en los principios del internacionalismo liberal, dio comienzo un proceso de erosión del régimen

de no proliferación que se prolonga hasta nuestros días.

¿Cuáles fueron los factores que coadyuvaron a la erosión del régimen? En primer lugar, hay que citar la progresiva sustitución del régimen bipolar por un nuevo multilateralismo. Surgen nuevas potencias (India, Pakistán y otros países nacidos del proceso de descolonización y agrupados en el Movimiento No Alineado). Estos incorporan al mundo de la no proliferación su propia agenda política e introducen conflictos regionales al margen del mundo bipolar. En segundo lugar, se diluye la percepción de una amenaza nuclear inminente (no parece casual que a partir de los años 90 se disipe el temor, en los medios de comunicación, a un conflicto nuclear abierto entre las potencias). En tercer lugar, tras la implosión de la Unión Soviética el diálogo entre Rusia y EEUU queda desplazado por otras prioridades. La “guerra contra el eje del mal” iniciada por el presidente Bush Jr. a raíz de los atentados a las Torres

Gemelas inaugura una nueva etapa de intervencionismo, que pone en jaque los principios consagrados en el Acta de Helsinki, y que tendrá su correlato en las intervenciones rusas (al que hemos ido asistiendo, primero en Osetia y Abjasia, luego en Crimea y finalmente, en toda su crudeza, en la guerra de Ucrania).

En el ámbito multilateral, podemos rastrear a mediados de los años 90 los signos incipientes de esta erosión. En la conferencia de revisión de 1995 se cumplían 25 años desde la entrada en vigor del TNP, y el propio Tratado (artículo X) establecía la celebración de una conferencia internacional para decidir si se procedía o no a su prolongación indefinida. Se trataba –no lo olvidemos– de un texto que dividía la comunidad internacional entre una minoría de poseedores “legítimos” del arma y una mayoría de no poseedores, evidente asimetría que suscitaba lógicas reservas, en particular entre los países No Alineados. Para lograr un

acuerdo, fue necesario que el documento final de la Conferencia de Examen de 1995 incluyera en su articulado serie de decisiones tendentes de “re-equilibrar” el régimen. Entre otros, se incluían compromisos como la iniciación de negociaciones para un tratado para el cese de la producción de materiales fisibles para armas nucleares (FMCT) y la adopción y entrada en vigor de un tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (TPCEN), así como la convocatoria de una conferencia para la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Próximo.

Ninguno de estos compromisos se cumplió, por distintos motivos, durante los años noventa, ni tampoco durante la década sucesiva, contribuyendo al descredito del régimen. A partir del año 95 la ne-

gociación de un tratado de Materiales Fisibles (FMCT) quedó bloqueada en la Conferencia de Desarme por la ausencia de consenso (China, EEUU y Pakistán se opusieron, en años sucesivos y por distintos motivos, a emprender las negociaciones). La convocatoria de una conferencia sobre una ZLADM en Oriente Medio en el marco de las NNUU, idea que ya estaba en la agenda de la comunidad internacional desde mediados de los años 80, tampoco se produjo por falta de consenso.

¿Y qué sucedió con el tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (TPCEN)? Este fue objeto de tres años de negociaciones en la Conferencia de Desarme (1993-1996) pero solo pudo adoptarse –y no por unanimidad– cuando el texto se trasladó a la Asamblea General<sup>7</sup>. Era un signo claro de ruptura de consensos, que se agravó con el

---

<sup>7</sup> El texto se aprobó en la Asamblea con 158 votos a favor, tres en contra (Bután, India y Libia) y cinco abstenciones

(Cuba, Islas Mauricio, Siria, Líbano y Tanzania).

proceso de entrada en vigor del propio tratado. El TPCEN incluía, en su Anexo II, un complejo sistema que requería la ratificación de 44 estados participantes en las negociaciones y dotados de reactores nucleares o de investigación en esos momentos. Aún hoy en día, pasados cinco lustros desde su adopción, la entrada en vigor del CTBT es aún una asignatura pendiente por la falta de ratificación de ocho estados del “Anexo II”<sup>8</sup>.

Mientras tanto, India y Pakistán (con apenas algunos meses de diferencia en 1998) se sumaban al listado de estados poseedores del arma nuclear como “poseedores de facto”. La carrera armamentística se estaba trasladando desde el Atlántico Norte y el continente europeo hasta el Asia continental y el sudeste asiático, (donde ahora se encuentran cinco de los nueve estados poseedores).

A resultas de este proceso de erosión del régimen, la “maquinaria negociadora de desarme”, asentada sobre la base del consenso para la toma de decisiones, se ha ido deteniendo hasta su práctica parálisis. La Conferencia de Desarme lleva bloqueada desde el año 1997, incapaz de acordar por consenso ni tan siquiera su programa de trabajo. En situación similar se encuentran la Comisión de Desarme de Nueva York o el primer Comité de la AGNU, donde el número de votos particulares sobre cualquiera de las resoluciones presentadas ha aumentado de manera exponencial. La maquinaria diplomática “onusiana” se muestra incapaz de responder a la complejidad creciente de la nueva multipolaridad, con amenazas cada vez más complejas y difusas y avances tecnológicos que dejan obsoletos los acuerdos vigentes.

---

<sup>8</sup> China, Egipto, Irán, Israel y EEUU han firmado el CTBT pero no lo han ratificado, y Corea del Norte, India y Pakistán no lo han firmado.

En el ámbito bilateral, sucedió algo similar: la arquitectura de acuerdos de control armamentístico suscritos entre EEUU y la Unión Soviética comenzó a resquebrajarse precisamente con el final de la guerra fría. Se fue disipando la percepción de la amenaza nuclear y se agrietaron los cuatro pilares básicos que hasta entonces habían soportado la arquitectura multilateral de la no proliferación, a saber: el diálogo entre las dos grandes potencias; la voluntad de mantener un equilibrio en las fuerzas y una estabilidad estratégica; la conciencia de la mutua vulnerabilidad (el concepto de *Mutual Assured Destruction* pierde fuerza en la medida en que desaparece la percepción del otro polo como el principal enemigo); y los principios consagrados en el Acta Final de Helsinki, entre ellos la integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras.

Los primeros signos de erosión de los tratados bilaterales se dan en el último mandato

del presidente Clinton y se hacen plenamente visibles con su sucesor, George Bush Jr. y con el parteaguas histórico que supone el 11 de septiembre. A partir de ese momento, los principios antes citados se quiebran de manera mucho más clara (denuncia por parte de EEUU del tratado ABM en diciembre de 2001). Los primeros años del presidente Obama parecen preludear una nueva época de entendimiento (Nuevo START, firmado en 2010 con el presidente Putin), pero el compromiso de Obama con el régimen de no proliferación, enunciado en el llamado “Discurso de Praga” (abril de 2009) acaba quedando lejos de sus ambiciones programáticas. Su sucesor en la Casa Blanca, Donald Trump, con una política abiertamente hostil hacia el multilateralismo, no solo denuncia el JCPOA con Irán, con alegaciones de incumplimiento por parte de la república islámica, sino que denuncia el tratado INF –alegando su incumplimiento por parte de Rusia- y

pone en jaque la continuación del “nuevo START”, que solo la llegada del presidente demócrata Joseph Biden permite prorrogar in extremis.

Por si la parálisis en los foros negociadores y la denuncia o terminación de los acuerdos bilaterales fuera poco, la falta de confianza en el futuro de la no proliferación llevó a una serie de estados muy activos en foros de desarme (Austria, Méjico, Irlanda) a promover un nuevo enfoque abolicionista asentado en el inaceptable impacto humanitario del arma nuclear. Las conferencias de Nayarit, Oslo y Viena<sup>9</sup> dieron lugar a un grupo de trabajo de composición abierta que desembocó en la negociación y adopción del Tratado de Prohibición del Arma Nuclear (TPAN), el 7 de julio de 2017. Todos los estados nucleares del

TNP se abstuvieron de participar en este proceso, así como todos los estados de la Alianza Atlántica, salvo uno (Países Bajos) que emitiría a la postre el único voto en contra del TPAN.

Los críticos con el TPAN expresan dudas acerca de la compatibilidad del enfoque abolicionista con el tratado de No Proliferación. El TPAN carece, además, de un protocolo de verificación, lo que equivale a fiar en último extremo a la voluntad de los estados parte el cumplimiento de la destrucción de sus propios arsenales nucleares. Finalmente, y aunque el tratado entró en vigor en enero de 2021 tras alcanzar el número de cincuenta ratificaciones, se da la paradoja de que ninguno de sus estados parte es poseedor del arma nuclear. En definitiva, el TPAN, único título legal de prohibición del

---

<sup>9</sup> Oslo, Noruega (4-5 de marzo de 2013, con participación de 127 Estados); Nayarit, México (13-14 de febrero de 2014, a la que asistieron 146 Estados); y Austria (8-9 de diciembre de 2014 (158 Estados,

Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Movimiento de la Media Luna, además de representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil y académicos)

arma nuclear, se arriesga a quedarse en una mera cortina de humo por la ausencia de los poseedores del arma nuclear<sup>10</sup>.

## 5. La situación actual: cómo gestionar la complejidad

En este contexto de parálisis y descrédito del multilateralismo se ha llegado, a comienzos de 2022, a una guerra en Ucrania que socava todavía más los precarios consensos en que se asienta el régimen. Si la conferencia de revisión que iba a celebrar los cincuenta años del Tratado de No Proliferación (prevista inicialmente para 2020) fue pospuesta hasta en dos ocasiones por la pandemia, la actual guerra, a la que no se vislumbra un final inmediato, plantea algo más que interrogantes sobre su celebración en agosto de este año.

Los riesgos de fosilización del régimen son proporcionales al ritmo de los avances tecnológicos. Se habla cada vez con más insistencia de la tecnología hipersónica, que permite que misiles capaces de portar cabezas nucleares alcancen velocidades cinco veces superiores a la del sonido, anulando cualquier reacción o respuesta. Se habla también de la inteligencia artificial, de sistemas de armas autónomos letales, de amenazas híbridas y de las grietas en los regímenes de control de exportaciones. El mundo digital multiplica el riesgo de acceso a tecnologías nucleares por parte de estados proliferantes y grupos terroristas. Y todo ello, con el trasfondo del empleo del arma química en un escenario de guerra (Siria, a partir de 2013), así como para cometer asesinatos selectivos (aeropuerto de Kuala Lumpur en

---

<sup>10</sup> CARTAGENA, Ignacio. “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) (2017). Accesible en:

[http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO99bis-2017\\_Tratado\\_Prohibicion\\_ArmaNuclear\\_IgnacioCartagena.pdf](http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO99bis-2017_Tratado_Prohibicion_ArmaNuclear_IgnacioCartagena.pdf)



2017, Salisbury en 2018) que erosiona el tabú sobre el empleo de armas de destrucción masiva. Aparece así una nueva dimensión de estas armas, hasta ahora poco visible: su capacidad de aterrorizar opiniones públicas, más allá de su valor estratégico desde el punto de vista militar.

En un contexto internacional presidido por los antagonismos, no es de extrañar que el régimen de no proliferación esté cada vez más atomizado, con iniciativas de las que participen tan solo estados afines entre sí por razones ideológicas o estratégicas. Hay muchos sectores con gran potencial para el entendimiento y la cooperación, como la reducción del riesgo nuclear, la transparencia en los arsenales, la verificación del desarme nuclear o los nuevos desafíos tecnológicos, pero hay pocos elementos de consenso. Los miembros de la comunidad internacional tratan de avanzar en alguna de estas direcciones pero es imposible

hacer abstracción del clima de enfrentamiento.

Hay, a pesar de todo, algunos intentos de tender puentes. Es importante la iniciativa de EEUU titulada “*Creating the Environment for Nuclear Disarmament*” (CEND, 2018) que trata de promover un diálogo multilateral acerca de cuál debería ser el clima político y estratégico conducente al desarme nuclear. También lo es la iniciativa sueca de los “Escalones para el desarme nuclear” (stepping stones for nuclear disarmament), conocida como “Iniciativa de Estocolmo” (2019) destinada a impulsar la diplomacia del desarme. En ambos procesos participa nuestro país, haciendo valer una capacidad de interlocución con todos los bloques y sensibilidades.

Pero sin duda el esfuerzo más notable es la Agenda del Desarme del Secretario General de Naciones Unidas, documento presentado por Antonio Guterres en Ginebra en 2018. Se trata de un intento

de conciliar posiciones antagónicas en torno a una agenda única, transversal e integradora, que aborda tanto las armas de destrucción masiva como las armas convencionales, el desafío de las nuevas tecnologías o la revitalización de la “maquinaria del desarme”. Cada estado puede hacer suya esta agenda, llevarla a su terreno, asumiendo el liderazgo de algún capítulo. España, por ejemplo, lidera, junto con otros países de su entorno, el capítulo dedicado al desarme y las políticas de género.

## 6. Conclusión

Demasiado es lo que está en juego como para permitir que el edificio de la no proliferación se desmorone. La historia del siglo XX nos enseña que, con todas sus asimetrías e imperfecciones, este régimen ha logrado contener el número de países poseedores del arma nuclear por debajo de la decena (algo impensable a comienzos de los años sesenta, cuando el

presidente Kennedy llegó a vaticinar que en una década veinte o treinta países contarían con su propia arma atómica). También ha propiciado los grandes acuerdos de desarme entre Rusia y Estados Unidos, que han permitido que el número de armas nucleares descienda desde las 68.000 que se alcanzaron a finales de los años ochenta hasta las actuales 15.000. Y también en ese marco países anteriormente nucleares, como Sudáfrica, Ucrania o Kazajstán han renunciado, por diversas vías, al arma nuclear. El tratado ABM, el INF, los START o el tratado de Cielos Abiertos, hubieran sido impensables sin la previa existencia de un Tratado de No Proliferación.

Más allá de la probada eficacia del régimen, otra poderosa razón nos impele a apostar por él: se trata de una las plasmas más claras y a la vez sofisticadas de los valores del internacionalismo liberal, que también han inspirado la arquitectura de las Naciones Unidas, sus convenios y sus organismos

especializados. La no proliferación -como el dinosaurio del cuento de Monterroso- siempre estuvo allí: en la raíz de lo multilateral. Los principios y valores que fundan este régimen son los que inspiran el proyecto de integración de la Unión Europea y también, en el plano nacional, nuestras propias constituciones. El orden internacional de nuestros días es inconcebible sin la existencia de un régimen de no proliferación.

Y es ahí: en la “resiliencia”, en la capacidad de adaptación a las crisis, donde radica la clave de la supervivencia del régimen. No soplan vientos favorables al desarme, eso es evidente, ni cabe esperar grandes acuerdos multilaterales en un futuro próximo. Será necesario apostar por un marco normativo flexible, donde la búsqueda del consenso y la universalidad compartan espacio con grupos de países afines (*like minded states coalitions*) y con instrumentos de “*soft law*” (decálogos, códigos de conducta, catálogos de buenas prácticas), cuya fuerza

radique en su potencial para generar un “efecto imitación”. Los regímenes informales serán cada vez más valiosos, y deberán hacerse compatibles con los instrumentos tradicionales. Habrá que dar entrada en las discusiones a las grandes empresas multinacionales y a la propia sociedad civil, así como a universidades e institutos de investigación. La transparencia, tanto tiempo ajena al hermético mundo de la proliferación nuclear, debe empezar a ser norma y no excepción.

Será necesario, además, renunciar a posiciones maximalistas y tratar de tender puentes de reconocimiento y respeto entre las dos escuelas de pensamiento que han impulsado el régimen: abolicionistas y gradualistas, es decir, entre los partidarios del TPN y los partidarios del enfoque “paso a paso”. Hay que tomar conciencia de que ambas posiciones, aparentemente antagónicas, confluyen en el objetivo último de un mundo sin armas nucleares, ya

enunciado en la primera resolución de la AGNU en el 46. Ese objetivo último ha de ser el necesario punto de encuentro. Y de nuevo, la agenda del desarme lanzada por el SGNU Antonio Guterres debe marcar la pauta de una revisión crítica del régimen que es tanto más necesaria en la medida en que las otras dos opciones -el inmovilismo y el desmantelamiento- conducen a un escenario espeluznante: el vacío de normas internacionales y una nueva carrera armamentística nuclear.