Capítulo quinto

Perspectivas de futuro del régimen de no proliferación

Carlos Aragón Gil de la Serna
Raquel Sanz Pascasio

Resumen

En los últimos años, la situación de seguridad internacional ha evolucionado hacia una situación muy frágil e inestable. Esto ha contribuido a las crisis institucionales y a falta de avances de los distintos tratados e instrumentos que conforman la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear, como son el Tratado de No Proliferación Nuclear y la Conferencia de Desarme, además de la no ratificación de Tratado de Prohibición Completa de Ensayos nucleares ni del tratado de prohibición de la producción de material fisible con fines militares, así como la suspensión del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas o Nuevo START entre Estados Unidos y Rusia. El año 2026 se presenta como crítico, ya que en febrero expirará el Nuevo START y se celebrará la XI Conferencia de Examen del TNP, tras el fracaso de las dos revisiones anteriores.

Palabras clave

No proliferación nuclear, Desarme nuclear, Tratado de No Proliferación Nuclear, Tratado de Prohibición de Armas Nucleares, Iniciativa de Estocolmo.

Future prospects for the non-proliferation regime

Abstract

In recent years, the international security situation has evolved into a very fragile and unstable situation. This has contributed to institutional crises and lack of progress in the various treaties and instruments that make up the nuclear nonproliferation and disarmament architecture, such as the Nuclear NonProliferation Treaty and the Conference on Disarmament, in addition to the nonratification of the Comprehensive NuclearTestBan Treaty and the treaty banning the production of fissile material for military purposes, as well as the suspension of the New Strategic Arms Reduction Treaty between the United States and Russia (New START). The year 2026 will be critical, as the New START will expire in February, and the XI NPT Review Conference will be held after the failure of the previous two reviews.

Keywords

Nuclear non-proliferation, Nuclear disarmament, NPT, TPNW, Stockholm Initiative.

Introducción

Desde el desarrollo de las primeras bombas nucleares por Estados Unidos en 1945 y su uso en Hiroshima y Nagasaki, se inició una carrera armamentística y acumulación de arsenales nucleares, principalmente por las dos potencias del momento, Estados Unidos y la Unión Soviética, que competían por obtener armas cada vez más letales y en mayor número. Con el inicio de las negociaciones del TNP y la creación del OIEA en 1957, se dieron los primeros pasos para controlar la proliferación de las armas nucleares a la vez que se facilitaba la cooperación para el uso pacífico de la energía nuclear y el fomento del desarme nuclear[1]. Desde la entrada en vigor del TNP en 1970 y sobre todo desde el final de la Guerra Fría en 1991, se han dado pasos hacia el desarme y la no proliferación nuclear, gracias al TNP como piedra angular de la arquitectura de desarme y no proliferación nuclear y a otra serie de acuerdos bilaterales y multilaterales. Con ello, se ha conseguido, por una parte, mantener un número de Estados con armas nucleares reducido, inferior al vaticinado en los años sesenta, y, por otra, una reducción en el número de armas nucleares.

El empeoramiento de la situación de seguridad y los conflictos en los últimos años, en especial a partir del inicio de la agresión de Rusia contra Ucrania en 2022, han provocado una crisis en la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear, lo que ha revertido la tendencia hacia el desarme y dificultado, e impedido en algunos casos, la consecución de acuerdos.

Ante un 2026 que se presenta como clave por la celebración de la conferencia de revisión del TNP y el fin del acuerdo bilateral de control de armas nucleares entre Estados Unidos y Rusia, en este capítulo se analizan los distintos sistemas que conforman la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear, la situación en la que se encuentra cada uno de ellos, las nuevas iniciativas y amenazas a que se enfrentan y la posible evolución en los próximos años.

[1] El OIEA se creó en 1957 como respuesta a los profundos temores y las expectativas que infundían los descubrimientos y variados usos de la tecnología nuclear. Fue creado como la organización mundial de los «átomos para la paz» dentro del sistema de las Naciones Unidas. Desde el primer momento, se le otorgó el mandato de trabajar con sus Estados miembros y múltiples asociados de todo el mundo para promover el uso de las tecnologías nucleares con fines pacíficos y en condiciones de seguridad tecnológica y física. Ver: https://www.iaea.org/es/el-oiea/historia

1 Crisis en foros multilaterales nucleares

En los últimos años, la situación de seguridad internacional ha evolucionado hacia una situación muy frágil e inestable. La vuelta a la guerra en Europa por la agresión de Rusia contra Ucrania, el recrudecimiento del conflicto en Oriente Medio tras los ataques del 7 de octubre de 2023, el incremento de las amenazas por parte de Corea del Norte y de las tensiones en el entorno de Taiwán y la retórica nuclear empleada como amenaza en varios de estos conflictos han contribuido a deteriorar las relaciones entre los distintos Estados y el equilibrio en los foros multilaterales.

Esto ha derivado en crisis institucionales y falta de avances de los distintos tratados e instrumentos que conforman la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear, principalmente en el área del desarme, lo que ha afectado al TNP y la Conferencia de Desarme. A esto hay que añadir la no ratificación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares o TPCEN, la parálisis en la negociación del tratado de prohibición de la producción de material fisible con fines militares, la tensión que ha añadido la ratificación del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares y la suspensión del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas entre Estados Unidos y Rusia o Nuevo START.

1.1 Tratado de No Proliferación Nuclear

El TNP[2] se define como la «piedra angular» del régimen de no proliferación y desarme nuclear y ha supuesto una gran aportación en favor de la paz y seguridad internacionales. Es un tratado multilateral que se abrió a la firma en 1968 y entró en vigor en 1970. Tras la Carta de las Naciones Unidas, es el instrumento jurídico internacional más universal, pues cuenta en la actualidad con 191 Estados parte (todos menos Corea del Norte[3], India, Israel, Pakistán y Sudán del Sur). Desde 1995, el TNP tiene vigencia indefinida y está sometido a ciclos de revisión de cinco años para analizar el estado de aplicación del tratado, que culminan con las conferencias de revisión. Los Estados parte del TNP se reúnen los tres años anteriores a dichas conferencias de revisión en los comités preparatorios en las sedes de la ONU

[2] Ver: https://www.un.org/es/conf/npt/2010/npttext.shtml

[3] Corea del Norte fue Estado parte hasta enero de 2003, año en que anunció su retirada. Ver: https://www.iaea.org/newscenter/focus/dprk/fact-sheet-on-dprk-nuclear-safeguards

en Viena, Ginebra y Nueva York, para detectar puntos de divergencia y consenso.

El TNP se articula en torno a tres «pilares»: el primero, relativo al desarme nuclear para los Estados nucleares[4] (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia); el segundo, relativo a la no proliferación de armas nucleares para los Estados que no están dotados de estas armas, y el tercero, relacionado con el fomento y derecho al uso pacífico de la tecnología nuclear para todos los Estados.

La última vez que se llegó a un acuerdo en las conferencias de revisión del TNP fue en 2010, cuando se acordaron unos compromisos específicos en materia de desarme[5]. En la conferencia de revisión de 2015, el borrador de *Documento Final de la Conferencia de Revisión* no alcanzó consenso por desacuerdos respecto al planteamiento de la celebración de una conferencia para crear una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio[6] antes del 1 de marzo de 2016 (Wan, 2015).

Por su parte, la conferencia de revisión de 2022 (correspondiente a 2020, pero pospuesta por la pandemia del covid-19) concluyó sin acuerdo debido a la oposición de Rusia al documento final por incluir referencias críticas al ataque a la central nuclear de Zaporiyia en el contexto de la agresión de Rusia contra Ucrania (Schneider y Horovitz, 2022).

En el actual ciclo de revisión, que culminará en 2026, ya se han realizado los dos primeros comités preparatorios. El de 2023, celebrado en Viena, concluyó sin consenso respecto a la emisión de un informe final que pretendía reflejar factualmente las discusiones que tuvieron lugar a lo largo del comité y queda-

[4] De acuerdo con lo dispuesto en el tratado, se entiende por Estados poseedores de armas nucleares que son parte todos aquellos que hayan fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967. Ver: https://www.iaea.org/es/temas/el-oiea-y-el-tratado-sobre-la-no-proliferacion

[5] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/390/24/pdf/n1039024.pdf

[6] En la conferencia de revisión del TNP de 1995 se adoptaron una serie de decisiones en las que se incluía la extensión indefinida del TNP (hasta entonces debía ser extendido en cada conferencia de revisión) y la llamada al establecimiento de una zona libre de armas de destrucción masiva nuclear, química y biológica y sus sistemas de lanzamiento. Esta zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio comprometería a los Estados a no poseer, adquirir, ensayar, fabricar o emplear ningún arma nuclear, química y biológica, así como sus vectores de lanzamiento (Arms Control Association, 2019).

ron patentes los temas que están dominando las discusiones del actual ciclo de revisión: creciente frustración por la falta de avances en desarme en especial por parte de los Estados no alineados[7]; creciente cuestionamiento (liderado por China) de los acuerdos de «reparto nuclear» (emplazamiento de armas nucleares en Estados no poseedores), de la disuasión nuclear extendida (política de uso de armas nucleares para defender a aliados no nucleares) y de los regímenes de control de exportaciones[8], y críticas a China por su falta de transparencia, el aumento y modernización de sus arsenales y su negativa a sumarse a la moratoria de producción de material fisible. Por su parte, en el Segundo Comité Preparatorio celebrado en Ginebra en julio de 2024, sí fue posible la presentación tanto del resumen factual como de las recomendaciones del presidente, lo que supuso un ligero avance respecto al comité del año anterior, aunque continuaron las discrepancias en torno a los puntos enunciados anteriormente.

A pasar de la crisis que el TNP ha sufrido en los últimos años, cabe destacar que este tratado ha alcanzado un éxito notable en lo relativo a la no proliferación y al fomento de los usos pacíficos de la energía nuclear. En una conferencia de prensa en 1963, el presidente estadounidense John F. Kennedy advirtió que veía «la posibilidad en los años setenta de que el presidente de los Estados Unidos tenga que enfrentarse a un mundo en el que quince, veinte o veinticinco Estados puedan tener estas armas». Sin embargo, hasta 2024, solo cuatro Estados habían desarrollado armas nucleares desde que el TNP entró en vigor (Corea del Norte, India, Israel y Pakistán). La salida del TNP de Corea del Norte en 2003 supuso un duro golpe al tratado, a lo que se ha añadido en los últimos años la incertidumbre respecto al programa nuclear iraní, que, de no resolverse de forma adecuada, podría desencadenar otra crisis de proliferación nuclear. Por su parte, en relación con los usos pacíficos de la energía nuclear, y a través de la OIEA y su Fondo de Cooperación Técnica, se desarrollan todo tipo de proyectos de formación, mejora de la seguridad física y tecnológica y

[7] El Movimiento de Países No Alineados tiene su origen en 1955 y agrupa a una serie de países que no deseaban involucrarse en la confrontación ideológica de la Guerra Fría, sino centrarse en las luchas por la independencia nacional y su desarrollo económico. Ver: https://nam.go.ug/history

[8] Más Información en el capítulo «El futuro de la disuasión nuclear: Análisis de las estrategias de las grandes potencias nucleares» de Frías Sánchez en el presente cuaderno.

aplicaciones en el campo de la salud, la nutrición, la agricultura y el medio ambiente (Organismo Internacional de Energía Atómica, s. f.).

En relación con el desarme nuclear, el TNP, que establece en su artículo VI que los Estados nucleares avanzarán hacia el desarme de buena fe, ha obtenido resultados más modestos. A pesar de que, cuando el tratado se abrió a la firma, existían unas 39 000 armas nucleares en el mundo y se han reducido a 12 000 en 2024 (Kristensen *et al.,* 2024d), estos avances se han producido de forma bilateral gracias a los distintos tratados de desarme estratégico firmados entre Estados Unidos y Rusia. En el último de ellos, el Nuevo START de 2010, ambos Estados se comprometieron a reducir las armas estratégicas desplegadas en un 30 % y a modernizar y actualizar el sistema de verificación mutua para hacerlo más efectivo y transparente, exigiendo intercambios más rápidos de información y de notificaciones. Dicho tratado expira en febrero de 2026, a lo que hay que añadir que, en febrero de 2023, Rusia suspendió la aplicación de las medidas de verificación previstas en el propio tratado, aunque sin abandonarlo, argumentando la actitud hostil de Estados Unidos por su apoyo con armamento y asistencia financiera a Ucrania.

Por su parte, China se ha opuesto históricamente a formar parte de instrumentos de control de armamentos nucleares aduciendo que sus arsenales son pequeños comparados con los de Estados Unidos y Rusia. Esta posición ha sido criticada en el ámbito del TNP por incompatibilidad con su artículo VI y es cada vez menos coherente por el incremento y modernización de los arsenales nucleares que está realizando en los últimos años (Seligman, 2022). Si bien China aceptó iniciar un proceso de diálogo bilateral en materia nuclear con Estados Unidos en noviembre de 2023, lo dio por suspendido en julio de 2024 como reacción a la venta de armamento de Estados Unidos a Taiwán.

Por todo lo anterior, en lo relativo al desarme, el incremento de las ojivas nucleares operativas, la existencia de programas de modernización tanto de las ojivas nucleares como de sus sistemas de vectores de lanzamiento (Stockholm International Peace Research Institute, 2024) y la conclusión de los únicos tratados existentes para el control de armas nucleares no hacen sino erosionar y cuestionar aún más la relevancia del TNP.

1.2 Conferencia de Desarme

Otro de los grandes instrumentos existentes es la Conferencia de Desarme que, con 65 Estados miembros[9], es el único órgano permanente que existe para la negociación de cuestiones de desarme en el que están presentes todos los Estados poseedores del arma nuclear[10]. En su seno se han negociado tratados clave para la no proliferación y el desarme: el TNP, la Convención de Armas Químicas, la Convención de Armas Biológicas y el TPCEN, entre otros. Sin embargo, ha sufrido un bloqueo en los últimos veinte años, durante los que no ha logrado aprobar un plan de trabajo. Entre las razones cabe destacar la aplicación estricta de la regla del consenso, las tensiones entre distintas «sensibilidades de desarme» o la influencia en su funcionamiento de conflictos regionales no resueltos (como la agresión rusa sobre Ucrania).

En la actualidad, la Conferencia de Desarme centra su trabajo, entre otros, en el cese de la carrera de armamentos nucleares y desarme nuclear, la prevención de la guerra nuclear, la prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre, la búsqueda de acuerdos internacionales eficaces para dar garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares contra el uso o la amenaza del uso de armas nucleares y en los nuevos tipos de armas de destrucción masiva y nuevos sistemas de tales armas (como las armas radiológicas) (Oficina de Asuntos de Desarme, s. f.a).

1.3 Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares

Otro de los elementos que contribuye a la crisis de la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear es la no entrada en vigor del TPCEN (CTBT en inglés) (Graham, 1996). Este tratado fue adoptado en 1996 con el objeto de prohibir los ensayos nucleares

[9] Ver: https://web.archive.org/web/20040626212727/http://disarmament2.un.org/cd/cd-backgrnd.html

[10] La Conferencia de Desarme se fundó en 1979 como foro para la negociación de acuerdos multilaterales de control de armas y desarme y es un «órgano autónomo» reconocido por las Naciones Unidas. Tiene su sede en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, cuyo director o directora general también ostenta el cargo de secretario o secretaria general de la Conferencia de Desarme. Por medio del presidente, la conferencia presenta anualmente informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/186/41/pdf/g2318641.pdf

tanto atmosféricos como subterráneos (de ahí el término «completa»), lo que se considera un paso fundamental para la no proliferación, pues se impide así, por una parte, que nuevos Estados accedan a las armas nucleares y, por otra, dificulta que los que ya las poseen apliquen avances tecnológicos a su arsenal nuclear al prohibir los ensayos. A pesar de su no entrada en vigor, es un instrumento de gran importancia para la detección, vigilancia, control y verificación de detonaciones de armas nucleares gracias al funcionamiento de su Sistema Internacional de Vigilancia (SIV), formado por 337 instalaciones (321 estaciones de vigilancia, que incluyen instalaciones sísmicas, radiológicas e hidroacústicas, y 16 laboratorios), de las cuales casi el 90 % ya están en funcionamiento, que abarcan hasta 89 Estados y tiene múltiples aplicaciones científicas (Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, s. f.).

El Anexo II del TPCEN contiene una lista de 44 Estados cuya ratificación es obligatoria para su entrada en vigor por tener todos ellos programas nucleares militares, civiles o reactores de investigación y, en la actualidad, aún faltan por ratificar: China, Corea del Norte, Egipto, Estados Unidos, India, Irán, Israel y Pakistán. Rusia se unió a este grupo en 2023 al presentar la retirada de su ratificación del tratado, aunque mantiene la firma, para equiparar su situación a la de Estados Unidos (que ha firmado, pero no ratificado el TPCEN). Este movimiento ha supuesto un claro retroceso en la tendencia de los últimos años de incremento del número de países que ha ratificado el TPCEN y un síntoma más de la crisis de la arquitectura de no proliferación nuclear.

1.4 Tratado de prohibición de la producción de material fisible con fines militares

El tratado de prohibición de la producción de material fisible con fines militares (*Fissile Material Cut-off Treaty* o FMCT) es un compromiso que la Conferencia de Desarme asumió en 1995 y que la conferencia de revisión del TNP de 2010 reiteró, pero su negociación no se ha iniciado. Para minimizar los efectos de esta parálisis, ha habido crecientes llamadas a la declaración de una moratoria en la producción de material fisible como medida provisional hasta que se firme el tratado. Esta propuesta cuenta con un apoyo muy amplio, pero aún no ha sido adoptada de manera formal por la resistencia de algunos Estados, entre ellos China, cuya oposición es la más fuerte. Por su parte, la posición formal

de Rusia es favorable al tratado y a la moratoria, aunque no ha sido especialmente activa en su defensa[11].

1.5 Tratado de Prohibición de Armas Nucleares

Como reacción de un grupo de Estados a la falta de avances en desarme nuclear dentro del marco del TNP, en 2021 entró en vigor el Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN o TPNW en inglés) (Oficina de Asuntos de Desarme, s. f.b), que prohíbe desarrollar, producir, recibir, transferir, amenazar o usar armas nucleares e incluye disposiciones sobre la prohibición de realizar ensayos nucleares, solicitar o recibir asistencia de cualquier Estado para cualquier actividad contraria al tratado, así como la prohibición de estacionar, instalar o desplegar cualquier arma nuclear en el territorio de un Estado parte. En la actualidad, está firmado por 94 Estados[12] y ratificado por 73, entre ellos ninguno de los nucleares.

Aunque el TNP y el TPAN comparten el objetivo de conseguir la eliminación completa de las armas nucleares, el TPAN tiene algunas debilidades como son que no dispone de un protocolo de verificación del desarme claramente definido, la no adhesión (hasta el momento) de ninguno de los Estados poseedores del arma nuclear y su incompatibilidad con el enfoque gradual propio del desarme. A esto hay que añadir que la entrada en vigor del TPAN tiene el potencial de contribuir al debilitamiento del sistema actual, ya que obliga a la diversificación de esfuerzos, antes focalizados en fortalecer y avanzar en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el ámbito del TNP como instrumento de no proliferación y desarme aceptado de manera universal.

Por otro lado, el TPAN ha sabido incorporar el enfoque humanitario de las consecuencias del uso de las armas nucleares, que hasta ahora había estado en gran medida ausente de las discusiones en el marco del TNP, lo que ha contribuido a tener una gran tracción para muchos socios globales (algunos directamente afectados por los ensayos nucleares que se realizaron en décadas pasadas, como Kazajistán o Tuvalu), así como para la opinión pública y la sociedad civil.

[11] Más Información en el capítulo «Poderío nuclear ruso: nuevos planeamientos sobre capacidades y doctrinas de empleo» de Pérez Gil en el presente cuaderno.

[12] Ver: https://treaties.unoda.org/t/tpnw/participants?status=signatories

1.6 Otros factores

Otros factores que contribuyen al debilitamiento del régimen de no proliferación nuclear son las consecuencias de la agresión a Ucrania por parte de Rusia, los cuestionamientos a los regímenes de control de exportaciones y los nuevos peligros derivados del desarrollo de las nuevas tecnologías.

1.6.1 La agresión de Ucrania por parte de Rusia

La agresión unilateral, ilegal e injustificada a Ucrania por parte de Rusia ha permeado en todos los foros internacionales y ha contribuido a tensar aún más el régimen de no proliferación y desarme nuclear.

En primer lugar, la agresión ha supuesto el incumplimiento del Memorándum de Budapest (Oficina de Asuntos de Desarme, 1994), firmado en diciembre de 1994 por Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Ucrania, por el que las tres potencias nucleares se comprometían a respetar la soberanía e integridad territorial de Ucrania a cambio de que el arsenal nuclear en su territorio volviera a Rusia y de que Ucrania se adhiriera el TNP como Estado no poseedor. El incumplimiento por parte de Rusia del acuerdo, inicialmente en 2014 con la invasión de la península de Crimea, ha provocado una pérdida de confianza en el cumplimiento de las garantías negativas de seguridad y un replanteamiento de la potencial utilidad de la posesión de armas nucleares como medida de disuasión (Budjeryn, 2014).

A esto hay que añadir que la agresión ha conllevado un continuo cruce de acusaciones en todos los foros multilaterales entre Rusia y sus aliados (en esencia, Bielorrusia), por un lado, y los Estados que se oponen a la agresión (principalmente Estados Unidos y los Estados europeos), por otro. La primera consecuencia ha sido la paralización de procesos y la dificultad de alcanzar consenso en dichos foros; la falta de acuerdo en la conferencia de revisión del TNP de 2022 es quizá la más grave. La segunda consecuencia ha sido la frustración cada vez mayor de los socios globales, que asisten a estas reuniones para ver cómo las discusiones se centran en el conflicto en Ucrania mientras que los asuntos sustanciales de estos foros y sus propios intereses pasan a una segunda prioridad (Notte, 2024). Esto ha contribuido a incrementar la desafección que ya existía en estos Estados respecto al TNP por la percepción del desequilibrio en la aplicación de los pila-

res de desarme y usos pacíficos, el insuficiente reconocimiento a las reclamaciones humanitarias de los Estados que sufrieron las consecuencias de los ensayos nucleares y la priorización de los intereses de los Estados nucleares reconocidos en el tratado (Herrera, Kulkarni y Garrido Rebolledo, 2023: 115).

1.6.2 Cuestionamientos a los regímenes de control de exportaciones

Respecto a los regímenes de control de exportaciones, existe una tendencia creciente en los socios globales, liderada por China, que cuestiona los controles de exportaciones, tanto en el seno del TNP como en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, donde presenta cada dos años un proyecto de resolución llamado «Fomento de la cooperación internacional sobre usos pacíficos en el contexto de la seguridad internacional». Este cuestionamiento argumenta que los controles de exportaciones son discriminatorios, poco transparentes y empleados de forma política para impedir el desarrollo de los socios globales mediante el control del acceso a algunas tecnologías. China sugiere como alternativa el establecimiento de un sistema de control de exportaciones en el marco de las Naciones Unidas, pero, dada la actual situación de falta de acuerdo en los foros multilaterales, es poco probable que pudiera negociarse con éxito un nuevo régimen de control. Estas consideraciones críticas a los actuales regímenes de control de exportaciones obvian el hecho de que estos regímenes han sido, hasta el momento, una herramienta eficaz para la lucha contra la no proliferación que ha creado unas reglas del juego homogéneas en el ámbito internacional, con una serie de listados transparentes de productos controlados. Todo ello ha facilitado el control de exportaciones que, de otro modo, se realizaría usando los criterios que cada Estado elegiría de manera independiente, lo que dificultaría enormemente las exportaciones.

En el ámbito nuclear, el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN)[13], formado en la actualidad por 48 miembros, permite la definición y aplicación de directrices comunes y consensuadas para controlar las exportaciones de materiales, equipos y tecnología nucleares y de doble uso (que sirven tanto para su uso en aplicaciones de tecnología nuclear y como de tecnología no nuclear) y permite garantizar que el comercio nuclear civil no

[13] Ver: https://www.nuclearsuppliersgroup.org/index.php/es/.

se desvíe hacia programas de desarrollo o producción de armas nucleares o al uso por agentes no estatales.

1.6.3 Nuevas tecnologías

A esto se añade que existe cada vez un mayor y más rápido desarrollo tecnológico que incorpora nuevas amenazas. Por un lado, la IA facilita la autonomía de los sistemas de detección nuclear, principalmente en su segmento de comunicaciones, mando y control, hasta el extremo de llegar a permitir la no inclusión del factor humano, con los posibles riesgos éticos y fallos de sistema asociados (Cartagena Núñez, 2022). Sería, por tanto, fundamental abordar la integración de la IA en los sistemas de mando y control nuclear estableciendo marcos de regulación robustos, manteniendo el control humano en decisiones críticas y fomentando la cooperación global para garantizar una estabilidad estratégica duradera (Herrera, 2025). Por otra parte, el desarrollo de sistemas hipersónicos, que reducen el tiempo de respuesta, aumenta el riesgo de percepción errónea y una consecuente posibilidad de escalada. La creciente interrelación entre las áreas de la defensa nuclear y el espacio también incorpora nuevas amenazas. A ello hay que añadir que estas nuevas áreas no están aún reguladas, lo que contribuye a incrementar la desconfianza, el riesgo de escalada, errores de interpretación y el estrés sobre los elementos que conforman la arquitectura de no proliferación nuclear y abren la posibilidad a la creación de nuevas crisis.

1.7 Geometría variable

En una nota más positiva, para complementar y tratar de dinamizar los foros y tratados más formales e institucionales, han surgido nuevas iniciativas que cuestionan el tradicional equilibrio de poderes y apuestan por una geometría variable, pero manteniendo las instituciones existentes. Algunas de las creadas dentro del ámbito nuclear son las siguientes: Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI), International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV), Creating an Environment for Nuclear Disarmament (CEND) o Iniciativa de Estocolmo para el Desarme Nuclear, siendo España parte de algunas de ellas. Todas estas iniciativas están permitiendo continuar el diálogo en un momento en el que las conversaciones entre los

Estados en el marco de los regímenes institucionales son cada vez más complicadas.

1.7.1 Iniciativa de No Proliferación y Desarme

La Non-Proliferation and Disarmament Initiative[14] fue fundada en 2010 por un grupo de Estados[15] que, en el ámbito ministerial y en el marco del TNP, buscaban medidas prácticas para la promoción de resultados consensuados en la conferencia de revisión del TNP de 2010, de manera que se avanzase en la agenda de desarme nuclear y se buscase una mayor transparencia en la forma en que los Estados poseedores de armas nucleares cumplen sus compromisos de desarme. Tras la primera reunión ministerial de septiembre de 2010, se sigue reuniendo dos veces al año.

La NPDI no tiene una constitución formal ni una secretaría permanente y su administración no es jerárquica. Las decisiones se toman por consenso, pero no por unanimidad. Las prioridades temáticas actuales de la NPDI incluyen fomentar una mayor transparencia en torno a los esfuerzos de desarme nuclear, abordar la falta de trabajo sustantivo en la Conferencia de Desarme, aumentar el apoyo y la conclusión de instrumentos jurídicos clave que salvaguarden y regulen las actividades nucleares y reforzar el régimen del TNP.

1.7.2 Asociación Internacional para la Verificación del Desarme Nuclear

Por su parte, la *Partnership for Nuclear Disarmament Verification*[16], creada en 2014, es una iniciativa que incluye a más de veinticinco Estados, tanto nucleares como no nucleares, para trabajar en la identificación y desarrollo de soluciones prácticas a los retos asociados a la verificación del desarme nuclear. Para ello, los Estados colaboran con instituciones tanto nacionales como agencias gubernamentales, servicios militares y universidades para identificar posibles procedimientos y tecnologías que puedan utilizarse en futuros acuerdos de desarme nuclear y probar su aplicación en ejercicios basados en escenarios y demostraciones técnicas.

[14] Ver: https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/non-proliferation-and-disarmament-initiative-npdi/

[15] Alemania, Australia, Canadá, Chile, Emiratos Árabes Unidos, Japón, México, Países Bajos, Polonia y Turquía.

[16] Ver: https://www.ipndv.org/.

La IPNDV trabaja para resolver dos retos fundamentales en materia de verificación. Por un lado, dado que no existen procedimientos acordados en el ámbito internacional para verificar el desmantelamiento de las armas nucleares, busca desarrollar un procedimiento de inspección y supervisión para ello. Por el otro, para que los Estados tengan la capacidad técnica necesaria para apoyar el proceso de verificación multilateral del desarme nuclear, pretende crear capacidad y experiencia internacionales en el ámbito técnico convocando a expertos de Estados con y sin armas nucleares para intercambiar conocimientos mutuamente beneficiosos. Los socios se reúnen en persona varias veces al año para intercambiar información y realizar ejercicios y demostraciones tecnológicas.

1.7.3 Creación de un entorno favorable al desarme nuclear

La iniciativa Creating an Environment for Nuclear Disarmament (CEND) (Departamento de Estado de Estados Unidos, s. f.b) se inició por parte de Estados Unidos al margen del Tercer Comité Preparatorio de 2019 con el objetivo de establecer un foro de diálogo para progresar en la identificación y tratamiento de los factores de seguridad que dificultan el avance en desarme, reestablecer unas condiciones más favorables para la seguridad y paz global, reducir las posibilidades de conflicto armado, generar confianza y trasparencia entre Estados nucleares y establecer un acercamiento pragmático al desarme. Se buscaba establecer un debate sobre desarme en un ambiente más relajado y no tan formal, que permitiera a los participantes expresar con libertad su opinión técnica, no necesariamente alineada con la postura oficial de los Estados a los que representan.

1.7.4 Iniciativa de Estocolmo para el Desarme Nuclear

Con el objetivo de reforzar el régimen del TNP, dinamizar el desarme nuclear y contribuir al éxito de la conferencia de revisión de 2020, nació la Iniciativa de Estocolmo para el Desarme Nuclear (IdE) (Gobierno de Suecia, 2024), coliderada por Suecia y Alemania, e inicialmente formada por dieciséis Estados, de regiones y posturas diversas respecto a cómo avanzar hacia el desarme. La iniciativa comenzó su andadura con reuniones de ministros de Asuntos Exteriores en Estocolmo en 2019 y en Berlín en 2020, donde se acordaron una declaración política y veintidós medidas concretas y realistas, denominadas medi-

das graduales (*Stepping Stones)*, como propuesta para avanzar en los objetivos del TNP. Estas medidas abarcan cuestiones tales como el fomento de nuevas reducciones de los arsenales nucleares, el avance hacia la entrada en vigor del TPCEN, la promoción de la negociación de un acuerdo de prohibición de producción de material fisible con fines militares, el establecimiento de una zona libre de armas nucleares (ZLAN) en Oriente Medio o una mayor implicación de la juventud en la causa del desarme nuclear, entre otros muchos asuntos. Más tarde, en la conferencia de revisión de 2022, se presentaron los documentos de trabajo *Medidas graduales para la promoción del desarme nuclear*[17] y *Conjunto de medidas para la reducción del riesgo nuclear*[18].

En el contexto del actual ciclo de revisión del TNP, la IdE ha seguido trabajando para la elaboración de propuestas que contribuyan a avanzar en el desarme de forma gradual al presentar en el Segundo Comité Preparatorio del TNP de 2024 el documento *Intensificación de los esfuerzos para un ciclo de examen fructífero*[19], donde se actualiza el documento de medidas graduales del 2020 y al incorporar algunos elementos del documento de reflexiones del presidente del Primer Comité Preparatorio de 2023, principalmente relacionados con el incremento de la transparencia y la rendición de cuentas.

1.8 Amenaza de uso nuclear

Aunque el tabú de uso nuclear sigue vigente y no se han realizado pruebas desde las de Corea del Norte en 2017, otra tendencia preocupante y que ha estado muy presente en todas las reuniones de los foros multilaterales es la creciente amenaza de uso nuclear, que ha sido esgrimido en los últimos años por parte de Rusia en el contexto de la guerra de Ucrania, de Israel en el contexto del conflicto en Oriente Medio tras los ataques del 7 de octubre de 2023 y de Corea del Norte. A esto hay que añadir los cambios en la doctrina nuclear de Corea del Norte y de Rusia en 2024, lo que aumenta la tensión e inestabilidad estratégica.

[17] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/348/45/pdf/n2134845.pdf
[18] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/461/45/pdf/n2246145.pdf
[19] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/149/52/pdf/n2414952.pdf

1.9 Pacto por el futuro

Esta preocupación quedó reflejada con la inclusión en el documento *Pacto por el futuro*[20], firmado en el marco de Naciones Unidas en septiembre de 2024, donde los líderes mundiales acordaron una serie de medidas para trabajar de manera conjunta en las áreas de paz, seguridad, desarrollo sostenible, cambio climático, cooperación digital, derechos humanos, género, juventud y transformación de la gobernanza global. En lo que respecta al desarme nuclear, los Estados miembros de la ONU expresaron su «profunda preocupación» por el estado del desarme nuclear y reafirmaron su apoyo al objetivo común de un mundo libre de armas nucleares y al cumplimiento de las obligaciones y compromisos en materia de desarme nuclear establecidos en el TNP y en otros instrumentos. También acordaron la necesidad de «tomar todas las medidas para prevenir la guerra nuclear».

El secretario general de la ONU, António Guterres (2024), subrayó que el pacto representa el «primer apoyo multilateral acordado para el desarme nuclear en más de una década». En su Acción 25 se establece el compromiso para promover el objetivo de un mundo libre de armas nucleares mediante, entre otras, el cumplimiento y respeto a las garantías de seguridad, el refuerzo de la arquitectura del desarme y la no proliferación y del cumplimiento pleno y efectivo de las respectivas obligaciones y compromisos en materia de desarme nuclear y no proliferación.

2 El futuro del régimen de no proliferación

Partiendo de esta inestabilidad de la arquitectura internacional de no proliferación y desarme nuclear, se debe intentar vislumbrar cuáles son los posibles escenarios hacia los que puede evolucionar todo el entramado institucional. Este es un ejercicio que no tiene solo un interés teórico, sino que resulta necesario para comprender el entorno de seguridad al que esta obra se dirige. Como se veía al inicio de este capítulo, a pesar de todas sus vicisitudes, el régimen nuclear construido en torno a la centralidad del TNP ha tenido un éxito incuestionable: el número de países que disponen de armas nucleares es considerablemente menor al que se preveía hace casi 65 años. Esto muestra que hay una relación entre una arquitectura institucional sólida y la consecución

[20] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf

de objetivos de seguridad específicos, como es el de evitar la proliferación de armas nucleares.

Lo que afortunadamente no se ha tenido la ocasión de comprobar desde la entrada en vigor del TNP en 1970 es cuál sería la evolución de los arsenales nucleares en ausencia de instrumentos institucionales que prevengan su proliferación. Todo ello en un momento de gran inestabilidad internacional, combinado con una difusión cada vez mayor de las tecnologías nucleares, que han dejado de ser un arcano reservado solo a los países más avanzados. Se puede presumir, eso sí, que una situación que se podría calificar de anomia nuclear tendría un impacto muy negativo sobre la paz y seguridad internacionales.

2.1 Retorno del abismo

Un primer escenario que considerar sería el que se denomina retorno del abismo. Es un escenario optimista en el que una situación de crisis nuclear inminente provoca la reacción de dar un nuevo impulso a la arquitectura internacional de no proliferación. Si bien parece poco probable que esta vaya a ser la evolución que se vaya a experimentar, no es tampoco del todo descartable.

Por un lado, existirían precedentes históricos de que determinados momentos de tensión nuclear han servido de acicate para lograr avances en la lucha contra la proliferación de armas nucleares. Las negociaciones que culminaron en la firma del propio TNP empezaron en 1965, poco después de la prueba nuclear realizada por China el 16 de octubre de 1964 (Garrido Rebolledo, 2009b). Este ensayo, denominado CHIC1 o Proyecto 596, supuso un revés para la comunidad de inteligencia de Estados Unidos, que había estimado que China estaba todavía lejos de desarrollar una bomba nuclear (Burr, 2014). Este revés, que además parecía confirmar los presagios del presidente Kennedy señalados al principio, llevó a Estados Unidos y al resto de potencias nucleares a convencerse de la necesidad de negociar un tratado que sirviera para evitar la proliferación de armas nucleares, concepto que empezaba a formarse en aquellas fechas.

Incluso en un momento anterior al TNP, la crisis de los misiles en Cuba de 1962 provocó como reacción la negociación y firma del Tratado de Tlatelolco de 1967 (Román-Morey, 2022: 51-77). Este Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe creó la ZLAN en América Latina, modelo de las

zonas creadas en otras regiones y que constituyen elementos fundamentales de la arquitectura de no proliferación nuclear. El tratado creó asimismo la Organización para la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL), organización que tiene como mandato velar por la implementación de este tratado del que son parte todos los Estados regionales, tras su ratificación por Cuba en 2002. De nuevo, se ve como un momento de crisis dio lugar a un impulso hacia la elaboración de mecanismos diplomáticos novedosos.

Más allá de ejemplos históricos, la experiencia de la X Conferencia de Revisión del TNP, donde, a pesar del pesimismo previo, se estuvo a punto de alcanzar un consenso (Mukhatzhanova, 2022), viene a demostrar que las crisis institucionales también pueden impulsar a los Estados a esfuerzos y compromisos que no aceptarían en momentos de menor riesgo. En el periodo previo a la celebración de la conferencia de revisión, que se celebró en Nueva York del 1 al 26 de agosto de 2022 (Organización de las Naciones Unidas, 2022), la posibilidad de que se encontraran puntos de convergencia suficientes como para alcanzar un documento de consenso parecía remota. Las consultas lideradas por el presidente de la conferencia, el diplomático argentino Gustavo Zlauvinen, mostraban grandes diferencias entre las distintas posiciones, con una brecha creciente entre los países partidarios del TPAN y aquellos que defendían un enfoque más progresivo del desarme nuclear. Los sucesivos retrasos en la convocatoria de la conferencia —que tenía que haber tenido lugar en mayo de 2020— a causa de las restricciones impuestas por la pandemia del covid-19 permitieron un proceso de consultas más estructurado, pero ello no dio lugar a un acercamiento de posiciones, sino más bien a un encastillamiento en las mismas. A esta tendencia negativa se unió la invasión plena de Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022, que tuvo una incidencia muy negativa en toda la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear. En este contexto, el pesimismo al inicio de la conferencia de revisión era palpable.

Sin embargo, una de las cuestiones más resaltadas durante todo el ciclo de revisión y en las distintas intervenciones nacionales fue la necesidad de evitar un segundo fracaso consecutivo tras el de la IX Conferencia de Revisión en 2015, que llevaría a la arquitectura institucional nuclear a un camino inexplorado. Entre llamadas a la responsabilidad y bajo la hábil dirección del presidente de la conferencia, se llegó a los últimos días con un

borrador de documento final que contenía importantes avances en cuestiones clave como la reducción de riesgos o los instrumentos legales de verificación. Solo la intransigencia rusa en el último momento impidió la aprobación por consenso de este documento (Hernández y Kimball, 2022). Una vez más, al verse al borde del acantilado, la mayoría de Estados, en un ejercicio de responsabilidad, mostraron una capacidad de compromiso para reforzar el marco normativo difícilmente esperable unas semanas antes. El borrador de documento final no llegó a aprobarse por consenso dada la oposición expresa de la delegación rusa, pero la actitud constructiva del resto de delegaciones permite mantener un mínimo de optimismo. Esta situación de estar al borde del abismo puede reproducirse, como se ha puesto de manifiesto más arriba, en la primera mitad de 2026, culminando en la conferencia de revisión que se prevé que tenga lugar en abril o mayo de ese año.

El abismo que supondría un tercer fracaso del ciclo de revisión del TNP podría llevar a su cuestionamiento desde distintos ámbitos. Por un lado, los proponentes del TPAN pueden verse tentados a considerar el TNP como un instrumento obsoleto que ha dejado de concitar consensos e incapaz de avanzar de manera progresiva hacia la eliminación de las armas nucleares, lo que dejaría como único camino hacia esa eliminación al propio TPAN. Por el otro, en un contexto de competencia entre grandes potencias y una incipiente carrera nuclear, la falta de compromiso con las obligaciones de desarme de los países nucleares y la progresiva normalización internacional de los países no signatarios del mismo puede impulsar a determinados Estados que ya cuentan con capacidades nucleares latentes a activar el artículo x del TNP y retirarse del mismo. Cualquiera de estas dos opciones implica graves riesgos para la paz y seguridad internacional, por lo que no es descartable que los Estados, al borde de este abismo, repitan el ejercicio de responsabilidad de la conferencia de revisión de 2022 y se llegue a un consenso que permita avances sustanciales en materia de desarme y no proliferación nuclear y la supervivencia del propio TNP.

En este escenario, se podría identificar una serie de pasos que dirigiría hacia este escenario y que supondría un cambio en la tendencia negativa de los últimos años. El primero sería una vuelta a la diplomacia nuclear con Irán. El PAIC (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2015) y la Resolución 2231, de 2015, del

Consejo de Seguridad[21], prevén que, diez años después del día de adopción (17 de octubre de 2015), se llegará al día de terminación (17 de octubre de 2025), en el que terminará su vigencia y el Consejo de Seguridad dejará de considerar el expediente nuclear iraní. Por tanto, los parámetros de un eventual acuerdo con Irán que prorrogue o sustituya al actual deberían estar definidos antes de esa fecha. Aunque las negociaciones diplomáticas hayan estado interrumpidas durante varios meses, la falta de alternativas a un acuerdo con Irán puede servir como incentivo para negociar una solución a este expediente que permita al OIEA obtener garantías suficientes de la naturaleza exclusivamente pacífica del programa nuclear iraní. Los avances técnicos del programa nuclear iraní hacen difícil reproducir las bases conceptuales del PAIC, centrado en una combinación de limitaciones cuantitativas a la producción y almacenamiento de existencias de uranio enriquecido, así como a las actividades de investigación y desarrollo, unidas a un régimen de transparencia y verificación reforzado. Pero el reto técnico no es insalvable ante las mejoras en los métodos de verificación desarrolladas por el OIEA desde 2015. Un acuerdo nuclear con Irán reforzaría el régimen internacional de no proliferación tanto en lo político, al mostrar una vez más el potencial para resolver crisis de proliferación por medios diplomáticos, como lo técnico, ya que, como ya ocurrió con el PAIC, se deben desarrollar herramientas de verificación novedosas que pueden servir de modelo para el sistema de verificación y salvaguardias en el ámbito global[22].

En segundo lugar, el tratado Nuevo START (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2023) expirará el 5 de febrero de 2026. Si bien el tratado se encuentra en una situación crítica ante los incumplimientos por parte de Rusia y el anuncio de la suspensión de su aplicación el 21 de febrero de 2023, sigue siendo uno de los instrumentos básicos del régimen internacional de control de armas nucleares. Las perspectivas para su renovación no parecen excesivamente halagüeñas, pero cabe recordar que su prórroga, acordada en febrero de 2021, parecía también muy lejana. El cambio de administración presidencial en Estados Unidos permitió que, el 25 de enero de 2021, Estados Unidos y Rusia acordaran su extensión hasta 2026, medida que entró en

[21] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/225/31/pdf/n1522531.pdf

[22] Para más información sobre el expediente nuclear iraní, véase el capítulo «El antagonismo entre Irán e Israel en un contexto nuclear» de Peña Ruizen de este cuaderno.

vigor el 3 de febrero de 2021, a solo dos días de su expiración (Garamone, 2021). En este momento es Rusia quien ha mandado claras señales sobre su falta de interés en la renovación del Nuevo START, que incluyen la eliminación de toda referencia a su compromiso en materia de control de armamentos en su recientemente publicada doctrina nuclear (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 2024).

En tercer lugar, si la conferencia de revisión del TNP en 2026 consigue llegar a un consenso que contenga medidas concretas de avance en los tres pilares y, sobre todo, en materia de desarme, se revitalizaría la arquitectura de no proliferación y desarme y se reforzaría la práctica del no uso de las armas nucleares, vigente desde 1945.

Entre las medidas concretas que tienen el potencial de recabar consensos se encuentran buena parte de las contempladas en el documento *Stepping Stones for advancing nuclear disarmament* de la Iniciativa de Estocolmo (2021):

1. Reducción de riesgos. Las medidas de reducción de riesgos son vistas con aprensión por los partidarios de un desarme acelerado, al considerar que legitiman la posesión de armas nucleares. Pero es indudable que, mientras no se alcance el objetivo de un mundo sin armas nucleares, la reducción de riesgos nucleares debe ser una prioridad, en especial para los Estados dotados de armas nucleares. Es clave que se mantenga el proceso P5, en el que los cinco Estados nucleares intercambian información sobre sus respectivas doctrinas y políticas nucleares.
2. Transparencia y rendición de cuentas. Íntimamente relacionado con la reducción de riesgos, hay un creciente consenso en la necesidad de una mayor transparencia por todos los Estados, pero en especial, por parte de los que están dotados de armas nucleares. Dada la frustración existente por la falta de avances en desarme, así como por la no resolución de las crisis de proliferación abiertas, la creación de mecanismos de transparencia que permitan analizar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos, como sistemas de informes periódicos estandarizados o exámenes de pares, puede reforzar el ciclo de revisión del TNP.
3. Avances en la universalización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN). Como se ha analizado más arriba, el TPCEN, junto con su Sistema

Internacional de Vigilancia, es un elemento clave de la arquitectura internacional de desarme nuclear. Sin embargo, adolece de la debilidad jurídica de no haber entrado en vigor. Si, en el marco del proceso de resolución de alguna de las crisis de proliferación abiertas, alguno de los Estados del anejo II ratificara el tratado, se daría un paso trascendental hacia su entrada en vigor y, sobre todo, hacia la consolidación de la moratoria internacional de ensayos nucleares.

4. Reactivación de las negociaciones para el FMCT. El bloqueo de las negociaciones de este tratado es un síntoma más de la crisis del sistema internacional de no proliferación y desarme y, particularmente, de la Conferencia de Desarme. Si bien culminar un tratado que prohíba la producción de material fisible susceptible de ser utilizado en dispositivos nucleares será un objetivo a largo plazo, dada su complejidad técnica, la mera reanudación de las negociaciones crearía un clima mucho más favorable para reconducir la crisis del sistema y para crear confianza entre las distintas partes.

2.2 Profundización de la crisis

Ahora bien, si el contexto internacional hace que el escenario más positivo planteado no llegue a materializarse, se podría avanzar hacia una sucesión de crisis que llevara al colapso del sistema institucional existente. La posibilidad de que cada una de las crisis que se van a analizar más abajo tenga lugar es muy elevada. Si se dan todas ellas, el grado de probabilidad de una crisis general del sistema sería muy alto. Por el contrario, si se consigue evitar alguna de ellas, se incrementarán las posibilidades de evitar una crisis general y, por tanto, de avanzar hacia un escenario más positivo que permita la supervivencia de alguno de los instrumentos del sistema.

Otro elemento que incrementa el riesgo de crisis del sistema deriva de que en tres de las zonas de conflicto o tensión existe una dimensión nuclear. En primer lugar, la retórica nuclear de Rusia en el contexto de su guerra de agresión contra Ucrania, que tiene el objetivo de disuadir el apoyo occidental a Ucrania, tiene como efecto secundario, y también buscado, la erosión de las normas internacionales de no proliferación nuclear. En Oriente Medio, la confluencia de varios conflictos entrelazados se solapa a la existencia de un país poseedor de armas nucleares al margen del TNP, como Israel, y a la falta de resolución del expediente nuclear iraní. En este caso, la dimensión nuclear

añade y retroalimenta los conflictos regionales. En la región del Indopacífico, la inexistencia de conflictos abiertos no puede ocultar las tensiones, intensificadas, de nuevo, por una dimensión nuclear: desde el programa de rearme nuclear de China a las periódicas tensiones entre India y Pakistán, sin olvidar las dudas que la nueva administración Trump genera sobre el compromiso de disuasión extendida con respecto a sus aliados en la región.

Entre esas posibles crisis se podrían prever:

- La vuelta a la realización de ensayos nucleares por Corea del Norte. Hasta la fecha, Corea del Norte ha realizado seis ensayos nucleares; el último de ellos el 3 de septiembre de 2017. Desde entonces, el régimen norcoreano declaró una moratoria voluntaria de ensayos nucleares durante los preparativos para la cumbre de Singapur con Estados Unidos en junio de 2018, que posteriormente retiró el 31 de diciembre de 2019. Este hecho, unido a la creciente sofisticación del programa nuclear militar de Corea del Norte, hace previsible que, en algún momento, se reanuden los ensayos nucleares (Gramer, 2022).
- Vuelta a la realización de ensayos nucleares por otros países. Tras la retirada de la ratificación rusa del TPCEN en noviembre de 2023, nuevos ensayos nucleares tendrían un impacto muy negativo no solo para la entrada en vigor del tratado, sino incluso para la propia supervivencia de las moratorias de ensayos nucleares. Las declaraciones en noviembre de 2024 del viceministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Riabkov (2024), según las cuales Rusia consideraría realizar ensayos nucleares, sobre todo si Estados Unidos lleva a cabo alguno, muestran que esta no es una posibilidad remota. En este sentido, Estados Unidos, a pesar de no haber ratificado el TPCEN, ha mantenido una política de apoyo al mismo. Ahora bien, hay que tener en cuenta que, durante la anterior administración Trump, así como durante los meses previos a las elecciones presidenciales de 2024, desde su entorno ha habido declaraciones favorables a la reanudación de los ensayos nucleares (Kimball, 2024). Si Estados Unidos y Rusia reanudan sus ensayos nucleares, no es descartable que otros países hagan lo mismo, especialmente China. De llegar a tal situación, y en un caso extremo, la credibilidad de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (OTPCE) sufriría sobremanera, más allá de la utilidad de su Sistema Internacional de Vigilancia para detectar los diversos ensayos nucleares.

- La suspensión de la diplomacia nuclear con Irán. El PAIC prevé un calendario muy específico en el que el 17 de octubre de 2025 se llegará al llamado «día de terminación», en el que dejarán de aplicarse la mayor parte de medidas restrictivas previstas en el plan, así como los mecanismos institucionales creados por el propio acuerdo, como el denominado *snap-back,* que permitiría reimponer las sanciones del Consejo de Seguridad a Irán previstas en las resoluciones suspendidas por la Resolución 2231, de 2015, sin posibilidad de veto por Rusia o China. Es difícilmente previsible que, de no haber avances significativos para la resolución de este expediente, los países que forman el E3 no reactiven el mecanismo de snap-back, lo cual podría dar lugar a la intensificación de la crisis de proliferación y eventual retirada de Irán del TNP. Si, además, Irán decide avanzar hacia una militarización de su programa nuclear, podría tomar la decisión de retirarse del TNP (Brewer, 2020), lo que provocaría un posible efecto dominó e inestabilidad regional.
- No extensión del Nuevo START y decisión de no respetar los límites cuantitativos previstos en el mismo con un incremento del riesgo de una carrera armamentística nuclear (Pérez Gil, 2019).
- Fracaso de la conferencia de revisión del TNP en 2026, lo que llevaría a un cuestionamiento sobre su utilidad para dar respuesta a los retos actuales.

Las consecuencias de esta situación, con una concatenación de crisis (Pérez Gil, 2024a) y un colapso de la arquitectura institucional, podría llevar a un número importante de Estados que disponen de las capacidades técnicas necesarias a dar el paso de incorporar armas nucleares a sus doctrinas de seguridad. Un escenario de multipolaridad nuclear en un contexto de tensión e inestabilidad estratégica internacional incrementaría el riesgo de uso nuclear a niveles mucho más elevados que en la Guerra Fría, donde el duopolio en la práctica de Estados Unidos y la Unión Soviética permitía la estabilidad estratégica. Todo ello, además sin los guardarraíles de una arquitectura institucional sólida.

2.3 Gestionando la crisis

Los elevadísimos riesgos que el escenario más pesimista (profundización de la crisis) supone para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales crean los incentivos para que se evite

caer en el mismo. Por ello, el escenario que seguramente sea más probable es uno en el que la arquitectura internacional de no proliferación y desarme nuclear no acaba de salir de la situación de bloqueo en la que se encuentra, pero se mantiene en pie una mínima institucionalidad que permite gestionar la crisis.

En este escenario, en el plano multilateral, el TNP seguiría siendo el eje de la arquitectura. Con independencia de que la conferencia de revisión de 2026 llegue a un documento de consenso o no, los ciclos de revisión seguirán suponiendo un foro en el que los Estados parte mantienen el diálogo en cuestiones nucleares, lo que favorecería la transparencia. Asimismo, el OIEA seguiría cumpliendo con el mandato de verificación que le otorga el TNP mediante la aplicación de los acuerdos de salvaguardias y el Protocolo Adicional, de modo que contribuiría a detectar y evitar programas nucleares militares no declarados. Incluso con un TNP en crisis, el OIEA ha demostrado su capacidad para prevenir la proliferación nuclear. Aunque el TPCEN siga sin entrar en vigor, su Comisión Preparatoria y el Sistema Internacional de Vigilancia serán instrumentos esenciales para mantener la moratoria de ensayos nucleares. Tanto en el caso del OIEA como del TPCEN, sus capacidades de verificación avanzadas hacen prácticamente imposible que un país pueda desarrollar un arma nuclear sin ser detectado. Por tanto, debe ser prioritario no solo mantener el apoyo a ambas organizaciones, sino reforzarlo para que puedan seguir cumpliendo con su misión, sobre todo en un contexto en el que otros elementos de la arquitectura están en crisis.

Desde la perspectiva de los países dotados de armas nucleares, con independencia del grado de institucionalidad que exista, la clave es que se mantengan abiertos los canales de comunicación. La no extensión del Nuevo START, aunque es grave, puede ser suplida por un mantenimiento del diálogo estratégico entre Estados Unidos y Rusia e incluso un entendimiento por el que ambas partes apliquen límites voluntarios a sus arsenales nucleares. El mantenimiento del diálogo P5, aunque sea en un ámbito técnico, seguirá teniendo valor como foro para crear cierto nivel de transparencia.

En definitiva, el escenario más probable lleva a un sistema mucho más frágil, con una institucionalidad muy debilitada y basado en gran parte en medidas voluntarias, aunque este sea suficiente para mantener una cierta estabilidad y, sobre todo, preservar el tabú de uso nuclear.

Conclusiones

La arquitectura internacional de desarme y no proliferación actual ha conseguido desde su establecimiento un gran éxito en la contención del número de Estados que en este momento cuentan con armas nucleares en sus arsenales. Sin embargo, en los últimos años y principalmente debido a las crecientes crisis de seguridad, dicha arquitectura está siendo tensionada y se comienza a cuestionar su supervivencia.

Ante este futuro incierto, con independencia de los distintos escenarios analizados, la tendencia clara lleva a un progresivo debilitamiento de la arquitectura internacional de control de armamentos, no proliferación y desarme nuclear.

Esta situación debe conducir, en primer lugar, a hacer todos los esfuerzos necesarios para preservar el régimen actual, siempre a través de propuestas realistas y progresivas que tengan en cuenta el contexto actual de seguridad. La falta de transparencia, los programas de rearme y modernización de arsenales nucleares por algunos de los países del P5, sobre todo Rusia y China, atacan la base de los acuerdos alcanzados en el TNP. Pero la respuesta debe ser continuar apostando por procesos graduales, ya que la búsqueda de atajos, por muy loables que sean las intenciones de sus defensores, pueden contribuir a erosionar el sistema.

Sin embargo, la situación de seguridad internacional no permite descartar por completo un colapso del sistema. En este caso, será necesario elaborar medidas puntuales, como las expuestas más arriba, que sirvan para mantener una mínima estabilidad que permita evitar el uso de armas nucleares en ausencia de una estructura institucional.