

**LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS NUCLEARES EN LA
SOCIEDAD INTERNACIONAL ACTUAL: ELEMENTOS
DE CONTINUIDAD Y CAMBIO**

**NUCLEAR WEAPONS PROLIFERATION IN
THE CURRENT INTERNATIONAL SOCIETY:
ELEMENTS OF CONTINUITY AND CHANGE**

por INMACULADA MARRERO ROCHA

Profesora Titular de Relaciones Internacionales
Universidad de Granada

SUMARIO

PRIMERA PARTE:
LA EVOLUCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DISUASIÓN NUCLEAR

1. Los cambios en el proceso de disuasión nuclear efectiva

- 1.1. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DISUASIÓN NUCLEAR BIPOLAR
- 1.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DISUASIÓN NUCLEAR EN LA ACTUALIDAD
 - 1.2.1. *Los actores post-bipolares*
 - 1.2.2. *Las características del armamento nuclear*
 - 1.2.3. *El tipo de estrategia disuasiva*

2. Los peligros de la proliferación nuclear post-bipolar

SEGUNDA PARTE:
LA LEGITIMIDAD Y EFICACIA DE LOS MECANISMOS CONTRA LA PROLIFERACIÓN NUCLEAR

- 1. La cuestión del desarme nuclear global**
- 2. Las medidas adoptadas en materia de no proliferación nuclear**
- 3. Un cambio de perspectiva para afrontar la proliferación de armas nucleares**

Resumen

Las características de los Estados nucleares post-bipolares, las peculiaridades del armamento nuclear que poseen, las deficiencias en materia de seguridad nuclear que puedan presentar y sus limitaciones para desarrollar una política de disuasión nuclear efectiva, son algunas de las muchas preocupaciones que presiden la proliferación de armas nucleares en la sociedad internacional actual. Además, si a todo esto añadimos la posibilidad de que grupos no gubernamentales se hagan con armamento o material nuclear, el panorama de la seguridad internacional se complica todavía más. Ante esta situación, las dudas sobre la eficacia de los mecanismos de no proliferación nuclear existentes se hacen cada vez mayores, teniendo en cuenta que el número de Estados nucleares se ha incrementado en los últimos años, incluso entre Estados que habían aceptado el estatuto no nuclear en el marco del Tratado de No proliferación de Armas Nucleares. En este contexto, el siguiente trabajo analiza los peligros que encarna la proliferación nuclear post-bipolar y la inadecuación y la falta de legitimidad de los mecanismos del régimen de no proliferación para hacerles frente.

Palabras clave: Estados nucleares post-bipolares, política nuclear disuasiva y régimen de seguridad nuclear.

Abstract:

Post-bipolar nuclear States, their characteristics, the peculiarities of the nuclear weapons they own, the differences they show regarding nuclear security and its limitations to develop an effective nuclear dissuasive policy are some of the many concerns that prevail in nuclear weapons proliferation at present. Besides, if we add the possibility that non-governmental groups may have nuclear materials and weapons the international security scenario becomes even more complicated. Due to this situation, doubts about the efficiency of nuclear non-proliferation mechanism are greater everyday taking into account that the number of nuclear States has increased in the last years even within the States that has accepted the non-nuclear statute in the framework of the Nuclear Non-Proliferation Treaty. In this sense, this work intends to analyze the hazard bipolar nuclear proliferation represents, and the inadequacy, and lack of legitimacy of the non-proliferation regime mechanism to face them.

Keywords: Post-Nuclear Weapons States, Nuclear dissuasive Policy and Nuclear Security Regime.

PRIMERA PARTE:

LA EVOLUCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DISUASIÓN NUCLEAR

Desde que EE.UU. demostró, por primera vez, la capacidad destructiva de la fisión nuclear en los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki, algunas de las principales preocupaciones de la sociedad internacional han consistido en frenar el aumento del número de Estados nucleares, garantizar la seguridad de las armas y materiales nucleares existentes y evitar un enfrentamiento entre aquellos que poseen capacidad nuclear. Sin embargo, en las dos últimas décadas la consecución de esos objetivos se ha complicado en muchos aspectos. En primer lugar, porque el panorama nuclear se hace cada vez más complejo con la aparición de nuevos Estados con intenciones nucleares, que sólo pretenden salvaguardar su integridad territorial y su independencia política a través de una mínima capacidad nuclear que pueda disuadir cualquier ataque. En segundo lugar, la posibilidad de que grupos no gubernamentales pudieran tener acceso a materiales nucleares e, incluso, hacerse con armas nucleares hace más difícil obtener información sobre las características de los materiales de que disponen, las medidas de seguridad con las que cuentan y el uso que podrían darle. Y, en tercer lugar, los mecanismos que, en un principio, se adoptaron para frenar la proliferación de armas nucleares y promover el desarme nuclear quizás no sean los más adecuados para hacer frente a las características que presentan los arsenales de los nuevos actores de la proliferación nuclear, a las motivaciones que tienen y a sus capacidades a la hora de afrontar un proceso de disuasión efectivo.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este trabajo analiza en qué medida las características de la proliferación nuclear actual incrementa el riesgo para la seguridad internacional con respecto a etapas anteriores, a través de un estudio comparativo entre la gestión del ciclo nuclear bipolar y las estrategias disuasivas de los Estados nucleares de aquel momento con las que, actualmente, tienen los nuevos actores nucleares (primera parte). Partiendo de dicho análisis, se ofrecerán una serie de conclusiones que pongan de manifiesto qué peligros entraña la proliferación nuclear actual y la razón de los mismos. La segunda cuestión objeto de consideración consiste en el estudio de las medidas que, hasta el momento, se han propuesto o adoptado para frenar la proliferación nuclear y los resultados que se han obtenido (segunda parte). En este sentido, se persigue poner de relieve cuáles han sido las razones que subyacen a dichas iniciativas y las deficiencias que se han detectado, tanto en su diseño como en su aplicación. Finalmente, se ofrecerán algunas ideas que puedan servir de premisas para diseñar instrumentos contra la proliferación nuclear más adecuados a las características de los proliferadores actuales.

Durante la Guerra Fría, la curiosidad por el estudio del atractivo de las armas nucleares para el conjunto de Estados de la sociedad internacional parecía ser mínima, incluso en los ámbitos universitarios más desvinculados políticamente, ya que la carrera nuclear entre las dos potencias acaparaba todos los intereses, mientras que la proliferación nuclear en otras regiones del mundo quedaba relegada a un segundo plano. A este respecto, Kapur criticó seriamente la posición de académicos

micos y de políticos por su «*deliberada desinformación y voluntario desentendimiento*», ya que, ingenuamente, confiaban en que las habilidades de las dos superpotencias en materia de no proliferación podrían terminar en cualquier momento con los amagos de aspiraciones nucleares «tercermundistas». Sin embargo, esta situación de ambigüedad nuclear en el mundo en desarrollo se transformó, posteriormente, en una prominente proliferación de armas nucleares difícil de contener¹. También, es cierto que el potencial del arma nuclear y su utilidad como arma de disuasión no ha «cautivado» de manera generalizada a todos los Estados², pero sí que el número de Estados que ha optado por incorporar a sus arsenales convencionales el arma nuclear ha crecido considerablemente con el paso de los años.

Quizás, la desatención por parte de los sectores políticos y académicos al peligro que supondría que otros Estados distintos de las superpotencias pudiesen obtener armas nucleares se puede justificar por varios factores. En primer lugar, sin ir más lejos, el esquema predominante sobre la utilidad estratégica de las armas nucleares obedecía a una lógica nuclear muy concreta. Es decir, la opción nuclear conllevaba una carrera imparable como la que se había establecido entre EE.UU. y la URSS, por lo que sólo dos grandes naciones como éstas serían capaces de permitirse afrontar los esfuerzos económicos, científicos y tecnológicos que la carrera nuclear implicaba. En definitiva, nunca se consideró seriamente que el arma nuclear pudiera utilizarse en el marco de una estrategia defensiva y ofensiva diferente a la que habían construido las dos superpotencias. En segundo lugar, era claro que el monopolio nuclear estaba en manos de EE.UU. y la URSS, por lo que las transferencias que éstos realizaban, supuestamente, respondían a una misma estrategia de seguridad bipolar y, de alguna manera, los pequeños arsenales que podrían llegar a tener los países aliados estaban bien controlados por cada una de ellas. Por tanto, parecía poco probable que cualquiera de esos Estados con una pequeña ca-

¹ Más detalles sobre la carencia de interés de políticos y académicos en la proliferación nuclear, en A. KAPUR: «Nuclear Proliferation a False Threat?» *International Perspectives*, enero/febrero 1984, pp. 7 y ss.

² En este sentido, resulta muy ilustrativo realizar algún comentario sobre Suecia, un Estado que optó por no nuclearizarse, a pesar de estar preparado para ello. La situación vivida por Suecia durante la II Guerra Mundial, su no pertenencia a la OTAN, su proximidad geográfica con los territorios de la URSS, que la exponían a posibles turbulencias procedentes de sublevaciones en los tres países Bálticos, además de las consecuencias de posibles accidentes nucleares o lanzamientos no autorizados procedentes de bases nucleares soviéticas cercanas, hizo que este país pensara en desarrollar un programa nuclear. A pesar de ponerse en marcha dicho programa, posteriormente, Suecia renunció, ya que el peligro de la URSS no era tan inminente e, incluso, Finlandia que compartía 1200 km. con el territorio URSS conseguía mantener unas buenas relaciones de vecindad con los soviéticos. A todo ello se unía una opinión pública contraria y, naturalmente, arraigada a la tradición pacifista sueca, que fue determinante para que Suecia no sólo descartara la opción nuclear sino, también, para que decidiera desarrollar una política de no proliferación impecable, que ha servido como ejemplo a numerosos Estados y foros internacionales. En relación con las amenazas para la seguridad de Suecia y del resto de los países nórdicos, consúltese T. RIES: «The New Nordic Security Environment and the European Union's Northern Expansion», *Arbeitspapier*, Sankt Augustin, November 1994, pp. 1 y ss. Sobre las iniciativas suecas contra la proliferación nuclear durante la Guerra Fría, véase S. HELLMAN: «La iniciativa sueca sobre la guerra nuclear accidental», *Desarme*, Vol. 14, N° 3, 1991, pp. 67-81.

pacidad nuclear fuese capaz de actuar de manera autónoma y desencadenar un conflicto nuclear mundial y, de hecho, no ocurrió así. Por último, las tensiones que se vivieron durante cuarenta años, a pesar de que ahora se olviden los temores que existieron frente a la amenaza de una devastación a nivel mundial, cuando se hacen alardes sobre las cualidades de las dos superpotencias para gestionar el armamento nuclear y proporcionar el período de paz más largo que ha vivido el viejo continente, acapararon todos los recursos políticos, científicos y académicos en la búsqueda de la mejor tecnología, estrategia militar y relaciones diplomáticas para evitar ese enfrentamiento nuclear o, al menos, evitar, por parte de las dos superpotencias, ser el Estado más afectado del enfrentamiento.

Por otra parte, tampoco sería del todo honesto negar que existiese cualquier tipo de preocupación sobre la proliferación nuclear horizontal y la dispersión del armamento nuclear. El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y algunas precauciones de los Estados nucleares a la hora de hacer sus transferencias de tecnología y material nuclear son una prueba palpable de ello³. Sin embargo, también ha sido muestra de desidia y de falta de previsión que en el mismo Tratado no se ideasen mecanismos que neutralizasen las consecuencias negativas futuras de un régimen de no proliferación nuclear discriminatorio y carente de capacidad para adaptarse al cambio de circunstancias internacionales. En consecuencia, actualmente, la carencia de visiones de futuro y la dejadez sobre los efectos de este tipo de régimen creado para saciar las necesidades de los Estados nucleares y, por otra parte, las transferencias irresponsables y oportunistas de las dos superpotencias, unidas al desarrollo económico y a los avances tecnológicos autónomos, además de las interesantes ofertas del mercado negro nuclear, están provocado serias preocupaciones concentradas en dos frentes. El primero de ellos consiste en afrontar los cambios en las estrategias disuasivas de los nuevos Estados nucleares, muy diferentes a las de las antiguas superpotencias, cuyas estrategias disuasivas tenían una dimensión global, mientras que en los casos de los proliferadores actuales sus políticas disuasivas suelen circunscribirse a ámbitos regionales. Y la segunda preocupación se centra en aclarar las pretensiones de los nuevos disuasores, sobre todo a la hora de identificar a los Estados o grupos a los que va dirigida esa política disuasiva.

³ Sobre la necesidad de avanzar cada vez más en la mejora de estos mecanismos de cooperación en materia de exportaciones y las deficiencias que hasta el momento se han detectado en los mismos, véanse los siguientes trabajos: G. K. BERTSCH y R. T. CUPITT: «Nonproliferation in the 1990's: Enhancing International Cooperation on Export Controls», *The Washington Quarterly*, Vol. 16, Nº 4, 1993, pp. 53-70; K. SUBRAHMANYAM: «Export Controls and the North-South Controversy», *The Washington Quarterly*, Vol. 16, Nº 1, 1993, pp. 135-144; Ch. HOELSCHER y H-M. WOLFFGANG: «The Wassenaar-Arrangement Between International Trade, Non-Proliferation, and Export Controls», *Journal of World Trade*, Vol. 32, Nº, 1998, pp. 45-64; M. ODÓN: «Il controllo delle esportazioni/importazioni nel quadro delle misure di garanzia del non-riarmo iracheno», *La Comunità Internazionale*, Vol. 52, Nº 2, 1997, pp. 278-298; y D. J. FITZPATRICK: «Of Ropes», *Law*, Vol. 29, Nº 1, 1998, pp. 249-288; J-D JUAN, Ph. SAUNDERS y S. LIEGGI: «Recent Development in China's Export Controls: New Regulations and New Challenges», *The Non proliferation Review*, Vol. 9, Nº, 3, 2002, pp. 153-167 y L. SHELLEY: «*The Non proliferation Review*», Vol. 17, Nº, 3, 2010, pp. 339-343.

1. Los cambios en el proceso de disuasión nuclear efectiva

La disuasión como estrategia militar defensiva ha existido siempre. Sin ir más lejos, las fortificaciones o la construcción de murallas ya eran un elemento disuasivo para evitar que el enemigo llevase a cabo actos agresivos cuando el Estado al que iba dirigida la agresión tenía serias posibilidades de obtener la victoria en la confrontación. Con la aparición del armamento de destrucción masiva, la disuasión se vuelve más coactiva y adquiere una dimensión muy diferente cuando las represalias a un determinado ataque pueden ser contestadas con la utilización de armamento de destrucción masiva, sobre todo si se trata de armamento nuclear. Tal y como señala Ricardo Martínez, refiriéndose a la disuasión nuclear:

«La disuasión es una modalidad estratégica específica, revalorizada por la inclusión en ella de las armas de destrucción masiva, que tienen como fin desviar los planes de actuación sobre otros aspectos menos decisivos, haciéndole al agresor tomar conciencia de que la empresa que proyecta es irracional»⁴.

La disuasión sólo se consigue una vez que el país que posee el arma nuclear puede garantizar al atacante un nivel de daños de tales dimensiones, que la agresión llevada a cabo por éste pierda todo su sentido. En palabras de Snyder, la disuasión consiste en: *«desalentar al enemigo de que emprenda una acción militar, poniéndolo en una situación en la que el riesgo y costes de su actuación excedan sus ganancias»⁵*, por lo que la disuasión se concentra en el control de las intenciones del enemigo y establece una relación psicológica de enorme complejidad entre los Estados poseedores del arma nuclear. La noción de daño inaceptable es la que se encuentra en la base de la utilización del arma nuclear y es en ese momento cuando se pone en marcha un mecanismo psicológico entre el defensor y el posible agresor. Si el atacante tiene la certeza de que su acción militar ofensiva podría acarrear una respuesta que destruyera los elementos constitutivos del Estado, que él intenta conservar o potenciar mediante el ataque, el objetivo y el fin de dicho ataque desaparecería automáticamente. Por ello, como afirma Barry Buzan: *«La disuasión constituye un concepto distinto porque da prioridad al hecho de la prevención de la guerra considerándola como objetivo estratégico»⁶.*

Las condiciones necesarias que debe poseer un Estado para poder participar en una relación de disuasión son, principalmente, tener las capacidades científicas y políticas suficientes y gozar de una credibilidad al exterior como Estado disuasor. En otras palabras, que el Estado que pretende realmente llevar a cabo una política de disuasión nuclear tiene la capacidad necesaria para hacerlo, es decir, los medios militares adecuados en términos cuantitativos y cualitativos, además de esgrimir una voluntad clara de empleo de los mismos en situaciones vitales límite. Por lo tanto, para ser un Estado disuasor es fundamental poseer una credibilidad política

⁴ En R. MARTÍNEZ ISIDORO: «La contraproliferación, una visión militar», *Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1999, p. 87.

⁵ G. H. SNYDER: «Deterrence and Defense» en R. J. Art y K. N. Waltz (eds): *The Use of the Force. International Politics and Foreign Policy*, Little, Brown and Company, Boston, 1971, p. 56.

⁶ En B. BUZAN: *Introducción a los estudios estratégicos*, Ediciones Ejército, Madrid, 1991, p. 191.

y una credibilidad tecnológica.⁷ El principal problema que se plantea, en este sentido, es hacer creer continuamente al posible atacante que el Estado al que se propone agredir puede responder causándole una serie de daños irreparables, por lo que si a un disuasor se le quita credibilidad, éste hará todos los esfuerzos necesarios para recuperarla. En definitiva, en una relación de disuasión entre dos Estados el mantenimiento de la credibilidad conlleva unos esfuerzos considerables y una carrera de armamentos, aunque sea a pequeña escala, ya que, en todo momento, cada uno de los Estados debe hacer creer al otro que no existe una proporcionalidad entre los arsenales nucleares de ambos⁸. Como acertadamente señala Finan, «*la enfermedad* –la carrera nuclear que se establece entre ambos Estados por superar cuantitativamente y cualitativamente al contrario– *se convierte en la cura* –el miedo de ser inferior y de que se produzca la destrucción mutua evita el enfrentamiento–»⁹. Por lo tanto, cuando las dos partes poseen el arma e intentan prevenir el ataque del contrario, desde ese mismo momento, la decisión se dilata y se traslada hasta el absurdo de pensar que el poseedor de una mayor cantidad de armamento nuclear podría decidir el momento de la catástrofe.

Una vez que los Estados han decidido emprender una relación de disuasión y gozan de las capacidades necesarias para hacerlo, el problema estriba en el desarrollo de una relación de disuasión «efectiva» que elimine toda posibilidad de enfrentamiento nuclear. Para que dicha disuasión efectiva tenga lugar debe existir una aceptación entre ambos, que no tiene por qué ser verbal o escrita, únicamente, tácita y operativa a nivel político. Todo ello implica un mínimo de comportamiento racional de los adversarios, que frene las reacciones precipitadas que puede ocasionar la destrucción de los Estados en conflicto, ya que mientras, tradicionalmente, las políticas de seguridad se basaban en el cálculo de las capacidades militares, la disuasión nuclear tiene su fundamento en el cálculo de las actitudes e intenciones del contrincante¹⁰.

En este sentido, resulta útil poner de manifiesto cómo fue el comportamiento de estas dos superpotencias y cómo diseñaron sus estrategias de disuasión nuclear

⁷ «*La disuasión sólo puede tener éxito si la nación o alianza que adopta esta posición posee la capacidad política y tecnológica para convencer a su adversario de que actuará en caso de peligro y posee la capacidad tecnológica para causar un nivel de daños inaceptable para su oponente*» (J.S. FINAN: «Nuclear Deterrence in Trouble», *International Perspectives*, mayo/junio 1983, p. 8).

⁸ Tal y como señala Ricardo Martínez Isidoro: «*La disuasión sólo se pone en marcha en el mecanismo intelectual de defensor-agresor cuando existen y son creíbles los datos básicos de aquélla: a) disposición de medios (NBQ, misiles balísticos, aviones con capacidad de repostaje de vuelo, etc.) en cantidad y calidad suficientes y necesarios para ejercer la acción con la que amenaza. b) Esgrimir una voluntad nítida de empleo, si se dan unas condiciones o se sobrepasan unos umbrales, claramente expuestos a la dialéctica disuasiva, donde se definen los intereses vitales a salvaguardar*» (R. MARTÍNEZ ISIDORO: «La contraproliferación, una visión militar», *loc. cit.*, p. 88). En esta línea, FORNARI asegura que la disuasión nuclear se basa en factores psicológicos y consiste en: «*el conjunto de métodos con que una nación o un grupo de naciones intenta mantener al adversario bajo control, amenazándole con una represalia masiva*» (citando en Pierre. M. GALLOIS: «Ante la proliferación nuclear», *Política Exterior*, Vol. 7, Nº. 36, 1993, p. 60).

⁹ En J.S. FINAN: «Nuclear Deterrence in Trouble», *loc. cit.*, p. 8.

¹⁰ En J. HERZ: «International Politics and the Nuclear Dilemma» en John C. Bennett (ed.): *Nuclear Weapons and the Conflict of Conscience*, Charles Scribner's Sons, New York 1962, pp. 27 y ss.

con objeto de evitar el enfrentamiento para, posteriormente, compararlo con el comportamiento que, actualmente, están desarrollando los proliferadores post-bipolares y las posibilidades que éstos tienen de llevar a cabo una disuasión efectiva.

1.1. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DISUASIÓN NUCLEAR BIPOLAR

Durante el período de la Guerra Fría, el enfrentamiento entre EE.UU. y la URSS, junto a la credibilidad política y la credibilidad tecnológica de ambos para llevar a cabo una política de seguridad nuclear disuasiva a partir de los años sesenta, crearon un marco de relaciones de seguridad global que determinó las políticas exteriores de todos los Estados de la sociedad internacional. En efecto, la evolución de las relaciones entre ambas superpotencias y los momentos de mayor o menor tensión en sus políticas disuasivas nucleares condicionaron toda la vida internacional. En este sentido, fueron varias las etapas que marcaron las relaciones de disuasión nuclear de ambos Estados.

Durante los años cincuenta, a pesar de que el arsenal de armamento convencional de la URSS era muy superior al de EE.UU.¹¹, sin embargo, su credibilidad tecnológica nuclear era aún incierta, por lo que EE.UU. decidió idear una estrategia nuclear de respuesta masiva a cualquier ataque soviético, tanto convencional como nuclear¹². Desde ese momento, cualquier actuación de la URSS contra EE.UU. o cualquiera de sus aliados conllevaría la destrucción de buena parte del territorio soviético¹³. Más tarde, a principios de los sesenta, cuando la credibilidad tecnológica nuclear táctica y estratégica soviética estaba más que demostrada y ambos países poseían fuerza disuasiva nuclear más que suficiente, se hizo necesario impulsar una nueva estrategia nuclear en sus relaciones. Aunque, en un primer momento, el acceso al arma nuclear por parte de la Unión Soviética alertó a toda la sociedad internacional sobre un peligro de destrucción total, lo cierto es que ambos Estados se concentraron en llegar al equilibrio nuclear, adquiriendo la capacidad de respuesta nuclear necesaria –*second strike capability*–, ante cualquier ataque

¹¹ El desequilibrio convencional entre EE.UU. y URSS se compensaba con la ventaja norteamericana en armamento estratégico. Después de la Crisis de Cuba, en 1962, ambos Estados decidieron desarrollar sus arsenales estratégicos en dos direcciones diferentes: la URSS decidió construir misiles ICBMs con una gran capacidad de propulsión y cabezas nucleares de gran megatonaje para compensar la falta de precisión, mientras que EE.UU. optó por cambiar enormes misiles con grandes capacidades de propulsión por cohetes de tamaño medio y de gran precisión, sustituyendo sus Titan por Minuteman. En E. BARCÍA GARCÍA-VILLAMIL: *La era espacial y la «Guerra de las Galaxias»*, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1986, pp. 111 y ss.

¹² En St. TURNER: *Changing the Nuclear Genie. An American Challenge for Global Security*, Westview Press, Oxford, 1997.

¹³ La doctrina de la «destrucción masiva», desarrollada por Eisenhower, aseguraba que cualquier ataque de la URSS contra los EE.UU. o cualquiera de sus aliados sería contestado con la destrucción casi total de la población y de la economía soviética, ya que EE.UU. no podría hacer frente a un ataque convencional de la URSS con ese mismo tipo de armamento. Esta doctrina pudo mantenerse hasta mediados de los años 60, cuando la URSS fue capaz de desarrollar misiles nucleares estratégicos capaces de alcanzar el territorio estadounidense. En E. BARCÍA GARCÍA-VILLAMIL: *SALT*, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1981, pp. 22 y ss.

nuclear preventivo –*first strike capability*– del contrario. Finalmente, la conclusión a la que llegaron era de una claridad meridiana: la relación de disuasión solo sería válida si ambas superpotencias disponían de una fuerza de ataque lo suficientemente grande para imponer un castigo devastador al atacante, incluso después de haber sido objeto de un ataque masivo. Cuando los dos adversarios alcanzaron una capacidad de respuesta lo suficientemente adecuada para disuadirse mutuamente, «creando un escenario en el que no podía haber ni vencedores ni vencidos», nació lo que se llamó la «Destrucción Mutua Asegurada», también conocida por las siglas inglesas de M.A.D, que aportaba unas mínimas garantías de que ninguna decisión de carácter racional llevaría a alguna de las partes a realizar la primera ofensiva nuclear, ya que estaría destruyendo las posibilidades de su propia existencia como Estado. Como consecuencia de ello, la doctrina estratégica militar estadounidense cambió en el período de mandato como Secretario de Defensa de Robert McNamara, durante la Administración Kennedy, adoptando la «respuesta flexible» a cualquier ataque convencional o nuclear soviético, doctrina que tanto rechazo levantó en el seno de la Alianza Atlántica, fundamentalmente por parte de Francia¹⁴.

Aunque los dos Estados poseían las condiciones para la disuasión perfecta basada en la doctrina del MAD: tener los megatones necesarios para destruir a la otra parte y no poseer sistemas defensivos para dichos megatones; lo cierto es que estas circunstancias no iban a ser eternas. A pesar de que ambos Estados fuesen aumentando de forma paralela sus arsenales nucleares cuantitativamente y cualitativamente, era necesario tener siempre la certeza de que existía una equivalencia entre ambos y que por lo tanto el MAD seguía existiendo. Si embargo, el mayor peligro residía en la posibilidad de que alguno de los dos decidiese y tuviese la capacidad de desarrollar sistemas balísticos defensivos, capaces de neutralizar y destruir los misiles nucleares intercontinentales del contrario. Por ello, cuando a mediados de los sesenta comenzó a hablarse de los sistemas defensivos anti-misiles balísticos (A.B.M.) y de la posibilidad de que ambas partes los instalasen, la relación de disuasión se volvió extremadamente tensa debido al desconocimiento relativo existente no sólo del poder militar nuclear cualitativo y cuantitativo de la otra parte sino, también, sobre sus intenciones en el plano defensivo, lo que podría llevar a que se produjese un desequilibrio en la relación de disuasión, además de malentendidos y percepciones erróneas que podrían desembocar en un enfrentamiento.

Cuando ambas partes reaccionaron rápidamente y con el propósito de limitar una carrera de armamento nuclear paralela a la existente, pero en el ámbito defensivo nació la propuesta del Departamento de Defensa estadounidense, todavía dirigido por Robert McNamara, con el apoyo incondicional del presidente Johnson, de llevar a cabo una ronda de negociaciones de desarme nuclear ofensivo y defensivo con la URSS. Después de tres duros años de negociaciones, el 26 de mayo de 1972, Nixon y Breznev firmaron un grupo de acuerdos a los que se les otorgó el

¹⁴ Sobre la doctrina nuclear de Robert McNamara, véase L. FREEDMAN: *La evolución de la estrategia nuclear*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1992, pp. 277-342.

nombre global de SALT. Estos acuerdos contenían un Tratado entre los EE.UU. y la URSS sobre la limitación de los sistemas de misiles antibalísticos (A.B.M.)¹⁵, un Acuerdo Provisional entre ambos para limitar las armas estratégicas¹⁶ y un Protocolo relativo al acuerdo A.B.M.

El acuerdo general SALT volvió a restablecer el orden en las relaciones de disuasión entre ambos Estados, proporcionando, no una simetría entre el potencial nuclear, pero sí una equivalencia para evitar los daños devastadores de cualquier enfrentamiento nuclear. En segundo lugar, también, se delimitaron el número de sistemas balísticos defensivos de cada una de las partes y la situación geográfica que debía tener cada uno de ellos. Por último, no se puede dejar de mencionar el gran alivio que supuso para las economías de ambos Estados, asfixiadas por los gastos defensivos. De cualquier manera, el SALT era un esquema evolutivo que necesitaba de precisiones y de futuras adaptaciones a los cambios de las circunstancias tecnológicas y políticas. Tras duros años de negociación, Carter y Brezhnev firmaron, en Viena, el 18 de junio de 1980, el SALT II, con un plazo de validez hasta 1985. Los objetivos que acordaron ambos Estados en SALT II eran los de mantener una equivalencia real entre las armas ofensivas y defensivas de cada una de las partes, permitiendo la sustitución de sistemas tecnológicos antiguos y una serie de medidas de verificación para garantizar el cumplimiento de lo acordado.

En definitiva, los acuerdos SALT I y II no supusieron un proceso de desarme en el sentido estricto de la palabra, sino la definición de los límites cuantitativos y cualitativos de la relación de disuasión entre ambas potencias; la búsqueda, utilizando una terminología hobbesiana, de un «contrato social» para resolver los problemas que estaba ocasionando una competición armamentística que resultaba inaceptable y contraproducente. Y, aunque fueron muchos los que condenaron las estrategias nucleares tanto soviética como norteamericana, lo cierto es que la forma en la que ambos Estados gestionaron el arma nuclear, como arma de disuasión, evitó la guerra nuclear que tantos vaticinaron¹⁷.

¹⁵ El Tratado A.B.M. limitaba el número de sistemas defensivos a dos lugares de cada Estado, uno designado por el Estado mismo y el otro por la otra parte contratante. La distancia entre ambos lugares no debía exceder los 1.500 km para que entre ambas instalaciones no se pudiese formar un sistema defensivo de carácter nacional. También se limitaba el número de misiles defensivos a la cifra de 100. Por último, se comprometían ambas partes a no desarrollar nuevas tecnologías que fuesen capaces de lanzar múltiples A.B.M o que éstos pudiesen ser lanzados desde aire, mar o espacio exterior.

¹⁶ Acuerdo provisional porque, naturalmente, un tratado en toda regla de disminución de armas nucleares estratégicas ofensivas tenía que ser sometido a la aprobación del Congreso y el Senado estadounidenses y la aprobación del mismo no prometía ser fácil, por lo tanto en el SALT se preveía la aplicación provisional de este acuerdo durante cinco años, hasta que pudiese consolidarse como un acuerdo definitivo. De cualquier manera, el acuerdo provisional preveía la limitación del número de lanzadores I.C.B.Ms y S.L.B.Ms. que cada parte podía desplegar y la limitación de vectores modernos pesados para cada Estado.

¹⁷ En opinión de Robert McNamara: «...era imposible que dado el balance nuclear existente y que con gran seguridad seguiría manteniéndose en los años siguientes, se produjese un ataque nuclear por sorpresa que sólo sería un acto de irracionalidad del enemigo inexplicable», En «The No-Cities Doctrine» en R. J. Art y K. N. Waltz (eds): *The Use of the Force. International Politics and Foreign Policy*, Little, Brown and Company, Boston 1971, p.135, pp. 134-137.

El final de la Guerra Fría no frenó las negociaciones de desarme entre ambas superpotencias. Desde que el Presidente Obama anunciase, en abril de 2009, durante la Cumbre de Praga, su compromiso con el desarme nuclear global y la necesidad de diseñar una agenda de desarme a medio o largo plazo con la Federación Rusa que comenzaría con la firma del Tratado START III, que se materializó un año más tarde, las posibilidades de avanzar en el cumplimiento del Art. VI del TNP se incrementaron. Pero no era la primera vez que ambos Estados pactaban una reducción de sus arsenales nucleares estratégicos después del final de la Guerra Fría¹⁸. En 1991, firmaron el Tratado START I al que posteriormente se unieron las tres repúblicas herederas del arsenal estratégico nuclear soviético: Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia, y en mayo de 2002, la Federación Rusa y EE.UU. firmaron su segundo acuerdo de desarme nuclear estratégico post-bipolar, el Acuerdo de Moscú, una vez fracasadas las negociaciones para concluir un START II. El Acuerdo de Moscú no incluía las medidas de verificación y desarme contempladas en los acuerdos START, pero al menos permitía no interrumpir los avances en las negociaciones bilaterales de desarme¹⁹. Sin embargo, después de la firma del Tratado START III y aunque se logre su ratificación, ambos Estados seguirán manteniendo capacidades nucleares considerablemente amplias, pero las circunstancias políticas no son las mismas y las relaciones entre ambos han tomado otros derroteros, aunque los arsenales nucleares de ambas potencias siguen despertando temores, pero en unos niveles notablemente menores que durante la Guerra Fría²⁰.

En definitiva, tanto la Federación Rusa como EE.UU. han dejado de preocuparse por la posibilidad de que se produzca un enfrentamiento entre ambos y en el ánimo de esos Estados –aunque no se encuentra la posibilidad de renunciar a su condición de Estados nucleares, sobre todo, teniendo en cuenta las virtudes que tiene este tipo de armas para hacer frente a futuras amenazas por parte de otros Estados– está claro que su actuación se dirige, en primer lugar, a terminar con los altos niveles de armamento que llegaron a conseguir como consecuencia de la carrera nuclear vertical y, en segundo lugar, a luchar contra la dispersión de las armas nucleares, lo que propició su colaboración en la desnuclearización de Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia, además de otros proyectos conjuntos en el marco del Grupo de Proveedores Nucleares, en la promoción para la extensión definitiva del TNP y, cómo no, en casos muy concretos como el de la creación de la fallida organización KEDO para la desnuclearización de Corea del Norte. A este elenco de accio-

¹⁸ La conclusión del START III, que sustituía al Tratado START I vigente y a otros acuerdos posteriores, marca un límite de cabezas nucleares al menos entre 1.500 y 1.675 y de vehículos de transporte entre 500 y 1000. Véase A. PIKAYEV: «New Stars: Preliminary Thoughts in Moscow», *CNS Papers*, Abril 2010 y N. SOKOV: «Start Follow On Talks Successfully Concluded: What Next?», *CNS Papers*, marzo 2010.

¹⁹ Sobre este Tratado y su contenido, véase S. Nikolai: «The Duma Ratifies The Moscow Treaty», *CNS Reports*, May 16, 2003 (<http://cns.miis.edu/pubs>).

²⁰ Sobre la evolución de las estrategias disuasivas de las dos superpotencias nucleares una vez terminada la Guerra Fría, véase E. LIEBERMAN: «The Rational Deterrence Theory Debate: Is the Dependent Variable Elusive?», *Security Studies*, Vol. 3, N° 3, 1994, pp. 384-427 y H. TAUCHERS: «Achieving Nuclear Balance», *The Non Proliferation Review*, Vol. 14, N. 3, 2007, pp. 517-523.

nes de cooperación habría que añadir las sanciones adoptadas en el marco del Consejo de Seguridad contra Irán por el incumplimiento de las disposiciones del TNP y de las recomendaciones del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)²¹. Además, en los últimos años se viene manteniendo un cierto consenso en el marco de la lucha contra Estados con aspiraciones nucleares como Irán, a pesar de que pervivan diferencias entre ambos sobre la estrategia a seguir frente al peligro que supone la capacidad nuclear y balística de otros Estados y de grupos no gubernamentales²².

Todo esto significa que, por el momento, se descarta la continuidad de una disuasión global entre superpotencias similares a las existentes en la Guerra Fría, no sólo por los cambios políticos que han experimentado EE.UU. y la Federación Rusa, la mejora de sus relaciones y el inicio de la cooperación en varios ámbitos entre ambos, sobre todo en materia de desarme y lucha anti-terrorista internacional sino, también, por la inexistencia, actualmente, de Estados que tengan los atributos de poder y las intenciones de alcanzar un poder internacional para relevar a ambas. No obstante, sí que existen motivaciones de distinto alcance y naturaleza para que otros Estados de la sociedad internacional deseen seguir manteniendo un poder nuclear militar reducido o alcanzarlo con la máxima celeridad. Ahora, el problema que se plantea consiste en asegurar que las relaciones que se establezcan con otros Estados que poseen armas nucleares sean igual de efectivas que aquéllas que se desarrollaron en el período de la Guerra Fría, con el objeto de disminuir considerablemente los riesgos²³ de guerra nuclear, accidentes nucleares o ataques nucleares no autorizados, sobre todo si grupos no gubernamentales como organizaciones terroristas llegan a acceder a materiales fisibles y a componentes explosivos para su detonación.

²¹ La dopción de sanciones contra Irán en el marco del Consejo de Seguridad ha sido una cuestión bastante polémica, sobre todo a la hora de recabar el consentimiento de la Federación Rusa. Los cambios de la política de seguridad y defensa de EE.UU., junto con lo nuevos progresos en el programa nuclear iraní han sido sin duda los factores desencadenantes de la resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en la que se establecen medidas que restringen el comercio con Irán (C. HARVEY y R. SABATINI: *Russia's Lukewar Support for Internacional Sanctions Against Iran: History and Motivations*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, April 2010).

²² J. HAYES: «Identify and Securitization in the Democratic Peace: The United States and the Divergence of Response to India and Iran's Nuclear Programs», *International Studies Quarterly*, Vol. 53, N° 4, 2009, y pp. 977-999 y «Continued U.S. Efforts to Counter Iran's Nuclear Program», *The American Journal of International Law*, Vol. 102; N° 4, 2008, pp. 887-889.

²³ Aunque nadie puede asegurar un comportamiento racional permanente de un Estado nuclear, también es cierto que en toda relación de disuasión, los Estados presumen la racionalidad del contrario. Si las circunstancias de política interna hacen suponer al resto de los Estados que participan en la relación de disuasión que el comportamiento de su adversario podría convertirse en irracional, éstos tomarían las medidas oportunas para que la situación interna del país cambiase como ha ocurrido en diversas ocasiones que se mencionan a lo largo de este trabajo. En este sentido, Robert McNamara apuntaba que: «...el hecho de que ninguna nación pueda racionalmente iniciar los pasos necesarios para provocar una guerra nuclear no significa que la guerra nuclear nunca pueda tener lugar. No sólo las naciones actúan en ocasiones de manera difícil de explicar de forma racional, sino que, incluso, actuando de forma racional sobre la base de malentendidos de las situaciones y actos, los Estados pueden juzgar mal el modo en el que los otros reaccionan e interpretan lo que hacen», (R. J. Art y K. N. Waltz (eds): *The Use of the Force. International...op. cit.*, pp. 135-136).

1.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DISUASIÓN NUCLEAR EN LA ACTUALIDAD

Aunque es indudable que el armamento nuclear persiste como un instrumento con cualidades únicas para las políticas de seguridad y defensa de los Estados, al igual que lo era en el régimen de seguridad anterior, también es cierto que se está produciendo un cambio fundamental en su uso como instrumento disuasivo. Es decir, que si bien sigue siendo un arma de destrucción masiva que puede llegar a sacralizar el territorio del Estado que la posee, también es verdad que su utilidad se ha adaptado a la transformación de las circunstancias internacionales. Esta adaptación de la estrategia disuasiva nuclear se ha producido, por una parte, como consecuencia de una serie de cambios en el número de Estados que han decidido fabricarla u obtenerla de cualquier manera y en las características tan diferentes que presentan estos Estados con respecto a las potencias nucleares bipolares. Por otra parte, los niveles de nuclearización y las características de las armas nucleares que se utilizan también están variando de modo considerable, e inevitablemente las estrategias disuasivas tienen que modificarse para dar una respuesta a estos cambios. En este punto, hay que preguntarse si la disuasión nuclear post-bipolar que realizan los Estados que ya han adquirido armamento nuclear y otros que están accediendo al mismo progresivamente será tan efectiva como la que tuvo lugar en la etapa bipolar y, en consecuencia, si podrán seguir evitándose los accidentes y los riesgos que entraña la posesión en sí misma de armamento nuclear. Veamos, pues, con mayor detenimiento cada uno de esos elementos que podrían repercutir en la efectividad de las políticas de disuasión nuclear.

1.2.1. *Los actores post-bipolares*

Los Estados nucleares de la sociedad internacional no son un número muy elevado pero, si tenemos siempre presente lo que el arma nuclear representa, sí que puede decirse que suponen una cifra considerable. Sin embargo, no todos los Estados nucleares de la sociedad internacional podrían equipararse y analizarse con los mismos parámetros, ya que presentan características muy distintas. En efecto, hay que realizar claras distinciones entre unos y otros, ya que tanto las circunstancias que les llevaron a la nuclearización como los niveles de nuclearización que han alcanzado y, por último, las reacciones internacionales que ello ha suscitado por parte de otros Estados de la sociedad internacional, han sido muy distintas.

El primer grupo de Estados nucleares está compuesto por los cinco países que tienen reconocido este estatuto en el TNP: EE.UU., la Federación Rusa, Francia, Gran Bretaña y China. Sobre estos cinco Estados debería hacerse una serie de consideraciones²⁴. La primera de ellas es que todos ellos decidieron adquirir y fabricar armamento nuclear como consecuencia de la situación de seguridad internacional que se desarrolló después de la II Guerra Mundial y durante toda la Guerra Fría. No obstante, a partir de 1989, los dos primeros están reduciendo sus arsenales nu-

²⁴ Art. IX.3 del TNP: son considerados Estados nucleares del Tratado «los que han fabricado o han hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967».

cleares como resultado de los cambios acontecidos en la sociedad internacional, mientras que Francia y Gran Bretaña siguen disponiendo de unos arsenales nucleares reducidos, en comparación con los dos Estados anteriores, que no tienen ninguna intención de aumentar. Por último, estos cuatro Estados también están participando activamente en los mecanismos de no proliferación nuclear²⁵.

Aunque a EE.UU., la Federación Rusa, Francia y Gran Bretaña se les puede calificar de Estados nucleares bipolares, en el sentido de que sus respectivos arsenales fueron desarrollados para hacer frente a una serie de circunstancias en materia de seguridad que han dejado de existir, sin embargo, este cambio no ha conllevado una renuncia a la nuclearización, ya que, ciertamente, ninguno de ellos subestima las ventajas de ser un Estado nuclear y nunca podrían descartar que apareciesen nuevas necesidades en materia de seguridad y defensa que les colocase, de nuevo, en una situación de disuasión activa²⁶ y manifiesta dirigida, principalmente, a otros Estados de la sociedad internacional calificados como nuevos proliferadores, cuyas políticas disuasivas aún no están muy claras.

Por otra parte, por lo que respecta al caso de China, aunque es un Estado que también goza del estatuto de Estado nuclear en el TNP, su situación de seguridad actual es diferente a la del resto de los Estados nucleares de ese Tratado. Sus circunstancias internacionales y de política interna la han llevado a seguir optando por mejorar y aumentar su arsenal nuclear y, aunque no mantiene una relación de disuasión nuclear bilateral clara, lo cierto es que sí percibe las políticas exteriores de una serie de Estados como posibles amenazas para su seguridad y, además, todos ellos son o Estados nucleares o Estados con aliados nucleares²⁷.

Dentro de los llamados Estados nucleares bipolares, se considera conveniente englobar un segundo grupo de Estados que, aun no gozando del estatuto de Estado nuclear en el TNP y manteniéndose al margen de este régimen global, tienen una capacidad nuclear militar que comenzaron a desarrollar durante el período de seguridad anterior. Durante la Guerra Fría fueron seis los Estados que pusieron todo su empeño en convertirse en Estados nucleares a pesar de encontrarse al margen del TNP: India, Pakistán, Israel, Sudáfrica, Argentina y Brasil. Pero, sólo los tres primeros consiguieron esa capacidad nuclear y la siguen manteniendo, mientras el resto renunció a sus pretensiones. Además, únicamente en el caso de Sudáfrica se

²⁵ J. SIMPSON: «The United Kingdom and the Nuclear Future: The Strength of Continuity and the Change for Change», *The Nonproliferation Review*, Vol. 17, N° 4, 2007, pp. 227-249; N. ROSSBACH: *Heath, Nixon and The Rebirth of the Special Relationship*, Palgrave, London, 2009 y R. Moore: *Nuclear Illusion, Nuclear Reality*, Palgrave, London 2009.

²⁶ Por «disuasión activa» entendemos una situación de alerta en la que se encuentra un Estado que posee armamento nuclear y percibe políticas de seguridad, supuestamente ofensivas de uno o más Estados que también posean armamento nuclear y suponen un grave peligro para su seguridad. Por ello, el Estado intenta evitar cualquier enfrentamiento catastrófico con uno o más Estados enemigos, haciéndoles creer que cualquier ataque masivo convencional o con armamento de destrucción masiva será contestado con armas nucleares. Normalmente, esta relación se establece entre Estados con una enemistad manifiesta que suelen, en algunas ocasiones, restringir sus enfrentamientos a niveles convencionales mínimos.

²⁷ J. LEWIS: «Chinese Nuclear Posture and Force Modernization», *The Nonproliferation Review*, Vol. 16, N° 2, 2009, pp. 290 y ss.

obtuvieron datos más concretos sobre su cercanía a la fabricación de una bomba nuclear, ya que por lo que respecta a Brasil y Argentina, como se advirtió cuando se trató la motivación para la nuclearización de ambos, fueron muchas las especulaciones sobre los éxitos que alcanzaron sus respectivos programas nucleares, pero pocas las pruebas concluyentes.

En definitiva, sólo Israel, Pakistán y la India pueden considerarse, también, como Estados nucleares bipolares, aunque al margen del TNP, pero puntualizando que en el caso de Israel no se han tenido noticias de que haya realizado pruebas nucleares y Pakistán sólo se decidió a hacerlo en mayo de 1998, aunque ya se conocían datos sobre la nuclearización de ambos Estados durante la Guerra Fría. No obstante, lo que más interés suscita sobre la nuclearización de estos tres Estados es que, al igual que China, son Estados que se encuentran en una situación de disuasión activa, por lo que se pueden también calificar de proliferadores post-bipolares, ya que siguen aumentando y modernizando sus respectivos arsenales nucleares y, por el momento, ninguno de ellos ha expresado su compromiso de congelar o disminuir sus capacidades nucleares. Los casos de India y Pakistán son los más alarmantes porque, desde 1998, se encuentran en una situación de disuasión clara, y el desarrollo nuclear y balístico de los dos Estados está acelerándose de manera considerable²⁸.

El segundo grupo de Estados nucleares es el de los estrictamente post-bipolares, también conocidos como «Estados gamberros», que se refiere a Estados que, aunque hubiesen gestado su intención de nuclearizarse en los últimos años de la Guerra Fría, se han determinado en dicha decisión después del fin de la bipolaridad y están en el umbral nuclear, camino de conseguir la fabricación de bombas nucleares a corto y medio plazo. Todos estos Estados consintieron, en un principio, formar parte del TNP y concluyeron sus respectivos acuerdos de salvaguardia con el OIEA, para que éste controlase la utilización que hacían de la energía nuclear para uso civil, así como que no hiciesen ninguna transferencia de material fisible o utilizaran las estructuras e instalaciones nucleares existentes para fines militares. Sin embargo, estos Estados han conseguido, en algunas ocasiones, burlar los controles del OIEA y han podido basar parte de sus programas nucleares militares en las transferencias y asistencia recibidas de Estados nucleares y de Estados industrializados, en principio, destinadas a uso civil y, por tanto, comenzar sus programas nucleares militares. Este uso ilegal de la asistencia en materia de energía nuclear, junto al aumento de las facilidades para la nuclearización que han proporcionado las nuevas circunstancias de seguridad y la pérdida del control político y militar que estos Estados sufrieron durante la bipolaridad, les ha hecho percibir la situación actual como el momento más idóneo para convertirse en Estados nucleares, naturalmente incumpliendo el TNP.

En este grupo de Estados pueden distinguirse dos subgrupos. El primero de ellos es el formado por los Estados nucleares descubiertos: Irak²⁹ y Corea del Nor-

²⁸ V. NARANG: «Posturing For Peace? Pakistan's Nuclear Postures and South Asian Stability», *International Security*, Vol. 34, N. 3, 2009, pp. pp. 38-78.

²⁹ Sobre las capacidades militares de Irak, su arsenal químico y el descubrimiento de sus intenciones de nuclearización, en J. B. TUCKER: «Evidence Iraq Used Chemical Weapons During the 1991

te, aunque las intenciones del primero fueron frustradas y neutralizadas. El segundo subgrupo es el conformado por los Estados «sospechosos» de proliferación nuclear, entre los que ahora podríamos sólo identificar a Irán, desde que Libia renunciara a sus intenciones de desarrollar armamento de destrucción masiva³⁰. Son aquellos Estados de los que se presume una cierta capacidad para llegar a fabricar una bomba nuclear y misiles adecuados para su lanzamiento en un breve período de tiempo, no de manera completamente autónoma, sino dependiendo de las adquisiciones que les ofrezca el mercado negro nuclear³¹, las ayudas que puedan recibir de otros proliferadores e, incluso, de los recursos humanos especializados provenientes sobre todo de las nuevas repúblicas surgidas de la Unión Soviética, conocidos como el fenómeno de la «fuga de cerebros»³², que pueden remediar la falta de conocimientos científicos y técnicos de los que carecen algunos Estados con intenciones nucleares. Sin embargo, el mayor problema reside en la aparición y en el mantenimiento de las motivaciones de estos Estados para seguir adelante con dicha empresa³³. Por último, habría que destacar el gran número de conjeturas existentes sobre la identificación de una serie de Estados a los que continuamente se señala como posibles proliferadores, pero sin la existencia de pruebas contundentes que puedan respaldar dichas afirmaciones, sino sobre la base de las conclusiones a las que han llegado los servicios de inteligencia de algunos Estados que,

Persian Gulf War», *The Nonproliferation Review*, Vol. 4, N° 3, 1997, pp. 1-16 (<http://cns.miis.edu/pubs/npr>).

³⁰ Respecto a los desarrollos del programa de destrucción masiva libio y las especulaciones sobre los materiales que llegó a desarrollar especialmente en el ámbito de las armas químicas, en J.B. TUCKER: «The Rollback of Libya's Chemical Weapons program», *The Nonproliferation Review*, Vol. 16, N° 3, 2009, pp. 363-384. Según apuntaba Brad Roberts, a principios de los noventa, 22 los países del «tercer mundo» tenían misiles balísticos aptos para transportar armas nucleares, o estaban muy cerca de conseguirlos, aunque la mayoría de ellos sólo tenía un alcance regional (B. ROBERTS: «From Nonproliferation to Antiproliferation», *International Security*, Vol. 18, N° 1, 1993, pp. 139-173).

³¹ Sobre las posibilidades que ofrece el mercado negro nuclear en la década de los noventa y en el siglo XXI, se recomiendan estos tres trabajos: K. BELYANINOV: «Nuclear Nonsense, Black Market Bombs, and Fissile Flim-Flam», *The Bulletin of Atomic Scientist*, Vol. 50, N° 2, 1994, pp. 44-50. M. EILSTRUP-SANGIOVANNI y C. JONES: «Assessing the Dangers of Illicit Networks: Why Al-Qaida May Be Less Threatening Than Many Think», *International Security*, Vol. 33, N° 2, 2008, pp. 7-44 y L. HOLMES: *Terrorism, Organized Crime and Corruption*, Ed. Edward Elgar, New York, 2007.

³² Un ejemplo de la ayuda que supone la «fuga de cerebros» para los programas nucleares militares de los Estados calientes es el del científico alemán Bruno Stemmler, que ayudó a Irak en el desarrollo de la técnica centrífuga. Véase el relato de D. ALBRIGHT: «Engineer for Hire», *The Bulletin of Atomic Scientist*, Vol. 49, N° 10, 1993, pp. 28-37. Estas circunstancias también se han dado en el caso de otros materiales de destrucción masiva, especialmente en contextos de conflictos (J. TUCKER: «Trafficking Networks for Chemical Weapons Precursors: Lessons from the Iran War of the 1980s», *CNS Occasional Papers*, noviembre 2008).

³³ En junio de 2009, el Director General del Organismo Internacional de la Energía Atómica declaró que la información aportada por Siria sobre su programa nuclear civil no se correspondía con los datos que tenían los inspectores del Organismo y que, por lo tanto, debía proceder a realizar otras inspecciones sobre el terreno (G.L. SCHUTLE: *Uncovering Syria's Covert*, Carnegie Endowment for International Peace, January 2010).

naturalmente, prefieren no hacerlas íntegramente públicas porque, en algunos casos, podrían encontrarse en ellos mismos algunas responsabilidades en las transferencias de los conocimientos científicos-técnicos y de la infraestructuras que poseen estos sospechosos de proliferación nuclear³⁴.

La última consideración que debería precisarse sobre los actores de la proliferación nuclear post-bipolar es la que se refiere a la posibilidad de que organizaciones no gubernamentales con fines terroristas puedan hacerse con material nuclear, a través del mercado negro nuclear o de miembros de dicha organización que trabajen en la gestión de los ciclos nucleares de Estados que no cuentan con las mejores medidas de vigilancia y protección de su material nuclear. En este sentido, después de los atentados terroristas del 11 de septiembre contra el territorio de los EE.UU. se está barajando la posibilidad de que el grupo terrorista Al Qaeda, liderado por Ossama Bin Laden, haya sido capaz de obtener componentes nucleares del programa nuclear pakistaní, en el que podrían estar trabajando miembros de esta organización³⁵. Además, en el caso de que sólo hayan conseguido materiales radioactivos residuales, que se usan cotidianamente para fines médicos o industriales, podrían fabricar las llamadas «bombas sucias», que pueden dispersar partículas radioactivas con explosivos convencionales. Aunque este tipo de bombas, realmente, no pueda ocasionar un desastre humano devastador, sí que pueden producir grandes daños económicos, ecológicos y psicológicos, sobre todo teniendo en cuenta el pánico en el que sigue sumida la población estadounidense después de los casos de terrorismo biológico a través de esporas de la bacteria del carbunco, también conocido por ántrax³⁶. Sin embargo, tal y como exponen Falkenrath, Newman

³⁴ Joachim Krause se atrevió a realizar algunas conjeturas sobre los posibles planes de estos Estados de nuclearización latente y ofreció algunos datos sobre el poder militar con el que cuentan y cómo parte de su armamento tiene un origen occidental (J. KRAUSE: «Proliferation Risks and their Strategic Relevance : What Role For NATO?», *Survival*, Vol. 37, N° 2, 1995, pp. 138 y ss). Sin embargo, Lavoy analiza la evolución de esas predicciones y la situación actual, en LAVOY: «Nuclear Proliferation Over the Next Decade: causes, Warning, Signs, and Policy Responses», *The Nonproliferation Review*, Vol. 13, N° 3, 2006, pp. 358-369.

³⁵ EE.UU. e Israel se encuentran en una situación de alerta ante la posibilidad de que miembros de la organización terrorista Al Qaeda estén insertados en el ciclo nuclear pakistaní. A pesar de que el Jefe de Estado pakistaní, el General Musharraf se esforzó en convencer a Occidente de la seguridad que ha demostrado el ciclo nuclear pakistaní durante dos décadas, han sido detenidos Sultan Bashiruddin Mehmood, ex director de proyectos de la Comisión Pakistaní de Energía Atómica y Abdul Majeed, exJefe de Ingeniería de la misma Comisión a instancias de EE.UU., para ser interrogados por ser sospechosos de pertenecer a Al Qaeda. Consultese, A. MOGHADAM.: «Motives For Martyrdom: Al-Qaida, Salafi Jihad, And The Spread Of Suicide Attacks», *International Security*, Vol. 33, N° 3, 2008, pp. 46-78 y J. KEENAN: «Al-Qaeda Terrorism in The Sahara? Edwin Dyer's Murder and The Role Of Intelligence Agencies», *Anthropology Today*, Vol. 25, N°4, 2009, pp. 14-18.

³⁶ El OIEA ha puesto de manifiesto que la posibilidad de un ataque terrorista nuclear, hasta el momento nunca perpetrado, está aumentando considerablemente, sobre todo después de que las respueta de la coalición internacional a los atentados del 11 de septiembre no haya obtenido los resultados esperados, lo cual está demostrando a otros grupos terrorista la impunidad de la que gozan, teniendo en cuenta la falta de previsión y de medios adecuados de los Estados de la sociedad internacional para hacer frente a este tipo de peligros. Sobre los incidentes y atentados perpetrados con armas biológicas y químicas, véase J. PATE, G. ACKERMAN y K. McCLOUD: «2000 WMD

y Thayer, los intentos por parte de grupos no gubernamentales de adquirir armamento de destrucción masiva han sido muy numerosos, pero las ocasiones en las que ha habido un intento certero de utilizarlas son aún más raras³⁷. Exceptuando el atentado de la secta «la Verdad Suprema» en el metro de Tokio con gas sarín en 1995, no se ha producido ningún atentado con armamento de destrucción masiva, por varias razones, que son aún más fuertes en el caso de materiales nucleares. En este sentido, los autores apuntan que las dificultades para la obtención de este tipo de materiales y que la adquisición de los conocimientos y técnicas de manejo resultan ser un freno, ya que la posesión de este tipo de materiales entraña numerosos riesgos y problemas que la gran mayoría de grupos no gubernamentales con fines terroristas no están dispuestos a asumir, a pesar de que cada vez existen mayores facilidades de acceso³⁸. Además, la destrucción masiva no es siempre útil para los propósitos de los grupos terroristas y los Estados patrocinadores de estos grupos no están muy de acuerdo con proporcionar armamento de destrucción masiva, y mucho menos de materiales nucleares, ya que este tipo de asistencia podría perjudicarles a la larga. Por lo tanto, siguiendo el razonamiento de los autores mencionados, no podría afirmarse que en los años venideros los grupos terroristas tendrán como principal instrumento para llevar a cabo ataques militares la utilización de armamento de destrucción masiva y, menos aún, ataques que conlleven una catástrofe nuclear.

Por tanto, puede concluirse que la *primera característica* de la proliferación nuclear horizontal es el aumento de Estados que participan en las políticas de disuasión, si bien entre ellos, como se ha visto y como se analizará posteriormente, existen diferencias fundamentales y la posibilidad de que actores no gubernamentales pudiesen hacerse con el control de armamento nuclear. En este sentido, si hasta el momento, sólo el estudio de las políticas de seguridad y defensa de las dos superpotencias, en sí complicado, constituía una buena base para deducir el comportamiento en materia de disuasión militar de éstas y otros Estados que también

Terrorism Chronology: Incidents Involving Sub-Nations Actors and Chemical, Biological, Radiological, or Nuclear Materials», Center for Non Proliferations Studies, 2001, (<http://cns.miiis.edu/pubs/reports/cbrn2k.htm>) y «el Informe sobre la posibilidad de ataques terroristas con materiales radioactivos», presentado por el Dr. Henry Kelly, Presidente de la Federación de Científicos Americanos ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, el 6 de marzo de 2002. Son numerosos los trabajos desarrollados sobre la posibilidad de que se produzca un ataque terrorista con armamento de destrucción masiva, entre los que podríamos mencionar: B. S.: *The World's Most Threatening Terrorist Networks and Criminal Gangs*, Plagrave, London, 2009 y R.J. BURKE: *Internacional Terrorism and Threats to Security*, Edgard Elgar, New York, 2008.

³⁷ En R. A. FALKENRATH, R. D. NEWMAN y B. A. THAYER: *America's Achilles' Heel. Nuclear, Biological and Chemical Terrorism and Covert Attack*, The Mit Press, Cambridge, 2001, pp. 27-30 y M. EILSTRUP-SANGIOVANNI y C. JONES: «Assessing the Dangers of Illicit Networks: Why Al-Qaida May Be Less Threatening Than Many Think», *loc. cit.*, pp. 7-44.

³⁸ A este respecto se recomiendan los siguientes trabajos: Ch. FERGUSON, T. KAZI y J. PEREA: «Comercial Radioactive Sources: Surveying the Security Risks», *Occasional Paper*, Center for NonProliferation Studies, January 2003 y M. BARLETTA: «After 9/11: Preventing Mass-Destruction Terrorism and Weapons Proliferation», *Occasional Paper*, Center for NonProliferation Studies, June 2002.

tenían una pequeña capacidad nuclear pero que, de alguna manera, contaban con políticas disuasivas que complementaban o estaban directamente relacionadas con la disuasión entre EE.UU. y la URSS, el aumento del número de Estados nucleares y la posible diversificación de los actores de la disuasión debe, necesariamente, complicar el análisis de la disuasión nuclear post-bipolar.

El *segundo de los aspectos* que caracteriza a los actores de la nueva disuasión nuclear es su dispersión geográfica y la disparidad de los atributos de poder de los mismos. En efecto, los Estados nucleares post-bipolares se encuentran esparcidos en casi todas las regiones del planeta y no existe ningún tipo de proporcionalidad en el número de Estados nucleares entre dichas regiones. En consecuencia, podemos encontrarnos con regiones como el sur y el este de Asia y Oriente Medio donde el número de proliferadores post-bipolares, sobre todo por lo que se refiere a los Estados calientes, está aumentando considerablemente, poniendo en peligro el equilibrio de poderes que habían establecido las dos superpotencias bipolares en estas zonas, lo que parece aumentar progresivamente los deseos de nuclearización de otros Estados que se encuentran en dichas regiones. Por otra parte, nos encontramos con regiones en las que la tendencia ha sido completamente opuesta como son los casos de América Latina y África, ya que después de la renuncia a la nuclearización de los proliferadores que se encontraban en el umbral nuclear –Brasil, Argentina y Sudáfrica– la proliferación nuclear parece haberse extinguido, además de los progresos que han obtenido las iniciativas para que ambas zonas estén libres de armas nucleares³⁹.

Consecuentemente con lo anterior, puede afirmarse que el problema de la proliferación nuclear horizontal se circunscribe principalmente al continente asiático y Oriente Medio, a pesar de que algunos hayan identificado al Magreb como otra de las zonas en las que podría en un futuro trasladarse dicho problema, y que durante un largo período Libia fue calificada de Estado «gamberro» hasta que decidió renunciar a sus intenciones de desarrollar armamento de destrucción masiva, a la vez que ofreció información muy interesante sobre cuáles habían sido sus proveedores de material y tecnología nuclear⁴⁰. En otro orden de cuestiones, las características principales de los Estados nucleares post-bipolares son, en primer lugar, que la mayoría de ellos no disfruta de un poder considerable a nivel global y tampoco regional, en el ámbito político o en el económico. Por tanto, estos «nuevos» proliferadores no pueden compararse con las tradicionales superpotencias internacionales, aunque todos sean conscientes de que el armamento nuclear les propor-

³⁹ Sobre los éxitos de las zonas libres de armas nucleares conseguidos en América Latina, con una adhesión prácticamente total al Tratado de Tlatelolco y en África con el Tratado de Pelindaba, después de la renuncia a la nuclearización por parte de Sudáfrica, en A. PIGRAU SOLÉ: *El régimen de no proliferación de armas nucleares*, *op. cit.*, pp. 135-147.

⁴⁰ El 19 de diciembre de 2003, el General Ghadafi anunció que Libia renuncia a su programa de desarrollo de armamento nuclear, químico y biológico. Además, Libia ya había usado armas químicas en el a Guerra del Chad en 1987 y había desarrollado un programa de misiles balísticos con el fin de aumentar su influencia en el continente africano. En 2004, Libia puso concluir todas las inspecciones a las que la sometió el OIEA. En *Libya Proliferation Profile*, NTI Profiles, http://nti.org/e_research/profiles/Libya/index.html, consultado en octubre de 2010.

ciona un poder militar importante que podría repercutir positivamente en sus intereses políticos y económicos y, por lo tanto, en la posibilidad de subir algunos peldaños en la jerarquía internacional y conseguir un predominio a nivel regional aunque, tal y como se expuso en el capítulo segundo, algunos de ellos sólo esperan del arma nuclear la posibilidad de garantizar su supervivencia. En el caso de los actores nucleares no gubernamentales la situación es aún más compleja. Sus puntos de actuación están muy diversificados geográficamente y sus objetivos también, sobre todo si éstos son objetivos religiosos, por los que se pretende extender una Guerra Santa, como la Jihad islámica o Al Qaeda, contra Occidente.

En definitiva, el aumento del número de Estados nucleares y de otros en el umbral nuclear, las disparidades que presentan entre ellos y con respecto a las características de las potencias nucleares bipolares y, finalmente, la desproporcionalidad de la distribución geográfica de estos proliferadores son las principales características de los actores de la proliferación nuclear horizontal. Habida cuenta de ello, la doctrina disuasiva nuclear actual no puede concebirse como una repetición de los esquemas bipolares que conocemos y han sido tratados hasta el momento.

1.2.2. *Las características del armamento nuclear*

Otra de las características que podríamos destacar de la disuasión post-bipolar se encuentra, sin duda, en los bajos niveles de nuclearización de la gran mayoría de los Estados nucleares. En efecto, los arsenales nucleares de los Estados post-bipolares que han llegado a fabricar armas nucleares son ínfimos si los comparamos con aquellos arsenales que llegaron a tener las dos superpotencias como consecuencia de la carrera nuclear vertical, por no mencionar que sobre la mayoría de los sospechosos de proliferación nuclear, calificados también como Estados calientes, existen serias dudas sobre la posibilidad de que hayan fabricado su primera bomba nuclear. Es más, algunos Estados prefieren mantenerse en una situación de nuclearización latente, ya que niegan que estén desarrollando un ciclo nuclear militar y, por lo tanto, no tienen la menor intención de admitir la existencia del mismo, ni hacer público el estadio en que se encuentran sus supuestos programas nucleares militares. Incluso, aquellos Estados de los que se tienen claras sospechas de que poseen todos los componentes para poder ensamblar una o más bombas nucleares y la capacidad balística para su lanzamiento, en una gran parte de los casos, han preferido no realizar pruebas nucleares que pongan de manifiesto su nivel de nuclearización, como es el caso de Israel⁴¹, o retrasarlas lo máximo posible, como han hecho Pakistán y Corea del Norte⁴².

A diferencia de lo ocurrido durante la Guerra Fría, cuando las dos superpotencias intentaban igualar cuantitativa y cualitativamente sus capacidades nucleares para evitar el enfrentamiento entre ambas, el Estado de nuclearización latente de

⁴¹ G. STEINBERG: «Examining Israel's NPT Exceptionality: 1998-2005», *The Nonproliferation Review*, Vol. 13, N° 1, 2006, pp. 117-141.

⁴² S. HAGGARD y M. NOLAND: «North Korea In 2008: Twilight Of The God?», *Asian Survey*, Vol. 49 N°.1, 2009, pp. 98-106 y V. NARANG: «Posturing For Peace? Pakistan's Nuclear Postures and South Asian Stability», *International Security*, Vol. 34, N.3, 2009, pp. 38-78. .

los Estados nucleares post-bipolares responde a un afán por esconder su nivel de nuclearización, para no provocar reacciones adversas por parte de otros Estados y que, en consecuencia, no se les apliquen mecanismos militares de anti-prolifерación, como ocurrió en el caso de Irak. Pero, al mismo tiempo, la nuclearización latente sí que puede proporcionar una cierta inmunidad al Estado, provocando que el resto de los Estados sean más cautos a la hora de llevar a cabo cualquier actitud ofensiva contra éste, lo que hace que las relaciones de seguridad, inevitablemente, se desarrollen en unos términos muy diferentes. Claro ejemplo de esto han sido los distintos tratamientos que se les ha otorgado a Irak y a Corea del Norte. Aunque, si bien es verdad que factores tales como la actitud agresiva de Irak y la existencia de circunstancias políticas regionales e internacionales distintas en cada uno de los casos deben tomarse en consideración, lo cierto es que el programa nuclear de Corea del Norte se encontraba en un estadio más avanzado, por lo que contó con una posición mucho mejor que la de Irak a la hora de negociar para aceptar medidas de no proliferación⁴³. Sin embargo, en el caso de Irak cabría preguntarse si el Consejo de Seguridad hubiese seguido adelante con las medidas coercitivas militares de haberse encontrado Irak más cerca del umbral nuclear⁴⁴. En esta línea el General

⁴³ Resulta verdaderamente interesante el trabajo que Pigrau realiza sobre el descubrimiento de los planes nucleares de Corea del Norte a propósito de su análisis sobre el ensayo de aplicación del control de las medidas de salvaguardia por parte del OIEA. En este sentido, se pone de relieve la situación especial que se le ha concedido a Corea del Norte, teniendo en cuenta los impedimentos norcoreanos a las inspecciones especiales de los agentes del OIEA, su retirada del TNP y, sin embargo, la renuncia del Consejo de Seguridad a adoptar sanciones que impliquen el uso de la fuerza contra este Estado, a pesar de que la Junta de Gobernadores del Organismo puso en conocimiento del Consejo de Seguridad las intenciones norcoreanas e, incluso, llegaron a manejarse borradores de resoluciones sancionadoras del Consejo. Sin embargo, finalmente, a través de la mediación del ex presidente Carter, EE.UU. accedió a firmar con Corea del Norte el «Marco Acordado» en Ginebra, el 21 de octubre de 1994, mediante el cual se sustituirán los reactores de grafito norcoreanos, por los de agua ligera, operación que debía finalizar en el 2003, pero que no se concluyó por las diferencias entre las autoridades norcoreanas y el resto de los participantes. En este sentido comparto la afirmación de Pigrau cuando señala que: « El «Marco Acordado» representa, en consecuencia, el reconocimiento por parte de Estados Unidos, de que la RPD de Corea goza de un estatuto jurídico excepcional, que le permite aplicar parcialmente un Acuerdo de Salvaguardias en vigor con el OIEA, tras una negociación en la que el Organismo no ha participado, y supone, por tanto, un golpe significativo a la tesis que el OIEA ha mantenido en todo el proceso» (A. PIGRAU SOLÉ: *El régimen de no proliferación de armas nucleares*, op. cit., pp. 204-212 y 211). Cuando Corea del Norte decidió no continuar con el proyecto KEDO y no aceptar las medidas de desarme y no proliferación que se imponían ya era capaz de ensamblar su primera bomba nuclear y contaba con sistemas de lanzamiento de alcance regional. A partir de ese momento, ni las sanciones económicas ni las políticas han impedido que realizara una prueba nuclear en octubre de 2006 y otra en mayo de 2009 y que siguiera adelante con su proyecto nuclear. Sobre la situación del programa nuclear de Corea del Norte y sus circunstancias internacionales en S. HAGGARD y M. NOLAND: «North Korea in 2008: Twilight of the God?», *Asian Survey*, Vol. 49, N° 1, 2009, pp. 98-106; C. W. HUGHES: «»Super-Sizing» the DPRK Threat: Japan's Evolving Military Posture and North Korea», *Asian Survey*, Vol. 49, N° 2, 2009, pp. 291-311 y «Apparent Progress in Negotiations to End North Korea's Nuclear Program», *The American Journal of International Law*, Vol. 102, N° 4, 2008, pp. 884-887.

⁴⁴ En este sentido, no se comparte la afirmación de Pigrau cuando dice refiriéndose al descubrimiento del programa nuclear de Irak «(...) a pesar de los indicios acumulados en los años anteriores a la invasión de Kuwait en el sentido de que Irak estaba adquiriendo equipo adecuado para la fabri-

del ejército indio, K. Sundarji es conocido por su frase: «*La verdadera lección de la operación «Tormenta del Desierto» es que cualquier nación como Irak debería asegurarse que posee, efectivamente, armamento nuclear antes de enfrentarse con EE.UU.»*⁴⁵. En este contexto podrían explicarse las intenciones ambiguas del programa nuclear iraní, que si bien se desarrolla exclusivamente para fines civiles, como declaran las autoridades del país, el alto nivel de enriquecimiento al que someten su uranio supera con creces las necesidades de un programa civil y se acerca más a los requisitos que exige un programa militar⁴⁶.

En consecuencia, podría concluirse que la disuasión nuclear post-bipolar se caracteriza por unos niveles más bajos de nuclearización, en comparación con los Estados nucleares bipolares. Incluso en caso de Estados post-bipolares que han puesto de manifiesto su capacidad nuclear como India y Pakistán e, incluyendo el caso de la continuidad de China como Estado post-bipolar, todos ellos están muy lejos de alcanzar los niveles cuantitativos y cualitativos de nuclearización de EE.UU. y la actual Federación Rusa. Además, en segundo lugar, entre los Estados post-bipolares parece deducirse que los niveles de nuclearización también son considerablemente desiguales. Y, esta desigualdad es consecuencia de las diferentes transferencias de material fisible y tecnología en las que han basado sus programas nucleares. Por ejemplo, algunos han utilizado técnicas occidentales y otros las soviéticas de fusión y fisión

cación de armas nucleares, la verdad es que el descubrimiento del programa clandestino de armas nucleares de Irak es, en cierto modo casual, y deriva directamente de las sanciones impuestas a dicho Estado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como condición para poner fin al uso de la fuerza armada contra el mismo, en abril de 1991. De hecho hasta ese momento el OIEA solamente había recurrido en una ocasión al Consejo de Seguridad, tras el ataque israelí al reactor iraquí de Tamuz en 1981; nunca lo había hecho por haber advertido una desviación de material nuclear.» A mi modo de ver, al igual que en 1981 los servicios de inteligencia israelíes observaron que Irak podría estar desarrollando un programa nuclear militar, también los servicios de inteligencia occidentales y soviéticos debieron advertirlo. Si bien es cierto que la condena de la acción israelí fue unánime por parte de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ello se explica por la osadía israelí al aplicar unilateralmente un mecanismo de antiproliferación consistente en un ataque preventivo contra un reactor nuclear iraquí, teniendo presente que en la década de los ochenta, las dos superpotencias mantenían un control oficioso que pretendía ser eficaz para la prevención de la proliferación nuclear horizontal y que, además, la actuación israelí supuso un enorme peligro para una zona en la que ambas superpotencias se esforzaban por mantener un equilibrio muy frágil. (A. PIGRAU SOLÉ: *El régimen de no proliferación de armas nucleares*, op. cit., pp.212)

⁴⁵ En G. H. QUESTER y V. A. UTGROFF: «No-First-Use and Nonproliferation: Redefining Extended Deterrence», *The Washington Quarterly*, Vol. 17, Nº 2, p. 107. También, resulta interesante la opinión de Karl cuando dice que: «En 1990-1991, el miedo por las ambiciones nucleares de Irak y la actuación de EE.UU. en contra de Bagdad hicieron que la Guerra del Golfo fuese percibida más como una campaña de anti-proliferación que como el intento de liberar a Kuwait de la ocupación ilegal iraquí». En D. J. KARL: «Proliferation Pessimism and Emerging Nuclear Powers», *International Security*, Vol. 21, Nº 3, 1996/97, pp. 85 y ss.

⁴⁶ Sobre la actitud tan distinta que tiene EE.UU. ante los programas nucleares civiles de la India y de Irán, en J. HAYES: «Identify and Securitization in the Democratic Peace: The United States and the Divergence of Response to India and Iran's Nuclear Programs», *International Studies Quarterly*, Vol. 53, Nº 4, 2009, pp. 977-999. Sobre la crisis del programa nuclear iraní, las acciones diplomáticas fallidas y las futuras sanciones «Continued U.S. Efforts to Counter Iran's Nuclear Program», *The American Journal of International Law*, Vol. 102, Nº 4, 2008, pp. 887-889.

nuclear, con adelantos tecnológicos muy desiguales, además de que sus reactores nucleares son transferencias, muchos de ellos, para uso civil⁴⁷. También, es evidente, como se puso de manifiesto en el capítulo primero, que en los últimos años se está desarrollando un mercado negro nuclear importante, como consecuencia de la desmembración de la URSS y la dispersión de algunos de sus componentes nucleares e, incluso, de bombas ya ensambladas, a lo que habría que añadir, cómo no, la fuga de cerebros de la ingeniería y la técnica nuclear que, indudablemente, va a repercutir en la naturaleza de los programas nucleares de los Estados⁴⁸.

Por último, esta disparidad de formas de adquirir los componentes y la tecnología necesaria para fabricar la bomba nuclear, hace difícil que se pueda disponer, como ocurrió en la carrera nuclear vertical bipolar, de unos niveles de información mínimos sobre las características del material nuclear del que disponen estos Estados. Todo ello, unido al secretismo de los donantes⁴⁹ y vendedores, dificulta el conocimiento de

⁴⁷ Podríamos aportar el ejemplo de los diferentes reactores nucleares que exportó la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Uno de ellos, el VVER 440/230 de agua pesada, era capaz de producir grandes cantidades de plutonio, pero con serias deficiencias en materia de seguridad. La segunda generación de reactores que la Unión Soviética exportó eran los VVER 440/213 que, aunque mejoraba el modelo anterior, seguían teniendo deficiencias en materia de seguridad importantes y, por último, el WER-1000 que casi llega a los niveles de seguridad occidentales. Por consiguiente, sólo teniendo en cuenta las exportaciones de la Unión Soviética a Estados como China, India, Corea del Norte, etc., seguramente existen enormes diferencias entre los programas nucleares y las medidas de seguridad de cada uno de ellos, a pesar de que el donante y exportador haya sido siempre el mismo Estado (R. CIPITT, S. GRILLOT y Y. MURAYANA: «The Determinants of Nonproliferation Export Controls: A Membership– Fee Explanation», *The Nonproliferation Review*, Vol. 8, N° 2, 2001, pp. 69-80).

⁴⁸ Para Martín y Romano, el funcionamiento del mercado negro de armas está íntimamente conectado con el crimen organizado, el espionaje y el tráfico de drogas, ya que estas prácticas envuelven a grupos similares y, en algunas ocasiones, se utilizan las mismas infraestructuras. También analizan los autores la fuerte base política que respalda el tráfico ilegal de armas y la conexión con los Estados calientes o rebeldes (J. M. MARTÍN y A. T. ROMANO: *Multinational Crime: Terrorism, Espionaje, Drug and Arms Trafficking*, Sage, London, 1992, pp. 51-79). En este sentido, también resulta interesante el siguiente artículo: N. MELIS: «Cómo Rusia se convierte en el basurero del mundo», *Le Monde Diplomatique*, Vol. 6, N° 76, 2002, pp. 12-13. Por otra parte, sobre las rutas del mercado negro nuclear puede consultarse L. SHELLEY: «Internacional Cooperation Hended to Better Understand Nuclear Criminals», *The Nonproliferation Review*, Vol. 17, N° 3, 2010, pp. 438-439.

⁴⁹ Como señalaba Stephen Blank: «El control insuficiente de las políticas de transferencia de armamento soviético ha llevado a la Unión Soviética a tener que hacer frente a importantes crisis internacionales a lo largo de la historia: en Cuba, China, Oriente Medio e, incluso, a que sus tropas llegasen a entrar en guerras como la de Corea y Afganistán. Por lo tanto, los Estados que reciben armamento extranjero son capaces de comenzar una crisis o una guerra, en la que pueden envolver tanto o afectar a los Estados que han realizado la transferencia de armamento en contra de los intereses de éstos. Esto sucedió en la crisis de Taiwán en 1954-55 y 1958, en la que se esperaba que la URSS tomase partido por China o en la guerra de indo-china de 1962 en la que Mao esperaba que la URSS le proporcionase apoyo político y militar». Pero, lo más importante es que la URSS no sólo ha determinado en gran parte el poder de Estados como Egipto, Siria, Líbano, Irán, India y China y de movimientos de liberación nacional como la OLP con sus transferencias durante la Guerra Fría, sino que sigue exportando y descuidando las consecuencias negativas de sus exportaciones, quizás porque necesita liquidez para mantener su industria militar en funcionamiento y modernizarla, ya que llevar a cabo una reconversión industrial civil es demasiado costosa; o porque quiere mantener su

las intenciones y estrategias disuasivas de los Estados nucleares post-bipolares. Lo que sí parece evidente es que ninguno de ellos, exceptuando el caso chino, puede, a corto o a medio plazo, ni tampoco pretende alcanzar unos niveles de nuclearización considerablemente altos. Además, el mantenimiento de la ambigüedad nuclear y unos niveles de nuclearización bajos o una situación de Estado casi nuclear proporciona a los Estados una serie de ventajas que han ido aumentando a medida que pasaban los años. Aunque, es cierto que, en algunos casos, estos Estados necesitan mantener una disuasión creíble hacia un Estado concreto, como es la relación que se da actualmente entre India y Pakistán, también es verdad que la mayoría de ellos no necesita causar un daño inconmensurable a un tercer Estado, sino que les resulta suficiente con procurar transmitir que serían capaces de causar un daño importante en una zona determinada que afectase no sólo a los habitantes, el medio ambiente y la economía de la misma sino que, también, pudiese, de alguna manera, afectar a intereses económicos, políticos, militares y geoestratégicos de Estados, principalmente, occidentales y, por lo tanto, desestabilizar el sistema internacional.

Un ejemplo muy simple, al respecto, consiste en imaginar que un Estado asiático mediante una bomba nuclear pueda producir un daño importante a otro país de la región que tuviese en su territorio una base militar producto de un acuerdo de cooperación en materia de defensa con EE.UU., por no hablar de los intereses económicos que este último debe proteger en esa zona⁵⁰. En este caso habría que preguntarse cuál podría ser la reacción de EE.UU.: ¿Quizás utilizar el MAD?. En efecto, no. «*El MAD ha dejado de ser relevante para este nuevo escenario de seguridad internacional en el que EE.UU. debe intentar contenerse. El MAD no podría aplicarse, ya que en ninguno de los casos la destrucción sería mutua, porque los nuevos proliferadores no podrían asegurar la devastación que en su momento aseguraba la antigua Unión Soviética con su arsenal nuclear*»⁵¹. Por tanto, sería impensable que EE.UU. aplicase la estrategia nuclear que ha tenido vigente hasta finales de los ochenta y destruir completamente toda la sociedad de otro Estado. En efecto, esa desproporcionalidad resultaría aberrante. Y, por otra parte,

imagen de potencia y su influencia en terceros Estados. Véase, en este sentido, St. BLANK: «Challenging the New World Order: The Arms Transfer Policies of the Russian Republic», *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 6, Nº 1, 1993, pp. 234-235 y 236-261. Otros datos sobre las transferencias militares de la Federación Rusa en A. SERGOUNIN y S. SUBBOTIN: Russian Transfers to East Asian in The 1990s» *SIPRI Research Report*, Nº 15, 2000 y O. ZAJEC: «Blindaje Nuclear en Peligro», *Le Monde Diplomatique*, julio de 2010, pp. 10 y ss.

⁵⁰ En este sentido, comparto la opinión de Kapur cuando dice que: «*la ambigüedad nuclear va a continuar sirviendo para que muchos Estados casi-nucleares puedan alcanzar diversos objetivos: para acomodarse fácilmente en la controversia política existente entre los Estados anti-nucleares y los pro-armas nucleares; para conseguir armamento convencional moderno a cambio de su promesa de no utilizar su armamento nuclear (Pakistán y EE.UU.); conseguir apoyo moral y político (EE.UU. de esta manera disuadió a Sudáfrica para que ésta no realizase la prueba nuclear en Kalahari); para procurar que tanto los rivales regionales como los internacionales sean precavidos, cautos y piensen dos veces que actitud tienen que tener hacia estos Estados y para evitar que se produzca un peligro de escalada armamentística*». (A. KAPUR: «Nuclear Proliferation a False Treat?», *loc. cit.*, p. 8).

⁵¹ Ph. L. RITCHESON: «Proliferation and the Challenge to Deterrence», *Strategic Review*, Vol. 23, Nº 2, 1995, p. 41.

desarrollar una respuesta militar nuclear proporcional que estos Estados post-bipolares pudiesen soportar resultaría casi imposible. Es por ello que la Revisión de la Postura Nuclear que en su día presentó la Administración Bush, que fue calificada como una verdadera locura por el antiguo Secretario de Defensa, durante 1961 a 1967 Robert McNamara, preveía la posibilidad de que EE.UU. utilizara armamento nuclear de manera preventiva contra Estados que poseen armamento de destrucción masiva no nuclear y que podría estar emprendiendo un programa nuclear militar, con lo cual no se mantendría la cláusula del «no primer uso», garantizada hasta el momento por todos los secretarios de Defensa estadounidenses. De hecho, cuando el 27 de mayo de 2010, la Administración Obama presentó su nueva Estrategia de Seguridad, a pesar de que en ella se pone de manifiesto el peligro que representan los programas nucleares de Corea del Norte y de Irán para la seguridad norteamericana, no se recoge la posibilidad de la utilización de las armas nucleares antes de recibir un ataque nuclear. De hecho, el respeto por el «no primer uso» de armas nucleares se había anunciado un mes antes en la Revisión de la Postura Nuclear que la misma Administración aprobó⁵².

Un segundo ejemplo, que encierra una complicación aún mayor, es el que se refiere a la utilización de bombas «sucias», compuestas de materiales radioactivos provenientes del ámbito de la medicina o de ámbitos industriales. Estos materiales pueden caer fácilmente en manos de terroristas internacionales, que mediante explosión convencional serían capaces de provocar una fuga radioactiva muy dañina para nuestro ecosistema. Naturalmente, en este caso, sería complicado imaginar una respuesta nuclear contra este tipo de ataques provenientes de un enemigo tan difuso como el terrorismo internacional, a no ser que se identificase a un solo Estado como patrocinador del mismo, lo cual sería muy injusto para su población⁵³.

En conclusión, si como se ha expuesto anteriormente, la efectividad de la disuasión bipolar se basaba en una especie de equivalencia cuantitativa y cualitativa en el plano defensivo y ofensivo nuclear y en los diversos acuerdos en materia de reducción de armamento, que se concluyeron con el objetivo de conseguir que ninguna de las dos superpotencias obtuviese resultados positivos y rentables en términos militares si utilizaba en primer lugar el armamento nuclear, en el marco nuclear post-bipolar, la estrategia nuclear no puede plantearse en los mismo términos para que sea realmente efectiva. Por ello, resulta necesario analizar qué tipo de estrategia disuasiva sería la más idónea para prevenir un enfrentamiento nuclear y garantizar que no se produjesen errores en las relaciones de disuasión como enfrentamientos militares accidentales o lanzamiento no autorizados⁵⁴.

⁵² Nuclear Posture Review, April 11, 2010, Defense Government Department, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4599>.

⁵³ Ch. STREPPER: «Preventing Dirty Bombs: Addressing the Threats at the Sources», *The Nonproliferation Review*, Vol. 17, Nº 3, 2010, pp. 531-550 y A KUPATADZE: «Organized Crime and Trafficking of Radiological Materials: The case of Georgia», *The Nonproliferation Review*, Vol. 17, Nº 2, 2010, pp. 219-234.

⁵⁴ Sobre los cambios en las políticas de disuasión nuclear para hacer frente a los nuevos proliferadores de los noventa, consúltese, P. BRACKEN: «The Second Nuclear Age», *Foreign Affairs*, Vol. 79, Nº 1, 2000, pp. 146-156.

1.2.3. *El tipo de estrategia disuasiva*

El último de los aspectos que caracteriza a la disuasión post-bipolar es, sin lugar a dudas, la práctica desaparición de la disuasión nuclear bilateral bipolar. Exceptuando el caso de India y Pakistán, que en una escala mucho menor y en un ámbito geográfico muy restringido están desarrollando una carrera nuclear y una disuasión bilateral en términos algo parecidos al de las dos superpotencias nucleares bipolares, sin embargo, en el resto de los casos, resulta muy difícil determinar e identificar a qué Estado o Estados quieren disuadir directamente el resto de los Estados nucleares post-bipolares. Por ejemplo, sería complicado identificar el destinatario de la política de disuasión militar china. En este caso, los candidatos serían varios: EE.UU., Federación Rusa, India, Japón, Corea del Sur u otros países del resto de la zona del este asiático con los que China mantiene contenciosos territoriales pendientes, con los que ha tenido enfrentamiento militares o, simplemente, a los que percibe como una amenaza para el mantenimiento de su régimen político. También, se puede decir lo mismo de Israel, aunque en este caso el número de los disuadidos se restrinja a la región de Oriente Medio o, por último, los casos de Corea del Norte y de Irán, donde tampoco podríamos indicar claramente un solo destinatario de la disuasión.

Es cierto que ante esta afirmación se podría decir que otros Estados con bajos niveles de nuclearización como Francia y Gran Bretaña, que vivieron circunstancias muy semejantes durante la Guerra Fría y que tampoco han renunciado a su capacidad nuclear, no llevaron una relación de disuasión bilateral directa durante el período bipolar, que los embarcara en una carrera nuclear vertical sino que, como se ha mencionado anteriormente, sus arsenales nucleares se habían acomodado en el marco de la estrategia defensiva de su superpotencia aliada, por lo que sus arsenales nucleares se convirtieron en el último recurso para su supervivencia, teniendo en cuenta las dudas que los dos albergaron sobre los derrotos que tomaría la Guerra Fría y la confianza extrema que podrían depositar en la protección que les proporcionaría EE.UU. en un momento determinado. Por tanto, la garantía última que les otorgaba un pequeño arsenal nuclear no era en ningún caso despreciable.

En este sentido, podría decirse que los esquemas de la disuasión nuclear bipolar han cambiado considerablemente por varias razones. En primer lugar, los Estados nucleares post-bipolares rara vez dirigen sus políticas disuasivas contra un Estado concreto, empleando el concepto del M.A.D., sino que los disuadidos son todos aquellos Estados que en un momento determinado puedan causarles un perjuicio importante en cualquiera de los ámbitos fundamentales para su seguridad nacional⁵⁵. En segundo lugar, la disuasión se plantea en ámbitos regionales determinados y no a nivel global, como lo hicieron EE.UU. y la antigua URSS. En tercer lugar, los daños que se pueden causar a otras regiones más distantes no serían catastróficos, sino que la principal amenaza consistiría en la provocación de desequilibrios regionales que afectarían a todo el planeta. Y, por último, al tratarse en la

⁵⁵ Sobre la desaparición del M.A.D como estrategia de disuasión de los Estados post-bipolares, véase Ph. L. RITCHESON: «Proliferation and the Challenge to Deterrence», *Strategic Review*, Vol. 23, N° 2, 1995, pp. 38-48.

mayoría de los casos de Estados que no están manteniendo una carrera de armamento nuclear en el marco de una disuasión bilateral, prefieren no poner de manifiesto el alcance de su poder nuclear o, incluso, la posesión del mismo, por lo que, en consecuencia, tampoco harán pública su estrategia disuasiva, lo que provoca en el resto de los Estados un gran desconcierto en cuanto a varias cuestiones que tienen que estar claramente determinadas en una estrategia disuasiva nuclear. La primera de ellas es los costes o los daños que podrían ocasionarse en el caso de que estos Estados llegaran a provocar o a participar en una guerra nuclear. La segunda se refiere a la credibilidad de la que gozan estos Estados sobre las posibilidades de que lleguen a optar por iniciar un conflicto nuclear. En tercer lugar, se desconoce el proceso decisorio para la utilización de armas nucleares establecido en muchos de estos Estados y la racionalidad de las decisiones que se adoptasen; entendiéndose por racionalidad el cálculo de coste-beneficios desde la perspectiva occidental⁵⁶.

Toda esta situación ha creado un mapa de la disuasión nuclear extremadamente complicado en el que no resulta fácil determinar cuál es la utilidad precisa que estos Estados otorgan al arma nuclear y, sobre todo, la naturaleza de las relaciones de seguridad entre ellos y el resto de los Estados de la sociedad internacional. Esta situación de incertidumbre hace dudar que los Estados nucleares post-bipolares hayan entendido de forma correcta la utilidad de las armas nucleares y el fin que debe tener una política de disuasión. En definitiva, cabe sobradamente preguntarse si los nuevos Estados nucleares y aquellos que se encuentran en una situación nuclear latente han comprendido que las armas nucleares tienen una dimensión política tan importante como su dimensión militar; que están hechas para no ser utilizadas, pero que, al mismo tiempo, para que su política disuasiva sea creíble es necesario que cuenten con los tipos de armas nucleares y los adelantos tecnológicos suficientes con objeto de que estén preparados para utilizarlas en cualquier momento, aunque ello signifique el fracaso de la política de disuasión. Los nuevos proliferadores tienen que cumplir las condiciones para el ejercicio de la política de disuasión y, teniendo en cuenta los nuevos actores que tienen que desarrollar este tipo de política y las capacidades con las que cuentan, se deben inferir las conclusiones necesarias para evaluar si sus estrategias de disuasión nuclear serán efectivas, ya que en caso contrario la proliferación nuclear horizontal entraña un verdadero peligro para la paz y la seguridad internacional. Por ello, es necesario analizar cuáles son los riesgos de esta estrategia de disuasión nuclear, ciertamente desconcertante.

2. Los peligros de la proliferación nuclear post-bipolar

Existe una importante preocupación sobre la posibilidad de que los Estados nucleares post-bipolares no lleven a cabo una gestión de sus arsenales con las me-

⁵⁶ En M. MILLER: «Nuclear Attribution and Deterrence», *The Nonproliferation Review*, Vol. 14, N° 1, 2007, pp. 33-60 A. CORR: «Deterrence of Nuclear Terror: A Negligence Doctrine», *The Nonproliferation Review*, Vol. 12, N° 1, 2005, pp. 127-147 y G. M. STEINBERG: «Parameters of Stable Deterrence in a Proliferated Middle East: Lessons from the 1991 Gulf War» *The Nonproliferation Review*, Vol. 7, N° 3, 2000, pp. 43-60.

didias de control y de seguridad necesarias para garantizar que no se producirá ningún tipo de guerra nuclear accidental o provocada irracionalmente, como consecuencia del cálculo errado del agresor a la hora de calificar como superiores los beneficios del ataque sobre la respuesta del Estado agredido. Esta preocupación tiene, naturalmente, su fundamento en las características de los Estados post-bipolares y de sus respectivos arsenales, de los que se sabe muy poco, pero se deduce que son substancialmente diferentes a los de las dos superpotencias y se teme que los primeros no sean capaces ni siquiera de desarrollar un ciclo nuclear militar con unas medidas de control y seguridad adecuadas, por no poseer los recursos económicos, científicos, humanos y políticos necesarios a esos efectos. No toda la doctrina opina al respecto de la misma manera y, de hecho, hay que añadir que, en opinión de algunos autores como Wallace, tampoco debería afirmarse que las potencias nucleares clásicas están todavía exentas de algún tipo de accidente que provoque una catástrofe nuclear, sobre todo si tenemos en cuenta, desde una perspectiva cuantitativa, el peligro que en sí mismo conlleva el mantenimiento de los enormes arsenales nucleares de cada uno de esos Estados⁵⁷.

Cuando se trata de elaborar una valoración sobre la gestión que los Estados post-bipolares hacen de sus respectivos arsenales nucleares resulta prácticamente imposible no hacer referencia a la gestión nuclear que desarrollaron las potencias nucleares bipolares como elemento de comparación. Tampoco se puede evitar, por parte de algunos autores, recurrir a las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales para predecir el comportamiento de los Estados post-bipolares, incluso en cuestiones de un talante más técnico como es la gestión del ciclo nuclear militar. En términos generales, todas las opiniones y explicaciones que se han esgrimido en este ámbito pueden dividirse en dos grupos con posiciones, en principio, enfrentadas. El primero de ellos es el grupo de los llamados «pesimistas» de la proliferación nuclear⁵⁸ y el segundo el grupo compuesto por los autores que mantienen una visión muy «optimista» derivada de los resultados de la gestión nuclear post-bipolar⁵⁹.

⁵⁷ Por ejemplo, el lanzamiento por accidente de una sola arma nuclear podría ocasionar de trescientas a quinientas explosiones entre diez y treinta veces más poderosas que la bomba que fue lanzada sobre Hiroshima. (M. D. WALLACE : «Prevención de una guerra nuclear accidental: peligros y remedios en un mundo posterior a la Guerra Fría», *loc. cit.*, p. 83).

⁵⁸ Entre los trabajos doctrinales de los autores que mantienen una visión pesimista de la proliferación nuclear horizontal, podrían destacarse los siguientes: L. A. DUNN: *Controlling the Bomb: Nuclear Proliferation in the 1980s*, Yale University Press, New Haven, 1982; L. A. DUNN: *Containing Nuclear Proliferation*, *Adelphi Paper*, N° 263, IISS, London, 1991; K. KAISER: «Non-proliferation and Nuclear Deterrence», *Survival*, Vol. 31, N° 2, 1989, pp. 123-136; St. E. MILLER: «The Case Against a Ukrainian nuclear Deterrent», *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 3, 1993, pp. 67-80; Y. EVRON: *Israel Nuclear Dilemma*, Cornell University Press, New York, 1994. y G. QUESTER: «Review: Nuclear Proliferation: Grounds for Optimism?», *International Studies Review*, Vol. 11, N° 4, 2009, pp. 790-791.

⁵⁹ El principal exponente de los autores optimistas es Kenneth Waltz que con sus trabajos: *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, *Adelphi Paper*, N° 171, «Nuclear Myths and Political Realities» *American Political Science Review*, Vol. 84, N° 3, 1990, pp. 731-745 y «The Emerging Structure of International Politics», *International Security*, Vol. 18, N° 2, 1993, pp. 44-79, ha llegado a fundar una escuela con numerosos seguidores como: B. BUENO de MEZQUITA y W. H. RIKER: «An Assessment of the Merits of Selective Proliferation» *Journal of Conflict Resolution*,

Para empezar, por lo que se refiere a los optimistas, habría que señalar que no comparten algunas afirmaciones fatalistas sobre el fenómeno de la proliferación nuclear horizontal, tales como, un «*pasado pacífico y seguro*» y un «*futuro lleno de peligros nucleares*» típicas de la doctrina pesimista⁶⁰. Los autores calificados como optimistas, corriente liderada por Kenneth Waltz y con seguidores de la talla de Mearsheimer y Riker, entre otros, son muy afines a la teoría neorrealista de las relaciones internacionales y defensores de la idea de que la adquisición del armamento nuclear condiciona la conducta de los Estados de una determinada manera. En efecto, defienden la idea de que los Estados que poseen armamento nuclear, automáticamente, tienen incentivos para utilizarlo de manera responsable y racional. Además, si el objetivo principal para fabricar armamento nuclear es siempre el de perseguir su interés nacional, estos Estados derrocharán esfuerzos para prevenir que se produzca un enfrentamiento provocado o accidental, desarrollando las medidas de seguridad necesarias. En este sentido, como señala Waltz: «*la presencia de armamento nuclear hace que los Estados se vuelvan excesivamente cautos (...)* ¿Por qué luchar cuando no puedes ganar más y sí que puedes perderlo todo?. Desde el momento en el que la guerra entre Estados nucleares conlleva la posibilidad de una destrucción a nivel regional, ésta no tiene sentido»⁶¹. En definitiva, para los optimistas un mundo lleno de armas nucleares, en principio, tiene que funcionar, porque la proliferación nuclear produce estabilidad y los nuevos Estados nucleares tarde o temprano resuelven sus problemas de control y seguridad⁶². Además, se supone que teniendo en cuenta el esfuerzo tecnológico, científico, económico y humano de los nuevos proliferadores, sería demasiado presuponer que éstos no van a cuidar sus arsenales nucleares y, aunque no les preocupe el bienestar de su población, al menos deberán cuidar su inversión⁶³.

Vol. 26, Nº 2, 1982, pp. 283-306; S. FELDMAN: *Israeli Nuclear Deterrence: A Strategy for the 1980s*, Columbia University Press, New York, 1982; D. L. BRITO y M. D. INTRILIGATOR: «Proliferation and the Probability of War: Global and Regional Issues» en Dagobert L. Brito, Michael Intriligator and Adele D. Wick (dirs), *Strategies for Managing Nuclear Proliferation*, Lexington Books, Lexington Mass, 1983, pp. 135-143; J. J. MEARSHEIMER: «The Case of a Ukrainian Nuclear Deterrent», *Foreign Affairs*, Vol. 72, Nº 2, 1993, pp. 50-66; M. VAN CREVELD: *Nuclear Proliferation and The Future of Conflict*, Free Press, New York, 1993; P.R. LAVOY: «Civil-Military Relations, Strategic Conduct, and Stability of Nuclear Deterrence in South Asia» en Scott Sagan (dir), *Civil-Military Relations and nuclear Weapons*, Stanford University Center for International Security and Arms Control, 1994, pp. 79-109; Devin T. HAGERTY: «The Power of Suggestion: Opaque Proliferation, Existential Deterrence, and the South Asian Nuclear Arms Competition», en David and Frankel (dirs) *The Proliferation Puzzle*, pp. 256-283; «Abstracts», *World Politics*, Vol. 61 (1, International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity), 2009, pp. 2-5 y N. LO, B. HASHIMOTO y D. REITER: «Ensuring Peace: Foreign-Imposed Regime Change and Postwar Peace Duration, 1914-2001», *International Organization*, Vol. 62, Nº 4, 2008, pp. 717-736.

⁶⁰ En S. D. SAGAN: «The Perils of Proliferation. Organization Theory, Deterrence Theory and the Spread of Nuclear Weapons», *International Security*, Vol. 18, Nº 4, 1994, pp. 66-67.

⁶¹ En S. SAGAN y K. N. Waltz: *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, W.W. Norton and Company, New York, 1995, pp.5-7

⁶² Véase P. D. FEAVER: «Command and Control in Emerging Nuclear Nations», *International Security*, Vol. 17, Nº 3, 1992/93, p. 161.

⁶³ Véase *Ibid.*, p. 178.

En consecuencia, ningún Estado nuclear post-bipolar sería capaz de emprender un ataque nuclear preventivo contra otro Estado nuclear o en proceso de nuclearización, ya que los costes serían demasiado altos y los resultados difíciles de calcular. Incluso, durante la Guerra Fría, cada una de las dos superpotencias, en algún momento, pensó en la posibilidad de llevar a cabo un ataque nuclear preventivo contra un Estado con un arsenal nuclear de dimensiones mínimas o contra Estados que estaban en proceso de nuclearización. La URSS tomó en consideración esta posibilidad contra Sudáfrica a finales de los setenta, pero ni la URSS ni EE.UU. se atrevieron⁶⁴. Incluso, a pesar de las sospechas que, durante la década de los ochenta, tenía EE.UU. sobre el programa nuclear iraquí, decidió no realizar ningún ataque nuclear preventivo. Por otra parte, los optimistas de la proliferación nuclear horizontal creen que los Estados nucleares ponen límites claros a sus enfrentamientos y si éstos llegan a ser armados, siempre se desarrollan con armamento convencional como, por ejemplo, el caso del enfrentamiento fronterizo entre China y la URSS en 1969 o las numerosas guerras limitadas entre la India y Pakistán. En este sentido, los optimistas piensan incluso que la diseminación de armas nucleares, paradójicamente, traerá al tercer mundo un equilibrio y una estabilidad de la que aún no goza⁶⁵.

Por su parte, los pesimistas parten de una serie de presupuestos muy distintos, subrayando que las circunstancias de carácter geoestratégico y políticas que proporcionaron una estabilidad a las relaciones disuasivas de la URSS y EE.UU. no se dan en los casos de disuasión nuclear post-bipolar. La *primera* de ellas es la separación geoestratégica que existió y sigue existiendo entre las dos superpotencias, que les obligó a desarrollar un armamento nuclear y unos sistemas de lanzamiento tan sofisticados y con un alto nivel de precisión que, necesariamente, venían acompañados de las medidas de seguridad oportunas, ya que, en caso contrario, todos los territorios que hubiesen recorrido cada uno de los misiles intercontinentales hubieran estado en grave peligro. En *segundo* lugar, hay que apuntar la ausencia de una tradición histórica de hostilidades entre ambas superpotencias, que hubiese exacerbado sentimientos nacionalistas y de odio que diesen lugar a decisiones irracionales. Como señala David Karl: «*se trataba de dos potencias internacionales con una filosofía política y económica antagónica que procuraban expandir por la sociedad internacional pero, al mismo tiempo, ambos Estados sentían tanto*

⁶⁴ En D. J. KARL: «Proliferation Pessimism and Emerging Nuclear Powers», *loc. cit.*, pp. 99 y ss.

⁶⁵ Sería interesante añadir la visión de Sagan que, a pesar de compartir los fundamentos de la corriente optimista, muestra serias reservas en el caso de que el control del ciclo nuclear esté bajo el poder militar. Así, «*La visión optimista nuclear que asegura que la dispersión de armamento nuclear producirá una disuasión estable está sustentada sobre una base racional y presupone que los nuevos proliferadores mostrarán su interés en prevenir guerras preventivas, accidentes nucleares y las acciones por parte de grupos subversivos para proteger, obviamente, su interés nacional. Por el contrario, yo mantengo, que el actual comportamiento de los nuevos proliferadores estará seriamente influenciado por sus respectivas organizaciones militares, que la rígida rutina y los intereses de esta organización provocarán errores en la disuasión y la utilización del arma (...)*». En Scott D. SAGAN: «The Perils of Proliferation. Organization Theory, Deterrence Theory and the Spread of Nuclear Weapons», *loc. cit.*, p. 103.

un temor como un respeto mutuo»⁶⁶. No obstante, esto no ocurre en los casos de los Estados post-bipolares, donde la proximidad geográfica, además de las rencillas y enfrentamientos históricos, normalmente por controversias territoriales y cargados de un enorme peso religioso y nacionalista, hacen temer que tanto la población como sus respectivos gobernantes no sean capaces de afrontar los riesgos que entraña una disuasión nuclear con un Estado geográficamente próximo porque, aunque la cantidad y la calidad del armamento del que pueden disponer estos Estados será mucho menor, la cercanía geográfica, que en algunos casos implica fronteras comunes, hará más peligrosa la relación de disuasión. En *tercer* lugar, hay que destacar la política de *status quo* que llevaron a cabo las dos superpotencias y el respeto que cada una de ellas profesó a las esferas de influencia de la contraria. Después de algunos años desde el fin de la II Guerra Mundial, el régimen de seguridad bipolar era aceptado por ambas superpotencias y los límites de acción en materia de política exterior de cada una también se conocían de sobra. Sin embargo, actualmente, la mayoría de los Estados nucleares bipolares intentan cambiar el «orden» de las relaciones internacionales en la sociedad internacional en los aspectos que a ellos más interesan, ya que temen perder o bien están descontentos con la posición que ocupan en el mismo⁶⁷.

Naturalmente, teniendo siempre presente el esquema pesimista anterior, en un mundo en el que ha aumentado el número de Estados con armamento nuclear, resulta muy probable que los Estados post-bipolares no sólo no aprendan de los dilemas y de los problemas de carácter técnico y doctrinales que afrontaron sus predecesores, sino que, tampoco sea posible que puedan solucionar los que ellos mismos crean y desarrollan⁶⁸. Sobre esta cuestión, refiriéndose a los dilemas de seguridad que se crearon durante la Guerra Fría entre las dos superpotencias, Barry Buzan señala los peligros que afrontaron ambas debido a que: «(...) *los Estados, como la mayor parte de los individuos, no son más conscientes de la amenaza que suponen para ellos los demás que la que ellos representan para el resto. Este desequilibrio de la percepción se encuentra en la raíz misma del dilema de seguridad. A él se debe que las naciones reaccionen de forma desorbitada ante las amenazas externas, al tiempo que subestiman las amenazas que supondrán sus propias acciones para el resto de países. Dentro del contexto de una dinámica acción/reacción, estos comportamientos conducen a un ciclo en escalada de provocación y sobre-reacción*»⁶⁹. Por ello, los pesimistas auguran una serie de problemas de enorme gravedad para la sociedad internacional a los que habrá que hacer frente con el objetivo de evitar que se produzcan no sólo enfrentamientos nucleares, cuando los nuevos proliferadores no sepan sobrelle-

⁶⁶ En D. J. KARL: «Proliferation Pessimism and Emerging Nuclear Powers», *loc. cit.*, pp. 92 y 93.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 93 y ss.

⁶⁸ Sobre las deficiencias de los Estados nucleares post-bipolares para entender y participar en el nuevo orden de seguridad internacional, gestionando su armamento nuclear con las medidas de control y seguridad necesarias, en W. WALKER: «Nuclear Order and Disorder», *International Affairs*, Vol. 76, N° 4, 2000, pp. 703-724-

⁶⁹ B. BUZAN: *Introducción a los estudios estratégicos. Tecnología militar y Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, p. 125.

var los dilemas de seguridad en un nuevo «*mercado internacional del poder militar*»⁷⁰, lo cual traicionaría el fin mismo de la disuasión nuclear y, por tanto, parece menos probable que ocurran, sino que los mayores peligros vendrían de las serias deficiencias económicas y políticas que deben afrontar estos Estados para llevar a cabo una gestión segura de su arsenal nuclear y una doctrina de disuasión eficaz.

En la misma línea pesimista, Tom Sauer señala como resulta complicado que se den las condiciones necesarias para el ejercicio de la disuasión nuclear entre estos Estados nucleares post-bipolares. La primera de esas condiciones que señala Sauer es que el oponente debe ser susceptible de ser disuadido, por lo que debe ser un oponente racional, según el punto de vista de nuestros estándares occidentales, es decir, libre de convicciones políticas y religiosas extremistas. En este sentido, el autor señala que resulta imposible mantener una relación de disuasión, por ejemplo, con camicaces nucleares, o con los llamados Risk-Takers, cuando se refiere a aquellos gobernantes que están dispuestos a afrontar riesgos excesivos sin valorar racionalmente las consecuencias. La segunda condición se refiere a la necesidad de que el oponente tenga intereses vitales, es decir, que realmente crea que tiene algo que perder en el caso de que se produzca la confrontación. Sobre esta cuestión Sauer afirma: «*Es obvio que el fundamentalismo religioso en Oriente Medio combinado con la proliferación de armas nucleares puede tener consecuencias devastadoras enormes, imaginemos, pues, un escenario de camicaces nucleares, en el que la disuasión no tendría ningún efecto*», por lo que sería difícil que en esas condiciones se pudiesen percibir los intereses vitales⁷¹. Por último, la tercera condición consiste en que la amenaza sea creíble. En este sentido, Sauer se pregunta si los actores de la proliferación nuclear horizontal y los medios con los que cuentan estos actores son los oportunos para que la relación disuasor y disuadido se desarrolle con normalidad y se garanticen la paz y la seguridad internacionales.

También, los pesimistas de la proliferación nuclear horizontal prevén que en el futuro podría producirse una profundización grave de las situaciones de subdesarrollo que la mayoría de los Estados post-bipolares padecen y que, naturalmente, afectaría al bienestar de la población del Estado, que debe realizar un esfuerzo económico por encima de lo que su nivel de riqueza nacional permite para poder hacer frente a los gastos que implica su nuclearización militar. Por otra parte, es muy probable que la inversión económica que muchos de ellos realizarán no sea suficiente, por lo que la falta de recursos económicos, unida a otros problemas de carácter político interno, dificultarán la realización de una gestión efectiva del ciclo nuclear, que podría conllevar errores que se materializasen en accidentes nucleares o lanzamientos no autorizados. Además, los mayores problemas, según los pesimistas, se concentrarán en las futuras crisis regionales, en las que el grado de malentendidos y de percepciones erróneas será muy alto entre Estados sin una

⁷⁰ Ibid., p. 107.

⁷¹ T. SAUER: *Nuclear Arms Control . Nuclear Deterrence in the Post-Cold War Period*, op. cit., pp. 5 y ss.

gran experiencia diplomática o militar, y sus acciones serán imprevisibles y poco coherentes⁷².

En mi opinión, y compartiendo algunos de los argumentos optimistas, los Estados nucleares son conscientes del peligro que entraña su nuclearización, por lo que no tienen otro remedio que procurar cumplir con unas medidas mínimas de control y de seguridad, que se designan con la terminología «cultura nuclear». Pero la cuestión no reside tanto en las posiciones que mantienen ambas corrientes doctrinales –que en el fondo no son tan opuestas– sobre el comportamiento de los Estados cuando poseen armamento nuclear en un régimen de seguridad bipolar o multipolar, sino en la influencia que ejercen sobre estos Estados una serie de factores, que pueden de alguna manera alterar sus previsiones en materia de seguridad nuclear. Esto no significa que comparta la opinión pesimista de la proliferación nuclear, afirmando que la disuasión entre Estados con proximidad geográfica y con niveles de riqueza bajos les predispone a cometer errores, porque en ese caso podrían ponerse los ejemplos de Israel que sigue manteniendo un tipo de disuasión nuclear muy efectiva, hasta el momento, contra Estados de toda la región de Oriente Medio, con los que se ha enfrentado en conflictos bélicos cuando algunos de ellos se encontraban en un Estado de nuclearización latente. Pero, sin embargo, Israel, hasta el momento, no ha cometido fallos y no ha provocado ningún tipo de catástrofe nuclear. Sus enfrentamientos se han desarrollado con armamento convencional pero, eso sí, siempre disuadiendo cualquier ataque contra su territorio en el que se utilizase armamento de destrucción masiva. Por otra parte, en los casos de la India y Pakistán, dos Estados fronterizos y con importantes niveles de subdesarrollo, también se ha podido comprobar cómo ambos, hasta el momento, han limitado sus enfrentamientos al armamento convencional, a pesar de las demostraciones del potencial nuclear que cada uno ha realizado y, tampoco existen indicios de que hayan cometido fallos en sus respectivos ciclos nucleares militares⁷³.

En esta línea, cabría preguntarse cómo los Estados anteriormente mencionados, –que disponen de unos niveles de nuclearización mucho más bajos que las dos antiguas superpotencias, tienen disputas territoriales históricas pendientes y una buena carga de nacionalismo y religiosidad en sus rivalidades– han conseguido gestionar de forma efectiva su armamento nuclear. Naturalmente, los datos necesarios para hacer una valoración exhaustiva de la gestión de los ciclos nucleares de estos Estados resultan muy difíciles de obtener, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades que plantea disponer de información, incluso, sobre EE.UU. y sus aliados en materia de gestión y control de sus arsenales nucleares, para la realización de estudios de carácter histórico que se remontan a veinte, treinta o cuarenta

⁷² Sobre el aumento del número de situaciones de crisis entre Estados nucleares post-bipolares, véase Ph. L. RITCHESON: «Proliferation and the Challenge to Deterrence», *loc. cit.*, pp. 38-48.

⁷³ V. NARANG: «Posturing for Peace? Pakistan's Nuclear Postures and South Asian Stability», *International Security*, Vol. 34, Nº 3, 2009, pp. 38-78; J. CARTWRIGHT: «India's Regional and International Support for Democracy: Rhetoric or Reality?», *Asian Survey*, Vol 49, Nº 3, 2009, pp. 403-428 y S. GANGULY: «Nuclear Stability in South Asia», *International Security*, Vol. 33, Nº 2, 2008, pp. 45-70.

años atrás⁷⁴. En consecuencia, no se dispondrá de datos lo suficientemente fiables sobre el modo en que las dos superpotencias nucleares y otros Estados que también desarrollaron su programa nuclear durante el período bipolar llegaron a sobrellevar el «dilema del siempre-jamás»; es decir, cómo las autoridades que participan en el proceso de decisiones del ciclo nuclear deben «siempre» garantizar que las bombas nucleares están a punto para ser utilizadas y obtener de ellas el mayor rendimiento y, al mismo tiempo, garantizar que «jamás» serán disparadas sin una autorización⁷⁵.

La elaboración de nuevas predicciones sobre lo que acontecerá como consecuencia de la gestión del armamento nuclear por parte de los Estados post-bipolares resulta complicada, aunque cuando los Estados llevan a cabo un enorme esfuerzo y una gran inversión para su nuclearización deben, necesariamente, prestar atención al armamento que han desarrollado, ya que en caso contrario irían en contra del fin mismo de dicha acción y sería ridículo pensar que un Estado que persigue su supervivencia, un aumento de poder en la sociedad internacional o la supremacía en un sistema regional, pudiese poner en peligro su propia existencia por carecer de las medidas de seguridad oportunas o de la necesaria disciplina en el ciclo nuclear.

En definitiva, desde este punto de vista, parece coherente la postura que encabeza Waltz y, además, puede contrastarse con lo sucedido durante la Guerra Fría y después de la misma hasta nuestros días. En todo este período, desde 1945 hasta el año 2010, no se han producido lanzamientos accidentales ni no autorizados. Además, desde principios de los noventa, la atención internacional se ha concentrado, principalmente, en la proliferación nuclear horizontal y, salvando los accidentes nucleares civiles que se han producido en más de un Estado, siendo el de Chernobil el más nefasto, no hemos asistido a ninguno de los acontecimientos catastróficos en los ciclos nucleares militares que apuntaban los pesimistas de la proliferación nuclear horizontal. Ahora bien, a mi modo de ver, la visión neorrealista sigue estando demasiado enclavada en una interpretación bipolar de las actitudes y futuras acciones de los Estados⁷⁶. Con ello quiero referirme a que los Estados que han sido calificados en el apartado anterior como post-bipolares han llevado a cabo una gestión eficaz de su armamento y de su doctrina disuasiva debido a la asistencia y

⁷⁴ En este sentido, Blair realiza un estudio de carácter histórico sobre las diversas crisis a las que han tenido que enfrentarse EE.UU. y la antigua URSS a lo largo de la Guerra Fría, que repercutieron en sus ciclos nucleares ya que la tensión se apoderó tanto de los gobernantes y del sector militar como de burócratas y científicos. En B. G. BLAIR: *The Logic of Accidental Nuclear War*, The Brookings Institutions, Washington D.C, 1993, pp. 15 y ss.

⁷⁵ El «Always-Never dilema», apuntado por Feaver, pone de manifiesto las dificultades que entraña para los líderes políticos el poder garantizar que el armamento nuclear no tenga ningún fallo cuando se decida utilizarlo y que, también, se disponga de las medidas de seguridad oportunas para garantizar que no se detone de manera accidental o por la acción de personas que no estén autorizadas. En P. D. FEAVER: «Command and Control in Emerging Nuclear nations», *loc. cit.*, p. 163.

⁷⁶ Sobre las limitaciones del neorrealismo para explicar futuras realidades diferentes a la situación internacional bipolar en: R. L. ASHLEY: «The Poverty of Neorealism», *International Organization*, Vol. 38, Nº 2, 1984, pp. 225-286 ; J. S. NYE: «Nuclear Learning and US-Soviet Security Regimes», *International Organization*, Vol. 41, Nº 3, 1987, pp. 371-402 y J.L. RICHARDSON: *Contending Liberalisms in World Politics*, Lynne Rienner, Boulder, 2001.

ayuda que han recibido, durante sus procesos de nuclearización, por parte de las dos superpotencias, además del control que ejercieron éstas sobre los primeros.

Por ello, la diferencia que existe entre las tesis de pesimistas y optimistas no reside en que los primeros conciban la existencia de las armas nucleares como perjudiciales para la sociedad internacional y los segundos, por el contrario, no. La diferencia estriba en la confianza que depositan los pesimistas en el buen hacer de los nuevos proliferadores, que no gozan del apoyo y el control de las antiguas superpotencias con el que contaron los Estados nucleares bipolares, para no desequilibrar regiones y provocar enfrentamientos nucleares deseados y no deseados. En consecuencia, la consecución y el mantenimiento del equilibrio en un ámbito regional eliminan muchos de los elementos de peligrosidad del arma nuclear y si, además, los Estados cuentan con los recursos suficientes y con el asesoramiento y las condiciones adecuadas para llevar a cabo la gestión de su ciclo nuclear y de políticas de disuasión efectivas, el arma nuclear puede llegar a convertirse, incluso, en un elemento de estabilidad que contribuya a disminuir considerablemente los enfrentamientos convencionales en una región determinada. Con todo esto, se pretende llegar a afirmaciones como las de Mearsheimer que defendía la idea de recuperar el equilibrio nuclear europeo, roto después del final de la Guerra Fría, para lo que sería necesario la nuclearización de la Alemania unida y así compensar el mantenimiento del poder nuclear británico y francés en el continente y una supuesta desvinculación de EE.UU. con la defensa europea. Al igual, también promulgaba la nuclearización japonesa como una óptima decisión que ayudaría a compensar los desequilibrios que se producirían en el este asiático y, de esa manera, China y Japón podrían ocupar los vacíos de poder que dejó EE.UU. y la URSS, y así mantener el equilibrio en la zona⁷⁷.

SEGUNDA PARTE:

LA LEGITIMIDAD Y EFICACIA DE LOS MECANISMOS CONTRA LA PROLIFERACIÓN NUCLEAR

Las características de la disuasión nuclear actual genera una serie de incertidumbres sobre los riesgos para la seguridad internacional que representan los nuevos proliferadores nucleares, tanto Estados como grupos no gubernamentales que pudieran decidir desarrollar armamento nuclear en el futuro. Ante este panorama, se han ideado una serie de mecanismos que, de alguna manera, intentan dar respuesta a las peculiaridades de la proliferación nuclear post-bipolar y ponerle freno. Estos mecanismos se fundamentan en presupuestos políticos que han sido asumidos de manera generalizada por muchos sectores políticos y académicos, a partir de los cuales se pretende realizar una serie de construcciones teóricas en las que basar las medidas de no-prolifерación⁷⁸. El primero y más importante de estos

⁷⁷ En J. MEARSHEIMER: «Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War», *International Security*, Vol. 15, Nº 1, 1990, pp. 5-56.

⁷⁸ Sobre los presupuestos políticos que presiden las actuaciones y propuestas en materia de proliferación nuclear en S SAMADDAR: «Thinking Proliferation Theoretically», *The Nonproliferation*

presupuestos consiste asumir la posibilidad de un desarme nuclear global, a corto o medio plazo, sin necesidad de cambiar los elementos más discriminatorios del régimen de no proliferación nuclear, lo que a la larga resta legitimidad a las medidas de desarme que puedan proponer las potencias nucleares clásicas. El segundo de esos presupuestos consiste en negar taxativamente el estatuto de Estados nucleares a aquellos que tienen un programa nuclear militar concluido y no están dispuestos a participar en ningún proceso de desarme hasta que no se les reconozcan los mismos privilegios que a las potencias nucleares clásicas.

En mi opinión, estos presupuestos se desmarcan de la realidad internacional actual. Las razones para que esto sea así pueden ser varias, pero todas ellas confluyen en la resistencia que muestran muchos de los Estados a realizar concesiones de carácter político que podrían modificar las previsiones que mantienen sobre la situación que pretenden sustentar en el nuevo reparto de poderes en la sociedad internacional. Los Estados nucleares bipolares pretenden proteger las esferas de poder de las que anteriormente disfrutaban y los Estados nucleares post-bipolares han decidido sacar provecho de los cambios que se están produciendo acaparando los vacíos de poder que las potencias bipolares dejaron en muchos de los ámbitos regionales. Esta situación, sin lugar a dudas, desemboca en una negativa a asumir responsabilidades, muchas de ellas de carácter histórico, y a plantear discursos sobre el problema de la proliferación nuclear que eluden la realidad internacional imperante y que se revisten de muchos de los principios éticos y morales que emanan de una concepción idealista de las relaciones internacionales, que son útiles para los debates que se desarrollan en el seno de los órganos de las organizaciones internacionales, como la Asamblea General y organizaciones no gubernamentales, pero que bloquean la posibilidad de hacer propuestas en sintonía con la realidad internacional.

Las medidas de desarme y de no proliferación que se han diseñado sobre la base de los presupuestos políticos antes mencionados se han mostrado poco efectivas, teniendo en cuenta que el número de Estados nucleares se ha incrementado y que las acciones de desarme desarrolladas, hasta la fecha, no han supuesto una disminución radical del número de armas nucleares en el planeta y tampoco obedecen a un programa cerrado de desarme total. Cualquier tipo de medida, independientemente de su procedencia, que no tenga por objeto desnudar las motivaciones nucleares de los Estados post-bipolares y neutralizarlas, no tendrá un resultado duradero y a la larga será, incluso, perjudicial. O dicho de otro modo, los Estados nucleares post-bipolares necesitan suplir las necesidades de seguridad que pretenden alimentar con la nuclearización⁷⁹. En este sentido, David Karl advierte sobre las consecuencias que conlleva no afrontar la proliferación nuclear horizontal con

Review, vol. 12, Nº 3, 2005, pp. 435-472.

⁷⁹ Las opiniones de la autora sobre las motivaciones nucleares, la tipología de motivaciones y la clasificación de los Estados nucleares dependiendo de las razones que subyacen a su nuclearización están recogidas en I. MARRERO ROCHA: *Armas Nucleares y Estados Proliferadores*, Universidad de Granada, Granada, 2003.

soluciones generales que traten el problema desde su raíz y la necesidad de evitar medidas puntuales para casos concretos, cuando señala que:

«Mientras se siga admitiendo que las medidas para el tratamiento de la no proliferación no son eficaces para prevenir la aparición de ulteriores proliferadores, el debate académico dependerá del rigor intelectual con el que los académicos se enfrenten a las consecuencias de la proliferación nuclear y en la calidad de sus consejos dirigidos a la comunidad política»⁸⁰

En consecuencia, resulta necesario desnudar muchos de estos presupuestos políticos ficticios para, posteriormente, afrontar la proliferación nuclear horizontal con el realismo necesario. Por ello, en las siguientes páginas se abordarán dos grandes cuestiones: por una parte «la voluntad y la posibilidad de llegar a un desarme nuclear global» y, por la otra, «la inconveniencia absoluta del aumento del número de los Estados nucleares en la sociedad internacional y la conveniencia de seguir sumando medidas de no proliferación nuclear». Finalmente, se propondrá un replanteamiento de estas ideas asumidas con el fin de aportar una nueva perspectiva para hacer frente a la proliferación de armas nucleares.

1. La cuestión del desarme nuclear global

Uno de los principales factores que impide el tratamiento de la proliferación nuclear horizontal de manera realista es la convicción que se ha ido extendiendo, paulatinamente, sobre la posibilidad de un desarme global. También es cierto es que la idea de un desarme global no ha surgido de la nada, sino que encuentra su principal fundamento en el Artículo VI del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), que dispone lo siguiente:

«Cada una de las partes se compromete, de buena fe, a emprender medidas efectivas relativas a la cesación de la carrera de armamento lo antes posible y al desarme nuclear, y a la conclusión de un tratado sobre desarme general y completo bajo un control internacional estricto y efectivo»

En este sentido, se entendía que la distinción entre Estados nucleares y no nucleares contenida en el Art. IX.3 del TNP, por la cual se consideran Estados nucleares del Tratado a todos aquellos que han hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967, tenía como objetivo frenar el crecimiento de los Estados nucleares y conceder a los Estados nucleares ya existentes el tiempo necesario para que emprendiesen las acciones oportunas para el cumplimiento del Art. VI del Tratado. Sobre esta cuestión el Tribunal Internacional de Justicia manifestó a propósito del Art VI del Tratado, en su Dictamen de 8 de julio de 1996, *«(...) que la importancia jurídica de esta obligación va más allá de la mera obligación de observar una conducta; se trata de una obligación de lograr un resultado concreto –el desarme nuclear–,*

⁸⁰ En D. J. KARL: «Proliferation Pessimism and Emerging Nuclear Powers», *loc. cit.*, p. 88.

procediendo de una determinada manera, a saber, emprendiendo negociaciones de buena fe»⁸¹.

Sin embargo, aunque el TIJ afirmó que esta disposición implicaba no sólo una obligación de comportamiento, sino también, en cierta medida, de resultado, lo cierto es que en la misma no se recoge ningún tipo de plazos para su cumplimiento, ni las vías predeterminadas para llegar al mismo⁸². No obstante, hasta el momento, se han llevado a cabo una serie de iniciativas de carácter bilateral y unilateral que, en principio, se suponen destinadas al cumplimiento progresivo de la obligación recogida en el Art. VI.

Las actuaciones de carácter bilateral en materia de desarme nuclear que más repercusión y más polémica han suscitado son aquéllas llevadas a cabo por EE.UU. y la antigua Unión Soviética. El primer grupo de acciones fue desarrollado por estos dos Estados en el período de la Guerra Fría y se contiene en los Acuerdos SALT I y SALT II, sobre limitación de armas estratégicas defensivas y ofensivas, a los que ya se ha hecho referencia al inicio. Las negociaciones SALT I, iniciadas en noviembre de 1969 dieron lugar a tres acuerdos: «Tratado entre los EE.UU. y la URSS, sobre limitaciones de los sistemas de misiles antibalísticos o Tratado ABM», firmado el 26 de mayo de 1972, el Protocolo relativo al tratado ABM», firmado el 3 de julio de 1974 y, por último, el «Acuerdo provisional entre EE.UU. y la URSS sobre ciertas medidas para limitar las armas estratégicas», firmado el 26 de mayo de 1972⁸³.

Estos acuerdos tenían como pretensión mantener un equilibrio entre los arsenales nucleares de las dos superpotencias y, de esa manera, prevenir el enfrentamiento y la

⁸¹ Apart. 99-102, de Doc. A/51/218 de 19 de julio de 1996.

⁸² Sobre la interpretación del Art. VI del TNP y el cumplimiento efectivo de esta disposición, consúltese Ch. FORD: «Debating Disarmament: Interpreting Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons», *The Nonproliferation Review*, Vol. 14, N° 3, 2007, pp. 401-428.

⁸³ El primer acuerdo (ABM) tiene como objetivo limitar el despliegue de defensa de misiles antibalísticos en el territorio de ambas partes. El Protocolo sobre el Tratado ABM reduce los emplazamientos de misiles antibalísticos en el territorio de ambos Estados, más allá de lo acordado en el Tratado ABM y, por último, por el Acuerdo provisional para la reducción de armamento estratégico, con una duración de cinco años, se fijan unos techos de armamento estratégico ofensivo para ambas partes. Con respecto al proceso de negociaciones SALT II, finalizado el 18 de junio de 1979, que no entró en vigor hasta 1996, aunque desde el principio ambas partes se comprometieron a respetarlo, se fijaron nuevos límites al crecimiento de su armamento estratégico. Pero, además de la necesidad de reducir el armamento nuclear estratégico, tanto EE.UU. como la URSS, también, vieron peligrar el equilibrio disuasorio establecido entre ambos debido a numerosos despliegues de fuerzas nucleares tácticas, medias o intermedias en todo el continente europeo. Por parte de la OTAN, la instalación de los euromisiles Pershing II y Cruise superó los 800 vectores, capaces de alcanzar todo el territorio del este europeo, incluida la URSS, mientras que la URSS también había desplegado un número considerable de SS-20, SS-4 y SS-5, que amenazaban a Europa Occidental. Pero, como consecuencia del cambio de coyuntura política que sufrió la URSS con la llegada de Gorbachov al gobierno, fue posible la conclusión del Tratado de eliminación de armas nucleares de alcance medio y corto (INF) de 8 de diciembre de 1987, mediante el cual se fijó un techo de destrucción de más de 1.800 cabezas nucleares para la URSS y de 800 para los EE.UU. El Tratado también establecía medidas de inspección y de verificación *in situ* por cada una de las partes. Sobre las dificultades que entrañó el proceso de negociación, en R. RANGER: «Explanations and Implications of Soviet-U.S. Arms Talks», *International Perspectives*, mayo/junio 1978, pp. 35-38.

destrucción mutua de ambas. Para lograr este objetivo era necesario que los arsenales nucleares de las dos superpotencias alcanzasen una equivalencia que hiciese el enfrentamiento absurdo y, al mismo tiempo, también equilibrar los sistemas de defensa antimisiles, ya que éstos desvirtuaban la proporcionalidad de fuerzas ofensivas que se había logrado. En definitiva, constituían un conjunto de medidas de confianza mutua que garantizaban unos niveles de información y de transparencia sobre sus respectivos arsenales nucleares e impedían falsear el equilibrio nuclear bipolar⁸⁴.

El segundo gran bloque de acuerdos en materia de reducción de armamento entre las dos superpotencias nucleares es el formado por los Tratados START, concluidos una vez finalizada la Guerra Fría. El Tratado START I, firmado el 31 de julio de 1991, estipula para ambos Estados una reducción de un 30% de sus arsenales nucleares estratégicos⁸⁵. El 13 de mayo de 2002, los Presidentes Bush y Putin pactaron una nueva reducción de armas nucleares estratégicas ofensivas, recogida en un acuerdo de 24 de mayo firmado en Moscú, por el que ambos se comprometen a reducir en dos tercios sus actuales cabezas nucleares estratégicas para que, en el 2012, ninguno de los dos se encontrase por encima del techo de 2200 cabezas nucleares activas. Si bien, este último Tratado supone una importante reducción, que muchos han convenido en calificar como el símbolo de la desaparición de los restos de la relación de disuasión bipolar, lo cierto es que no contiene mecanismos de verificación tan importantes como los que incluía el Tratado START I.

En abril de 2009, el Presidente estadounidense Obama anunció en la Cumbre de Praga su compromiso con el desarme nuclear global, la necesidad y la posibilidad de llevarlo a la práctica. Evidentemente, estas declaraciones marcaban un cambio radical respecto a la política nuclear que había desarrollado la administración anterior. Más tarde, La Cumbre de Moscú de 5 de julio de 2009 abrió la puerta al mayor recorte estratégico nuclear alcanzado entre EE.UU. y la Federación Rusa⁸⁶. Este nuevo tratado de desarme nuclear estratégico incluía instrumentos de

⁸⁴ Los Acuerdos SALT I y II y el Tratado INF (Doc. CD/798), junto con otros acuerdos como: «Acuerdo sobre la Notificación del Lanzamiento de Misiles Balísticos Intercontinentales y de Misiles Balísticos Lanzados desde Submarinos» de 31 de mayo de 1988 (Doc. CD/847), «Acuerdo sobre la Prevención de Actividades Militares Peligrosas» de 12 de junio de 1989 (Doc. CD/943) y el «Acuerdo sobre la Notificación Mutua y Anticipada de los Principales Ejercicios Estratégicos» de 23 de septiembre de 1989, constituyen un esquema global de medidas de confianza para el mantenimiento del equilibrio disuasorio.

⁸⁵ El Senado estadounidense autorizó la ratificación del Tratado START II en enero de 1996, sin embargo, la ratificación de dicho Tratado por parte de Rusia fue mucho más controvertida. Durante el mes de abril de 1999, el asunto estaba listo para ser tratado en el seno de la Duma cuando estalló el conflicto de Kosovo y las actuaciones militares de EE.UU. y sus aliados en el marco de la OTAN sin el beneplácito ruso fueron gravemente criticadas por esta Institución, lo que paralizó la ratificación del Tratado. Finalmente, la Duma accedió a autorizar la ratificación del START II el 14 de abril de 2000, pero con una serie de enmiendas en las que se indicaba que el cumplimiento de lo estipulado en el Tratado dependerá: 1) del desarrollo que experimenten los arsenales nucleares de terceros Estados, como China, Francia, Gran Bretaña y otros, 2) del cumplimiento por parte de EE.UU. del Tratado A.B.M. y 3) de los derroteros que tome la iniciativa del Sistema de Defensa Antimisiles Norteamericano (NMD).

⁸⁶ La ratificación del Tratado START III marca un límite de cabezas nucleares al menos entre 1.500 y 1.675 y de vehículos de transporte entre 500 y 1100 (A. BOLLFRASS y J. BERGENÅS: «START

verificación y control y generaba grandes expectativas de cara a la Conferencia de Revisión del TNP, que se celebró un año más tarde y en la que deberían acordarse medidas para avanzar en el cumplimiento de las disposiciones en materia de desarme y de no proliferación contenidas en el TNP. Finalmente, en mayo de 2010, EE.UU. y la Federación Rusa firmaron el Tratado START III⁸⁷, la Conferencia de Revisión del TNP concluyó con un amplio acuerdo de pasos a seguir para llevar a un desarme nuclear global y frenar el aumento del número de Estados nucleares⁸⁸.

Las medidas de desarme unilateral se han llevado a cabo por el Reino Unido y por Francia. Ambos Estados disminuyeron sus arsenales nucleares después del final de la Guerra Fría hasta disponer de una capacidad nuclear disuasiva mínima. Si bien, estos dos Estados no pierden oportunidad de poner de manifiesto que han realizado de manera unilateral grandes avances en la línea de los que se recoge en el Art. VI del TNP y han firmado y ratificado el CTBT, también es cierto que no han renunciado a seguir mejorando y modernizando sus capacidades nucleares. De hecho, durante las reuniones preparatorias de la Conferencia de Revisión del TNP no contemplaron la posibilidad de realizar futuras reducciones de sus arsenales nucleares, salvo que se produjese una disminución sustancial de los arsenales nucleares del resto de las potencias nucleares del TNP, que tienen niveles de nuclearización muy superiores de a los de Francia y el Reino Unido⁸⁹. Por último, no hay que dejar de señalar que China no ha declarado ninguna reducción unilateral de su

Follows-On Treaty: Advancing Nuclear Dissarmament Beyond U.S. and Russia», *World Politics Review*, Noviembre 2010).

⁸⁷ A. PIKAYEV: «New START: Preliminary Thoughts in Moscow», *Occasional Paper*, Center for Nonproliferation Studies, *op. cit.* y N. SOKOV: «START FOLLOW-ON Talks Successfully Concluded: What is Next?», *Occasional Paper*, Center for Nonproliferation Studies, *op. cit.*

⁸⁸ W. POTTER, P. LEWIS y G. MUKHATZHANOVA: The 2010 NPT Conference: Deconstructing Consensus, *Occasional Paper*, Center For Nonproliferation Studies, June 2010.

⁸⁹ La reducción del programa nuclear militar francés comenzó inmediatamente después del final de la Guerra Fría, disminuyendo a la mitad sus armas nucleares y a un tercio el número de cabezas nucleares, dedicándole sólo alrededor del 10% del presupuesto de defensa. Además, a partir de 1996 eliminó sus instalaciones nucleares del pacífico. Sin embargo, mediante la Ley de Programación Militar 2003-2008 ha mejorado y modernizado sus medios submarinos armados con nuevos misiles estratégicos y sus misiles aire-tierra (F. ARTEAGA: «La disuasión nuclear francesa según el Presidente Chirac: ¿reforma, ruptura o recordatorio?», *Real Instituto Elcano*, *ARI N°1*, 11/2006, p. 2). En 2008, el Presidente de la República anunció la reducción de una tercera parte de número de armas nucleares, misiles y aviones de componente aerotransportado. Tras esa reducción, Francia alcanzará un total de 300 ojivas nucleares (la mitad de la cifra más alta que alcanzó guante la Guerra Fría). Como medida de transparencia, Francia ofreció a los representante de más de los 40 Estados miembros del TNP la posibilidad de visitar sus instalaciones nucleares, visita que tuvo lugar el 16 de marzo de 2008, mientras que el 16 de marzo de 2009, expertos no gubernamentales realizaron también otra visita a esas instalaciones. Evidentemente, se trata de una medida muy efectiva para promover la confianza mutua pero, sin embargo, insuficiente de cara a una buena parte de Estados de la Sociedad Internacional, aunque Francia alegue que aplica el principio de la «estricta suficiencia nuclear» («Desarme nuclear. El compromiso concreto de Francia», Documento de Trabajo presentado por Francia al Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, NPT/CONF.2010/PC.III/wP.36). El Reino Unido, por su parte está afrontando un programa de modernización de sus capacidades nucleares, por lo que no está dispuesto a afrontar nuevas reducciones si no media un salto cualitativo en materia de desarme nuclear entre EE UU. y la Federación Rusa (J. SIMP-

armamento nuclear, ni ha manifestado su deseo de participar en procesos multilateral de desarme⁹⁰.

Hasta el momento, los procesos de desarme unilaterales o bilaterales no han sido parte de un programa cerrado de desarme total. Aunque estos acuerdos suponen una disminución substancial de los arsenales estratégicos de la Federación Rusa y EE.UU., los factores que han determinado la conclusión de estos Tratados tienen unos fundamentos que escapan a la estricta idea de lograr un mundo libre de armas nucleares. Los Estados nucleares clásicos no presentan ninguna intención de renunciar a sus respectivos arsenales nucleares a corto o medio plazo, a pesar de que el discurso del Presidente Obama en la Cumbre de Praga de 2009 vaticinase la aparición de un futuro programa de desarme nuclear global⁹¹. Todos ellos son conscientes de que el poder nuclear les ofrece unas garantías últimas de seguridad y les proporciona un estatus importante en la sociedad internacional aunque, actualmente, no persistan para algunos de ellos las motivaciones que en su día les llevaron a nuclearizarse. Además, seguirán manteniendo la idea de que mientras existan otros Estados nucleares, sus arsenales podrían ser necesarios en el futuro. Lo mismo sucede con los Estados post-bipolares, que mantienen la creencia de que nunca se producirá esa renuncia a la nuclearización por parte de los Estados nucleares bipolares e intentan, por todos los medios, conseguir las ventajas que los primeros obtuvieron tras su nuclearización.

En cualquier caso, cualquier programa de desarme nuclear global necesitaría el compromiso previo de todos y cada uno de los Estados nucleares de no seguir realizando pruebas nucleares. La realización de pruebas nucleares persigue un doble objetivo. Por una parte, supone una demostración de fuerza a la sociedad internacional y, concretamente, a los Estados a los que va dirigido su estrategia de disuasión nuclear. Por otra parte, las pruebas nucleares son un instrumentos para probar el potencial del programa nuclear de cualquier Estado y comprobar las mejoras que hayan podido realizarse. El primer paso que dieron los Estados nucleares del TNP, exceptuando a China, para terminar con la realización de pruebas nucleares fue

SON: «The United Kingdom and the Nuclear Future: The Strength of Continuity and the Change for Change», *The Nonproliferation Review*, Vol. 17, N° 4, 2007, pp. 227-249)

⁹⁰ J-D YUAN: «Effective, Reliable, and Credible: China's Nuclear Modernization», *The Nonproliferation Review*, Vol. 14, N° 2, 2007, pp. 275 y ss.

⁹¹ «Declaro hoy, claramente y con convicción, el compromiso de América para conseguir la paz y seguridad en un mundo sin armas nucleares (...)» *No soy ingenuo, es posible que esto no se consiga mientras esté vivo. Pero no podemos ignorar las voces que nos dicen que el mundo no puede cambiar. Yo les digo: Sí, podemos* (...) *La trayectoria es la siguiente: primero, adoptar pasos concretos para un mundo sin armas nucleares», poner fin al pensamiento de Guerra Fría, reduciendo el papel de las armas nucleares en nuestra estrategia de seguridad nacional, Animo a otros países a que hagan lo mismo. Que nadie se equivoque. Mientras existan estas armas, Estados Unidos mantendrá un arsenal seguro y eficaz con objeto de intimidar a cualquier adversario. Y garantizo la defensa de nuestros aliados, incluyendo a la República Checa (...). Para conseguir la prohibición global de los ensayos nucleares, mi administración comenzará inmediatamente el proceso de ratificación, de la conferencia del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares. Tras años de diálogo, es hora de que los ensayos nucleares sean prohibidos definitivamente». Discurso del Presidente estadounidense en la Cumbre de Praga el 5 de Abril de 2009.*

durante 1992, cuando asumieron de manera unilateral una moratoria de los ensayos nucleares subterráneos que prorrogaron hasta la conclusión del Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares (CTBT) el 30 de septiembre de 1996⁹². El CTBT hasta la fecha ha sido firmado por 182 Estados y ratificado por 153, aunque aún no ha entrado en vigor⁹³. Para su entrada en vigor, el CTBT necesita obtener la ratificación de los cinco Estados nucleares del TNP, que hasta el momento han ratificado Francia, Reino Unido y la Federación Rusa, las ratificaciones de Pakistán, India e Israel, además de las de otros 36 Estados que poseen capacidad nuclear o tienen reactores nucleares de investigación, todos ellos recogidos en el anexo número dos del Tratado⁹⁴. Pero, la parte más progresista de este Tratado es el Sistema de Verificación que se contiene en su Protocolo, mediante el cual se establece un Sistema Internacional de Control (International Monitoring System, IMS) y un Centro Internacional de Información (International Data Centre, IDC) que constituyen el núcleo de ese sistema de verificación recogido en el artículo 4 del Protocolo.

El Tratado CTBT ha sido duramente criticado por muchos Estados nucleares post-bipolares, que lo consideran un instrumento de los Estados nucleares del TNP para seguir manteniendo el monopolio de los adelantos nucleares militares, teniendo en cuenta que la mayor parte de ellos ya son capaces de realizar pruebas nucleares de laboratorio. Por esto, Estados como la India, Pakistán e Israel se han negado a formar parte del mismo, ya que ello supondría un freno a sus avances tecnológicos en materia nuclear⁹⁵. Aunque la cuestión más delicada y que pone de manifiesto las pocas

⁹² El único Estado nuclear del TNP que decidió terminar, en 1995, con la moratoria fue Francia con la llegada a la Jefatura de Estado de Chirac, hasta que, en enero de 1996, éste anunció que Francia no continuaría realizando ensayos nucleares y apoyaría el CTBT.

⁹³ Las negociaciones para la adopción del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares comenzaron en el seno de la Conferencia de Desarme en Ginebra en enero de 1994. El borrador final del Tratado fue apoyado por un total de 127 Estados y se presentó en la Asamblea General de Naciones Unidas, que dos años más tarde, el 10 de septiembre de 1996, lo aprobó. Todas las cuestiones relativas a la estructura del Tratado, su entrada en vigor y los mecanismos de verificación en *Inventory of International Non Proliferation Organizations and Regimes*, Center for Non proliferation Studies, 2009, pp. 127 y ss.

⁹⁴ Dicho sistema crea una red de 321 estaciones de control y 16 laboratorios capaces de detectar cualquier explosión nuclear que se produzca en el planeta, y los Estados sospechosos de haber realizado cualquier tipo de prueba nuclear deberán estar dispuestos a acceder a una inspección. Igualmente, los Estados parte han creado una Organización del CTBT, que mediante un pequeña e interina estructura orgánica ya están preparando el funcionamiento del sistema para su inmediata puesta en práctica una vez que entre en vigor. Sobre las disposiciones contenidas en el CTBT y las dificultades de carácter político para la adopción del Tratado, en P. TAVERNIER: «La adoption du traité d'interdiction complète des essais nucléaires», *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 42, 1996, pp. 118-138. Las reticencias a la ratificación del CTBT alerta sobre las futuras intenciones nucleares de algunos Estados, como ha sido la negativa de Indonesia a la ratificación (S. DUNLOP y G. MUKHATZHANOVA: «Indonesia Takes the Lead on the CTBT», *Features Stories*, Center for Nonproliferation Studies, May 4, 2010.)

⁹⁵ Sobre el oportunismo de los Estados nucleares del TNP a la hora de acceder a la conclusión de Tratados sobre la prohibición de ensayos nucleares, Pigrau afirma: «Como se ha señalado, la continuación de la carrera cualitativa de las armas nucleares viola claramente cuando menos el espíritu del artículo VI del TNP e invita a dudar de la sinceridad de las potencias nucleares en cuanto al cumplimiento de su letra. A este enfoque no son ajenos los intereses del ejército de científicos, de las

expectativas que existen de que el Tratado CTBT llegue a entrar en vigor a corto plazo. La primera vez que el Senado norteamericano puso de manifiesto su negativa a la ratificación del Tratado fue el 13 de octubre de 1999, por 51 votos en contra, 48 a favor y una abstención. Y, aunque la Administración Obama ha mostrado su intención de ratificarlo, esperando así que lo hagan el resto de los Estados nucleares del TNP que todavía no lo han ratificado, los resultados de las elecciones legislativas de noviembre de 2010 arrojan serias dudas sobre la posibilidad de que la Administración Obama pueda lograr la autorización para la ratificación de dicho Tratado⁹⁶.

Los siguientes pasos que debería contener un programa de desarme nuclear global, después de la prohibición de las pruebas nucleares, entrañan una serie de problemas no sólo de carácter político sino también jurídico. Respecto a los primeros, puestos a ser francos, por muy importante que sea el apoyo económico, moral e, incluso, político que pueden prestar los Estados nucleares a ciertas organizaciones e instituciones internacionales cuyos objetivos se centran en la no proliferación y, sobre todo, en la lucha por el desarme nuclear global, sin lugar a dudas, ninguno de ellos accedería a renunciar a sus arsenales nucleares hasta que el resto de los Estados nucleares de la sociedad internacional lo hiciese. Para ello, habría que imaginar una desaparición progresiva y generalizada de todas las motivaciones más determinantes para la nuclearización, que podría producirse una vez que los Estados con mayor peso en la sociedad internacional se decidiesen a tomar la iniciativa. Lo cierto es que habría que confiar en la buena fe de todos y, sobre todo, buscar la forma de que los mecanismos de control previstos para ese proceso de desnuclearización global fuesen consensuados por todos y llevasen a cabo su tarea de manera eficaz y neutral. Pero, teniendo en cuenta la descentralización y la atomización del poder en la sociedad internacional, parece muy difícil que se salven los obstáculos de carácter político, por lo que habría que considerar la idea del desarme global como un futurible en el que no hay que confiar, por el momento, como solución a la proliferación nuclear horizontal.

Por lo que se refiere a los inconvenientes de carácter técnico hay que tener en cuenta que, como primer paso, todos los Estados deberían aportar un inventario detallado sobre el número y tipos de armas nucleares y de sistemas de lanzamiento de los que disponen en sus territorios nacionales y los desplegados en otros territorios y, naturalmente, presumir que la información que aportan es veraz. En segundo lugar, sería necesaria una desnuclearización de forma simultánea, aunque, al mismo tiempo, resultaría casi imposible, ya que los niveles de nuclearización de los Estados son muy diferentes y el tiempo que se requeriría en cada caso es muy distinto. Por último, si los dos obstáculos anteriores consiguiesen salvarse, se plan-

*cúpulas militares y de las potentes industrias de armamento de las potencias nucleares que, guiados por una lógica autónoma y en gran medida ajena a los factores reales de inseguridad internacional, alimentan la resistencia a abandonar el concepto de disuasión nuclear y presionan para identificar un nuevo enemigo, necesario para justificar el mantenimiento de sus actividades» (A. PIGRAU SOLÉ: *El régimen de no proliferación de las armas nucleares*, op. cit., pp. 182).*

⁹⁶ K. MCGRATH: «Verifiability, Reliability and National Security», *Nonproliferation Review*, Vol. 16, N° 3, 2009, pp. 407-433.

tearía el problema, no menos importante, de desensamblar, transportar, conservar o destruir tantas armas nucleares⁹⁷.

Pero lo cierto es que los mismos Estados nucleares son conscientes de que esto no va a ocurrir, ni a corto ni a medio plazo. Al margen de las buenas intenciones que en un futuro, tal vez algo lejano, puedan tener los Estados nucleares o, también, en el supuesto hipotético de que la ciencia y la tecnología puedan, en algún momento, fabricar armas capaces de superar o de neutralizar los efectos de las nucleares y éstas se conviertan en un armamento inútil, por ahora hay que aceptar que las armas nucleares no van a desaparecer de la sociedad internacional, que seguirán siendo un instrumento importantísimo de las políticas de seguridad y defensa de muchos Estados y, por último, que continuarán condicionando las relaciones internacionales.

2. Las medidas adoptadas en materia de no proliferación nuclear

Desde que en 1970 entrara en vigor el TNP y se limitase el número de Estados que podrían disfrutar del estatuto nuclear, la creación de mecanismos que puedan garantizar el freno a las intenciones nucleares de otros Estados ha sido una constante en las cuatro últimas décadas. Cada vez son más los foros de cooperación que desarrollan actividades en el marco de la proliferación nuclear, como la Comisión de Desarme de Naciones Unidas o la Conferencia de Desarme. Igualmente se ha incrementado el número de foros de cooperación destinados fundamentalmente a controlar la transferencia de bienes y de tecnología apta para la fabricación de armas nucleares, como el Grupo de Suministrados Nucleares, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles, el Grupo Waasenaar o el Comité Zangger⁹⁸. En estos foros de cooperación, los Estados que cuentan con un programa nuclear civil o militar avanzado y que están comprometidos en el marco de la no proliferación nuclear suelen elaborar la listas de productos y tecnología sensible, y de los destinatarios que podrían tener intención de utilizarlos con fines militares. De la misma manera, se ha elaborado un Código de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos, destinado a evitar que se haga un uso militar de la tecnología espacial⁹⁹. Además, el número de tratados que se centran en evitar los riesgos que suponen el

⁹⁷ Uno de los mayores problemas que entraña el desarme nuclear es sin duda el almacenamiento y la seguridad del material fisible que se obtiene del desmantelamiento de cada una de las bombas nucleares. Es más, en el marco de la Conferencia de un tratado que finalice con la producción de material fisible destinado a desarrollar armas nucleares, además de otras iniciativas que persiguen la implantación de un riguroso control internacional de los materiales fisibles que se usan en el ciclo nuclear, incluso creando un banco donde se depositen. Sin embargo, llegar a un consenso para el inicio de las negociaciones está resultando muy difícil (O. REISTAD y S. HUTVEIT: «HEU Fuel Cycle Inventories and Progress in Global Minimization», *The Nonproliferation Review*, Vol. 15, N° 2, 2008, pp. 265-287).

⁹⁸ Sobre las circunstancias históricas en las que aparecieron estos foros de cooperación, su funcionamiento, Estados participantes y mecanismos que utilizan en el *Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, 2009, pp. 142 y ss.

⁹⁹ Y. FEDOROV: «The Global Control System and the International Code of Conduct: Competition or Cooperation?», *The Nonproliferation Review*, Vol. 9, N° 2, 2002, pp. 30-36.

traslado de materiales nucleares y la seguridad del material fisible también es muy amplio, y entre ellos podríamos destacar la Convención sobre Protección Física del Material Nuclear o la Convención sobre Seguridad Nuclear¹⁰⁰. Finalmente, entre Estados de un mismo ámbito regional se han concluido las conocidas zonas libres de armas nucleares, a través de los Tratados de Tlatelolco, Rarotonga, Pelindaba y Bangkok, por los que se constituyen zonas libres de armas nucleares en América Latina, Pacífico Sur, Sudeste Asiático y África, respectivamente. Estos acuerdos fundamentalmente conllevan la obligación de renunciar al desarrollo de programas nucleares militares y a someterse a medidas de control y verificación que garanticen el cumplimiento de las obligaciones asumidas¹⁰¹.

Controlar que los Estados no nucleares parte del TNP no desarrollen intenciones nucleares ha conllevado una gran inflación de mecanismos, foros de cooperación y acuerdos que conforman el conocido «régimen de no proliferación nuclear», que al final no han impedido los intentos de nuclearización de Irak, Irán y el concluido programa nuclear de Corea del Norte¹⁰². La inadecuación del régimen de no proliferación y, sobre todo, la pérdida de legitimidad que está sufriendo en los últimos años se debe principalmente a que los Estados nucleares del TNP no hayan cumplido las obligaciones que asumieron en materia de desarme. Esto dificulta que el resto de los Estados parte asuma la obligación de no desarrollar un programa nuclear. Si a esto le unimos que, en los últimos años, la participación en la coalición

¹⁰⁰ *Inventory of International Non Proliferation Organizations and Regimes, op. cit.*, pp. 313 y ss.

¹⁰¹ El Tratado de Tlatelolco de 14 de febrero de 1967 y el Tratado de Rarotonga de 6 de agosto de 1985, y prohíben la posesión, fabricación y despliegue de armas nucleares en América Latina y en el Pacífico, respectivamente, y a los que se han adherido los Estados nucleares del TNP con varias reservas, como la de poder reconsiderar su posición y el caso de un ataque por parte de un Estado nuclear. De cualquier manera, estos tratados limitan la utilización de armas nucleares en algunos casos y en ciertos espacios, pero no excluyen su utilización en circunstancias concretas dentro de estos espacios para todos los Estados. Es más, en el caso del Tratado de Rarotonga no existe una prohibición de utilización, solamente existe una prohibición en lo que se refiere a fabricación, posesión, desarrollo y despliegue (N. PYLES: «Building Political Hill: Branding the Nuclear-Free-World Movement», *The Nonproliferation Review*, Vol. 15, N° 3, 2008, pp. 441-458) No han faltado las propuestas a favor de la creación de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, de las que se hace eco siempre la Asamblea General en cada uno de sus periodos de sesiones. Véase, a este respecto las siguientes Resoluciones: 3263 (XXIX), de 9 de diciembre de 1974, 3474 (XXX), de 11 de diciembre de 1975, 31/71, de 10 de diciembre de 1976, 32/82, de 12 de diciembre de 1977, 33/64, de 14 de diciembre de 1978, 34/77, de 11 de diciembre de 1979, 35/147, de 12 de diciembre de 1980, 36/87 A y B, de 9 de diciembre de 1981, 37/75, de 9 de diciembre de 1982, 38/64, de 15 de diciembre de 1983, 39/54, de 12 de diciembre de 1984, 40/82, de 12 de diciembre de 1985, 41/48, de 3 de diciembre de 1986, 42/28, de 30 de noviembre de 1987, 43/65, de 7 de diciembre de 1988, 44/108, de 15 de diciembre de 1989, 45/52, de 4 de diciembre de 1990, 46/30, de 6 de diciembre de 1991, 47/48, de 9 de diciembre de 1992, 48/71, de 16 de diciembre de 1993, 49/71, de 15 de diciembre de 1994, 50/66, de 12 de diciembre de 1995, 51/41, de 10 de diciembre de 1996, 52/34, de 9 de diciembre de 1997, 53/74, de 4 de diciembre de 1998, 54/51, de 1° de diciembre de 1999, 55/30, de 20 de noviembre de 2000, 56/21, de 29 de noviembre de 2001, 57/55, de 22 de noviembre de 2002, 58/34, de 8 de diciembre de 2003, 59/63, de 3 de diciembre de 2004, 60/52, de 8 de diciembre de 2005, 61/56, de 6 de diciembre de 2006, 62/18, de 5 de diciembre de 2007, 63/38, de 2 de diciembre de 2008, y 64/26, de 14 de enero de 2010.

¹⁰² S. HELFSTEIN: «Cooperation Signals, and Sanctions: Gaming the Nuclear Inspection Regime», *The Nonproliferation Review*, Vol. 16, N° 3, 2009, pp. 385-405.

contra el terrorismo internacional ha constituido el principal parámetro para identificar el peligro que representaban los proliferadores nucleares, haciendo que Estados que había sido considerados muy peligrosos para la seguridad internacional y que fueron sometidos a sanciones internacionales, después de las pruebas nucleares que realizaron en 1998, como la India y Pakistán, se hayan convertido en Estados claves para la estrategia de seguridad norteamericana y para la lucha contra el terrorismo¹⁰³. Incluso en el caso de la India, EE.UU. ha llegado a firmar acuerdos en materia de transferencia y comercialización de materiales nucleares que, desde luego, contravienen los principios fundamentales y los objetivos de los mecanismos de control de retransferencias nucleares en los que participa, como ha sido el acuerdo con India concluido en 2007¹⁰⁴.

Ante la imposibilidad de frenar la proliferación nuclear post-bipolar a través de los mecanismos que ofrece el régimen de no proliferación, se han desarrollado mecanismos *ad hoc* de carácter multilateral, como el caso de la fallida Organización KEDO para la desnuclearización de la Península de Corea, o de las sanciones contra Irán o las medidas militares aplicadas contra Irak por EE.UU. en 1998. Sin embargo, la falta de garantías y la limitaciones del régimen de no proliferación y de las medidas multilaterales *ad hoc* diseñadas para casos concretos, EE.UU. decidió poner en marcha el *Proyecto del National Missile Defense* (NMD), que pretende sacralizar el territorio norteamericano de cualquier ataque nuclear, eliminando así los riesgos de ataque nucleares principalmente de Estados que hayan escapado a los mecanismos de no proliferación.

En 1998, la «Comisión Rumsfeld»¹⁰⁵ concluyó que, en menos de cinco años, muchos de estos Estados tendrían la capacidad balística suficiente para alcanzar el territorio estadounidense. Además, durante ese mismo año Corea del Norte e Irán llevaron a cabo pruebas de misiles balísticos que podían superar con creces distancias meramente regionales. Aunque las conclusiones catastrofistas de la Comisión Rumsfeld y las presiones del sector republicano llevaron a la Administración Clinton a adoptar el «Missile Defense Act», los recursos que se destinaron al proyecto y la publicidad que se le dio al mismo fueron lo suficientemente prudentes para no desatar una reacción negativa generalizada por el resto de las potencias nucleares,

¹⁰³ S. GANGULY.: «Nuclear Stability in South Asia», *International Security*, Vol. 33, Nº 2, 2008, pp. 45-70 y S. P. KAPUR.: «Ten Years of Instability in a Nuclear South Asia», *International Security*, Vol. 33, Nº 2, 2008., pp. 71-94.

¹⁰⁴ Sobre la mejora de las relaciones entre EE.UU. e India como consecuencia de la lucha contra el terrorismo internacional en W. POTTER: «India and The New Look of U.S. Nonproliferation Policy», *The Nonproliferation Review*, Vol. 12, Nº 2, 2005, pp. 343-354 y sobre el acuerdo de cooperación en materia de transferencia nuclear en L. WEISS: «US-India Nuclear Cooperation. Better later than Sunner», *The Nonproliferation Review*, Vol. 14, Nº 3, 2007, pp. 429-457.

¹⁰⁵ La Comisión concluyó que la proliferación de misiles por parte de países como Irán y Corea del Norte, que han realizado pruebas de lanzamiento con bastante éxito, constituye un peligro a corto plazo. Además, sólo en 1997 se estimó que aproximadamente mil satélites serían lanzados en la próxima década, el 70% por razones comerciales y el 30% por razones militares. En M. SMITH: «Missile Proliferation, Missile Defense and Arms Control», *International Perspectives on Missile Proliferation Defense*, Occasional Paper, Nº 5, Center for Nonproliferation Studies and Mountbathen Centre for International Studies, March 2001, Monterey, California, pp. 24-32.

que temían que el equilibrio estratégico nuclear se viese truncado. Sin embargo, esta iniciativa fue sido retomada con mayor fuerza por el Presidente George W. Bush y su Secretario de Estado, Donald Rumsfeld, sobre todo después de la madrugada del 15 de julio de 2001, cuando se realizó la primera prueba bajo el mando de la nueva Administración estadounidense con éxito¹⁰⁶. La prueba supuso todo un primer éxito de la Administración Bush para conseguir el respaldo interno al NMD, teniendo en cuenta que durante la Administración Clinton se habían realizado otras tres pruebas, dos en enero y julio de 2000, que resultaron un fracaso y una con éxito en octubre de 1999¹⁰⁷. En definitiva, se trata de un sistema de defensa que está

¹⁰⁶ El 15 de julio de 2001, después de que fuese lanzado de un misil balístico, supuestamente enemigo, un satélite de defensa en órbita logró detectarlo y notificarlo al centro de mando. Acto seguido, desde el centro de mando se analizaron los datos y la trayectoria del misil enemigo y se autorizó el lanzamiento de un misil interceptor. El misil interceptor transportaba un módulo que se separó del cohe-te y comprobó la situación del misil enemigo mediante la información de un radar. Finalmente, el módulo fue capaz de distinguir entre el misil enemigo y otros objetos próximos, que actuaban como señue-los, y a 200 km de altura y a una velocidad de 7.5 km por segundo destruyó el misil enemigo. El 16 de febrero de 2002, se realizó una prueba con un misil táctico Patriot (PAC-3), que podría estar dentro del programa de pruebas para la construcción del NMD, que resultó un fracaso al no interceptar y destruir un misil crucero, como estaba previsto. El 16 de marzo de 2002 se realizó la sexta prueba oficial del escudo antimisiles, que ha sido calificada como la más compleja, teniendo en cuenta que por primera vez el misil atacante llevaba tres señuelos, mientras que en todas las anteriores solo llevaba uno.

¹⁰⁷ Pero la idea de construir un sistema defensivo capaz de neutralizar cualquier ataque nuclear contra el territorio de EE.UU. ha sido objeto de discusión desde hace más de treinta años. Desde comienzos de la Guerra Fría, las autoridades norteamericanas intentaron idear un sistema defensivo que pudiese frenar el potencial destructor de las armas nucleares del bloque contrario. Sin embargo, estos esfuerzos se multiplicaron cuando el armamento nuclear de la Unión Soviética era cuantitativa y cualitativamente suficiente para destruir el territorio estadounidense. En esta línea, son merecedores de atención los esfuerzos de la Administración Johnson, que propuso el *Programa Centinela* como respuesta al desarrollo de misiles intercontinentales balísticos ICBM por parte de China. La idea principal del proyecto consistía en fabricar complejos radares e interceptores que pudiesen localizar y destruir cualquier lanzamiento producto de la euforia en la que estaba inmerso Mao durante la revolución cultural china. Pero los inconvenientes técnicos de este proyecto provenían de la imposibilidad de garantizar la precisión de los interceptores y, también, que otros misiles ICBM fuesen lanzados mientras se intentaba destruir el primero. Más tarde, el proyecto fue retomado por la Administración Nixon, cuando en 1969 presentó su *Programa Salvaguardia* para interceptar y destruir los silos de los misiles soviéticos, pero antes de que el programa fuese puesto en marcha y teniendo en cuenta que, también en esta ocasión, existían serias dudas sobre la fiabilidad tecnológica del mismo y no llegaba a convencer ni a la propia Administración Nixon, se firmó con Moscú el Tratado ABM de 1972.

Durante diez largos años, no se volvió a retomar este tema, hasta que el Presidente Reagan apoyó propuestas extraoficiales para desplegar en el espacio un conjunto de satélites de detección, seguimiento y exterminio que, en principio, iba más allá de la escuálida defensa que pretendían proporcionar los dos proyectos anteriores. Sin embargo, esta propuesta, dejando a un lado su dudosa fiabilidad técnica, ponía en entredicho la doctrina MAD y las medidas de confianza mutua que habían llegado a desarrollarse entre EE.UU. y la URSS. Este proyecto que rápidamente fue apodado como la «guerra de las galaxias» encontró una firme oposición tanto por parte del sector militar, que veía peligrar los fondos destinados a la carrera nuclear para asegurar el MAD, como por parte de funcionarios y científicos que dieron largas a esta iniciativa y no iniciaron la investigación. Al igual que en los casos anteriores, el NMD del Presidente Bush ha abierto una gran polémica en varios ámbitos: entre académicos especialistas en la proliferación nuclear, entre los partidos republicano y demócrata estado-

destinado a interceptar y destruir en el espacio los hipotéticos misiles cargados con armamento nuclear o cualquier tipo de armamento de destrucción masiva proveniente de Estados que consigan desarrollar la capacidad balística necesaria para alcanzar el territorio estadounidense.

Los argumentos que se esgrimen a favor de NMD se sitúan, principalmente, en el peligro real que encarna la proliferación de misiles balísticos por parte de países irresponsables o por grupos no gubernamentales¹⁰⁸. A partir de ahí, los defensores del NMD han resaltado los aspectos positivos de conseguir avances en materia de defensa antimisiles no sólo para EE.UU., sino también para sus aliados en el marco de la OTAN y fuera del mismo, teniendo presente la posibilidad de que dicho sistema se pudiese extender en otros ámbitos regionales. Además, los partidarios del NMD lo consideran como el mejor sistema para que a la larga ningún Estado pueda encontrarse en una situación de rehén de los países «gamberros» y, en definitiva, el mejor modo de evitar todos los efectos de la proliferación nuclear horizontal. Por último, la explicación más realista que apoya el NMD es la que se centra en resaltar la libertad con la que contaría EE.UU. para intervenir y actuar en crisis y conflictos regionales cuando los Estados «gamberros» de la zona supiesen que sus armas nucleares serían neutralizadas en caso de que llevasen a cabo un ataque ofensivo contra el territorio estadounidense. Además, si EE.UU. decidiese desplegar sistemas defensivos anti-misiles teatro en el territorio de sus aliados, la impunidad con la que EE.UU. podría actuar en dichas regiones no sólo podría equipararse a la que disfrutaba durante la Guerra Fría¹⁰⁹, sino que sería aún mayor, teniendo en cuenta que actualmente no existe, a diferencia del período de la Guerra Fría, una superpotencia que se pueda igualar al poder que, actualmente, posee EE.UU.¹¹⁰.

unidenses y, por último, entre los aliados estadounidenses en Europa y fuera de Europa. Sin embargo, las reacciones que suscitaron los proyectos anteriores presentan diferencias fundamentales con las actuales, principalmente por los contextos históricos distintos en los que se desarrollan. Los primeros proyectos se enmarcan en la carrera nuclear vertical, mientras que en el contexto histórico actual se ha pasado de una situación de distensión nuclear a un consenso global en materia de no proliferación y desarme. La polémica actual se está desarrollando en torno a las consecuencias positivas y negativas que el NMD conlleva para la proliferación nuclear, el equilibrio nuclear internacional y el futuro de los procesos de desarme que se han emprendido hasta el momento, además de la conveniencia del proyecto para la propia seguridad nacional de EE.UU.

¹⁰⁸ En 2001, 38 naciones poseía misiles balísticos, de las cuales 27 tenían misiles de corto alcance (1000 km) y cuatro, Corea del Norte, Irán, Pakistán y la India eran capaces de alcanzar entre 2900 km y 5600 km (J. OJEDA: «Estrategia nuclear hoy», *Política Exterior*, Vol. 14, Nº 76, 2000, p. 58 y ss). Sobre las consecuencias de los cambios en la política exterior de EE.UU. en el sistema de defensa antimisiles en K. MISHNER: *Why Obama is Right on Missile Defense— What's Next?*, *Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

¹⁰⁹ Como señala Mark Smith: «Se dice que el NMD no responde al deseo de EE.UU. de defenderse de los misiles balísticos de las potencias regionales, sino al deseo de no encontrar frenos a su participación en conflictos regionales con armas convencionales y así poner fin al intervencionismo». En M. SMITH: «Missile Proliferation, Missile Defense and Arms Control», loc. cit., p. 27. Véase también R. McNAMARA, R. y Th. GRAHAM: «A Oretty Poor Posture for a Superpower», *Los Angeles Times*, 13 de marzo 2002.

¹¹⁰ D. A. WILKENING: «Amending the ABM Treaty», *Survival*, Vol. 42, Nº 1, 2000, pp. 29-45.

Por el contrario, los argumentos sobre los perjuicios que ocasionaría el NMD son más numerosos, realistas y contundentes. Además, los argumentos contrarios al NMD se han desarrollado tanto desde una perspectiva de seguridad global, teniendo presente la convicción mayoritaria de los Estados de la sociedad internacional a favor del desarme y de la no proliferación, como desde la perspectiva del interés nacional estadounidense y el de sus socios europeos y no europeos. El NMD no sólo paralizaría los procesos de desarme y los avances en materia de no proliferación nuclear, sino que también avivaría los deseos proliferadores de muchos Estados, entre ellos los Estados gamberros, que deberían aumentar el número de misiles cargados con armas nucleares, para que en un supuesto ataque contra el territorio de EE.UU. el lanzamiento de misiles fuese múltiple, con objeto de que algunos de los mismos lograra burlar un sistema de defensa, que no sería infalible, teniendo en cuenta las dificultades tecnológicas con las que se encuentra¹¹¹. Las medidas unilaterales en materia de no proliferación, como la de EE.UU., distan mucho de ser, en suma, una respuesta adecuada para la proliferación nuclear horizontal. Proyectos como el NMD estadounidense ponen en entredicho los mecanismos de no proliferación como el régimen de control de tecnología de misiles (MTRC). Además del control de la tecnología de misiles, existen otros ámbitos concretos de cooperación multilateral en materia no proliferación cuyo progreso y eficacia futura pueden verse seriamente afectados si siguen adoptándose iniciativas individuales. Estas reflexiones sobre las consecuencias del NMD para el régimen de no proliferación son de alguna manera compartidas por la Administración Obama, que ha frenado los avances y la inversión en el proyecto, incluidos los planes de instalar parte del sistema de defensa en países como Polonia y República Checa¹¹².

En conclusión, la aparición de proyectos defensivos unilaterales como el NMD o la necesidad de diseñar constantemente medidas multilaterales para los casos de nuclearización al margen del TNP ponen de manifiesto las deficiencias del régimen de no proliferación y desarme nuclear y la necesidad de proceder a una revisión de algunos de sus fundamentos.

3. Un cambio de perspectiva para afrontar la proliferación de armas nucleares

La evolución de las relaciones internacionales durante la Guerra Fría y, en concreto, el desarrollo del armamento nuclear permitieron que los Estados aclarasen, en 1968, quiénes eran los Estados nucleares y quiénes no podían serlo mediante el establecimiento de un plazo de tiempo máximo para la realización de una primera prueba nuclear. Sin embargo, dos de los Estados a los que se les concedió

¹¹¹ Como apuntan Daalder, Goldgeier y Lindsay, el NMD no podrá hacer frente a los misiles lanzados desde barcos por tener una trayectoria muy baja, tampoco podrá detener ataques con armas robadas a EE.UU. o detonadas en barcos atracados en puertos norteamericanos, con lo cual no sería infalible a cualquier ataque de un Estado caliente o de un grupo terrorista que decidiese actuar desde suelo estadounidense (I. H. DAALER, James M. GOLDBETER y J. M. LINDSAY: «Deploying NMD: No Whether, But How», *Survival*, Vol. 42, Nº 1, 2000, pp. 6-28).

¹¹² W. POTTER, P. LEWIS y G. MUKHATZHANOVA: The 2010 NPT Conference: Deconstructing Consensus, *Occasional Paper*, op. cit.

el estatuto de Estados nucleares y que gozarían de los privilegios que les otorgaba el TNP, Francia y China, no decidieron formar parte del Tratado hasta el 8 de marzo de 1992, el primero, y el 3 de septiembre de 1993, el segundo. Pero las circunstancias internacionales han sufrido una transformación en la última década que ha supuesto un aumento significativo de la complejidad en el ámbito de las relaciones de seguridad y defensa internacionales. Naturalmente, el aumento del número de Estados nucleares se ha convertido en uno de los factores principales en dicha transformación. Siguiendo esta línea, Estados nucleares consolidados fuera del TNP como India, Pakistán o Israel ahora cuentan con las mismas condiciones que se les requerían, a finales de los sesenta, a los Estados nucleares del TNP¹¹³. Y, si decidiesen adherirse al Tratado tendrían que abandonar la condición de nucleares, lo cual no están dispuestos a hacer. Por ello, estos Estados sostienen que la respuesta tanto política como jurídica más realista y práctica consiste en aumentar el número de Estados con estatuto nuclear en el TNP para permitir su participación sin renunciar a su condición *de facto* como Estados nucleares.

El Tratado de No Proliferación Nuclear, además de ser el principal marco institucional de carácter universal en materia de no proliferación de armas nucleares, ya que la práctica totalidad de los Estados de la sociedad internacional forman parte del mismo, por lo que posee la máxima legitimidad, también cuenta con cuarenta años de experiencia en materia nuclear tanto civil como militar, por lo que se presenta, en principio, como el ámbito más adecuado para llevar a cabo una actualización tanto política como jurídica de la nueva realidad nuclear. Esa actualización podría consistir, en primer lugar, en la aceptación de dotar de un estatuto nuclear a la India, Pakistán e Israel –Estados nucleares con décadas de nuclearización a sus espaldas– por lo que, en principio, podría parecer absurdo seguir negándoles el estatuto oficial de Estados nucleares. Es cierto que la entrada de estos Estados en el TNP los vincularía al Art. I y II del Tratado, por los cuales los Estados nucleares se comprometen a no transferir armas nucleares ni otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre ellos y, por último, a no incitar o ayudar a un Estado no nuclear a nuclearizarse¹¹⁴. De ese modo, estos tres Estados, aunque hasta el momento no se tienen conocimientos de su contribución a la proliferación nuclear horizontal, dejarían de ser posibles suministradores de Estados con intenciones nucleares militares y no contribuirían a la proliferación nuclear horizontal. También, estos países, al igual que han hecho otros Estados nucleares del TNP, aún sin que existiese la obligación, podrían someter sus instalaciones nucleares civiles a las medidas de salvaguardia del OIEA y, de alguna manera, se llegaría a tener un conocimiento de las medidas de control y

¹¹³ La decisión de fijar una fecha límite en la que únicamente hubiesen realizado una explosión nuclear los Estados que también eran miembros permanentes del Consejo de Seguridad y darle una forma discriminatoria al Tratado de No Proliferación suscitó serias críticas por parte del Grupo de Estados No Alineados y de Estados que también tenían planes de nuclearización. En W. EPSTEIN y P. SAS: «Extension of the Nuclear Non-Proliferation Treaty: A Means of Strengthening the Treaty», *Virginia Journal of International Law*, Vol. 33, N° 4, 1993, pp. 735-764

¹¹⁴ Sobre las demandas de estos tres Estados para que se les otorgue un trato igual que al resto de los Estados nucleares del TNP, véase J. SIMPSON: «The Birth of a New Era?», *Security Dialogue*, Vol. 26, N° 3, pp. 247-256.

seguridad que aplican a la utilización de la energía nuclear civil y, también, indirectamente en el plano nuclear. Por último, incluso, se podría tomar en consideración la posibilidad de que los Estados nucleares del Tratado accediesen a llevar a cabo una reforma del TNP, mediante la cual se acordasen una serie de nuevas obligaciones para los Estados que tienen el estatuto de Estado nuclear desde que el TNP entró en vigor y para los Estados que se adhiriesen al Tratado con la misma condición de nucleares, mediante las cuales se aplicasen una serie de medidas de salvaguardia a sus ciclos militares que, si bien en principio, no serían tan necesarias para los cinco Estados nucleares del TNP, que han tenido el tiempo y los recursos suficientes para crear los mecanismos que garanticen la seguridad de sus ciclos nucleares militares, sí que podrían paliar las carencias de los ciclos nucleares militares de esos tres posibles nuevos Estados nucleares y dotar, en ese sentido, a la sociedad internacional de una mayor tranquilidad.

Para ello, todos los Estados miembros y, sobre todo, los cinco nucleares originarios deberían aceptar esas modificaciones en el TNP capaces de proporcionar las bases para crear mecanismos de control de seguridad en el ciclo nuclear militar. Ello supone que todos tendrían que informar al OIEA de sus actividades militares nucleares. El Organismo cuenta con las capacidades y la experiencia suficiente para ejercer dicha función, como lo ha demostrado a lo largo de su historia controlando la utilización de la energía civil de los Estados que han concluido convenios con el Organismo y, en otros casos, descubriendo irregularidades en el ciclo nuclear civil que hacían sospechar, como fue en el caso de Corea del Norte, que se estaba desviando material fisible para uso militar, o en el caso de la supervisión del programa nuclear de Irán¹¹⁵. Pero, desde otro punto de vista y, exceptuando el caso chino, que sería el Estado más reticente a suministrar la información y en someterse a ese tipo de control, a pesar de que ha sido uno de los que más ha denunciado el carácter discriminatorio del TNP, el resto de los Estados no se encuentran en una situación de disuasión activa, por muchas preocupaciones que les pueda suscitar la proliferación nuclear horizontal, por lo que podrían llegar a aceptar esas nuevas obligaciones. En contrapartida, de una vez por todas, podrían también tener bajo

¹¹⁵ Los méritos del OIEA en el control de la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos han sido más que reconocidos y también la necesidad de que este Organismo aumente su ámbito de competencias para ejercer un mayor control en las exportaciones de material y de equipo nuclear que realizan los Estados no nucleares y nucleares del TNP. Entre los trabajos que defienden este tipo de propuestas, destacan los siguientes: S. GRAE: «The Nuclear Non-Proliferation Treaty's obligation to Transfer Peaceful Nuclear Energy Technology: One Proposal of a Technology», *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, N° 4, 1996, pp. 1985-1998; D. SLOSS: «It's Not Broken, So Don't Fix It: The International Atomic Energy Agency Safeguards System and Nuclear Nonproliferation Treaty», *Virginia Journal of International Law*, Vol. 35, N° 4, 1995, pp. 841-893; M. LEFEBVRE: «Les garanties de l'Agence Internationales de l'Énergie Atomique À l'Épreuve des crises récentes du regime non-prolifération nucléaire», *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 42, 1996, pp. 137-164; B. MONAHAN: «Giving the Non-Proliferation Treaty Teeth: Strengthening the Special Inspection Procedures of the International Atomic Energy Agency», *Virginia Journal of International Law*, Vol. 33, N° 1, 1992, pp. 161-197 y Th. HIRSCH: «The IAEA Additional Protocol: What It Is and Why It Matters», *The Nonproliferation Review*, Vol. N° 2, 2004, pp. 140-166.

control y disponer de la información necesaria sobre la gestión del ciclo nuclear militar de India, Pakistán e Israel.

Sin embargo, la posibilidad de incrementar el número de Estados con estatuto nuclear en el TNP encuentra serios obstáculos. En términos políticos, los Estados nucleares del TNP –EE.UU., Federación Rusa, Francia, Gran Bretaña y China–, además de aceptar, naturalmente, la pérdida del privilegio de ser los únicos Estados que durante cuarenta años han gozado de una legalidad nuclear aceptada progresivamente por la práctica totalidad de los Estados de la sociedad internacional, lo que les ha proporcionado una posición de poder importante, ahora tendrían que compartir esos privilegios con otros Estados que accedieron a su independencia después de ser territorios coloniales suyos o estuvieron bajo su órbita de poder y sirvieron a sus estrategias en materia de seguridad y defensa durante la Guerra Fría. Además, ni Israel ni la India y tampoco Pakistán detentan el poder real que los cinco Estados nucleares del TNP tienen como miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por lo que el estatuto nuclear que se les otorgara les proporcionaría una posición de poder ficticia, que no les corresponde, en términos reales, en la sociedad internacional.

Por último, habría que mencionar las consecuencias de la ampliación del número de Estados nucleares del TNP con respecto a los Estados gamberros, que verían en esta decisión una continuidad del carácter discriminatorio del Tratado pero, esta vez, dirigida directamente hacia ellos, avivaría los deseos de esos Estados de acelerar sus procesos de nuclearización y que otros saliesen de la situación de nuclearización latente en la que se encuentran para disfrutar de otra eventual ampliación del estatuto de Estado nuclear del TNP. Naturalmente, esto se produciría a costa del abandono del TNP por parte de esos Estados, como miembros no nucleares. Por ello, aceptar que estos Estados disfruten en condiciones de igualdad de los privilegios que les otorga el TNP es, naturalmente, una decisión política de un alcance importante¹¹⁶.

En conclusión, el aumento del número de Estados nucleares del TNP como medida destinada a garantizar el control sobre las exportaciones de India, Pakistán e Israel a otros Estados con motivaciones nucleares para que, de esta manera, éstas no contribuyan a la expansión de la proliferación nuclear horizontal y, por otra parte, como la mejor forma de llegar a conocer las condiciones de los ciclos nucleares de estos tres Estados e, incluso, pretender que éstos puedan comprometerse a una serie de garantías positivas y negativas de seguridad, como los Estados nucleares originarios del Tratado, encuentra una serie de obstáculos políticos importantes que neutralizan cualquiera de sus aspectos positivos, razón por la cual es mejor descartarla.

Ahora bien, del análisis anteriormente realizado no se debe deducir que las únicas opciones para tratar el problema de la proliferación nuclear y de la existencia de Estados nucleares jurídicamente no reconocidos se reduzcan a la convenien-

¹¹⁶ Sobre esta cuestión, consúltese N. TANNENWALD: «Deciding Not to Join the Nuclear Club, Review of Nonproliferation Norms: Why States Choose Nuclear Restraint», *The Nonproliferation Review*, Vol. 16, N° 3, 2009, pp. 452 y ss

cia o no de aumentar el número de Estados nucleares del TNP. Partiendo del convencimiento de que el TNP sigue siendo el marco de referencia global desde el que tienen que elaborarse nuevas propuestas en materia de no proliferación nuclear adaptadas a la realidad internacional actual, encorsetar el discurso sobre la proliferación nuclear horizontal en el número de Estados que deben ser considerados nucleares nos llevaría a asumir *a priori* una visión muy simplista y poco realista de un problema que cada vez se hace más difuso y complejo. Desde esta perspectiva, resulta necesario desarrollar un nuevo enfoque que suponga una adaptación real del TNP, para que desde el mismo pueda ofrecerse un tratamiento de la no proliferación de acuerdo con las características de los nuevos proliferadores post-bipolares. En este sentido, debería tenerse en cuenta la posibilidad de ofrecer cabida a los Estados nucleares post-bipolares en el marco del TNP, a través de la creación de nuevas categorías o estatutos desde los que éstos puedan asumir el compromiso de la desnuclearización, paralelamente al cumplimiento compromiso de desarme nuclear total que adquirieron las cinco potencias nucleares del Tratado¹¹⁷.

Sin embargo, como paso previo a la inclusión y desarrolla de nuevas categorías de Estados parte del TNP, los Estados nucleares del TNP, EE.UU., Federación Rusa, Francia, Gran Bretaña y China, deberían de modificar sus políticas nucleares de manera que contribuyesen a garantizar la seguridad de los Estados que han aceptado el estatuto de no nuclear. Los Estados nucleares del TNP, también miembros permanentes del Consejo de Seguridad, además de contar legalmente con el monopolio nuclear poseen el poder necesario para decidir las medidas recogidas en el Capítulo VII de la Carta de NN.UU. cuando se presenten situaciones que pongan en peligro la paz y la seguridad internacional. Y, naturalmente, la nuclearización de Estados en situaciones de seguridad concretas y en ámbitos geográficos delimitados pueden provocar dicho efecto. En este sentido, son varios los ámbitos en los que estos cinco Estados tendrían que cooperar para llevar a cabo iniciativas consensuadas.

En primer lugar, todos esos Estados deben ser conscientes de que su posición en la sociedad internacional les discrimina de manera positiva pero, al mismo tiempo, su condición privilegiada legalizada de Estados nucleares les está arrebatando la legitimidad política para luchar contra el fenómeno de la proliferación nuclear horizontal. Por ello, sería primordial que fuesen recuperando, de manera progresiva, esa legitimidad que han ido perdiendo a medida que han aumentado las críticas sobre las contradicciones subyacentes a los valores no proliferadores de los que estos Estados hacen continuamente gala. Una de las primeras críticas proviene de la participación oficiosa que estos Estados han tenido en el nacimiento y extensión del fenómeno de

¹¹⁷ Sverre Lodgaard realiza un reflexión interesante que sostiene el tenor de la propuesta que se realizará en las siguientes páginas cuando expresa la necesidad que tienen, por ejemplo, Estados como India y Pakistán de obtener un reconocimiento de su condición de Estados nucleares, que no tiene que implicar una equiparación inmediata de los mismos a las potencias nucleares del TNP, pero sí otro tipo de reconocimiento que les dote de una cierta legitimidad para que lleguen a implicarse e, incluso, se conviertan en protagonistas y activistas en materia de no proliferación y desarme. Véase S. LODGAARD: «Proliferation: Relevant Factors», *An Informal Panel Discussion on the Occasion of the 20th Anniversary of the Vienna International Centre*, 8 October 1999.

la proliferación nuclear horizontal¹¹⁸. En este sentido, es de todos conocida la imposibilidad de que muchos Estados, que ahora son nucleares o que se encuentran en un Estado de nuclearización latente, hayan podido llegar a esta situación sin la ayuda de los Estados nucleares del Tratado, ya sea por la participación directa de los mismos en esos planes nucleares o por el consentimiento o la indiferencia que han puesto de manifiesto ante las ayudas que prestaban sus respectivos aliados, fuesen éstos Estados nucleares o no. Naturalmente, esta situación fue fruto del oportunismo político y de la falta de responsabilidad de estas cinco potencias sobre las consecuencias futuras que la expansión del número de Estados nucleares tendría para la seguridad internacional. La segunda crítica proviene, exclusivamente, de los Estados nucleares post-bipolares que demandan los mismos privilegios de los que disfrutaban los Estados nucleares del Tratado y que consideran injusto que sus respectivas nuclearizaciones sean vistas como riesgos para la seguridad internacional, una vez que han dejado de cumplir la función que desempeñaban en los esquemas de seguridad bipolares. Por último, la crítica más generalizada entre los Estados de la sociedad internacional y en foros de cooperación gubernamentales y no gubernamentales se centra en las escasas medidas que han llevado a cabo los Estados nucleares para el cumplimiento del desarme nuclear global, al que se comprometieron por el Art. VI del TNP.

En efecto, la actitud hipócrita que los cinco Estados nucleares del TNP mantienen respecto al proceso de desarme mundial ha levantado susceptibilidades en el seno de las numerosas organizaciones internacionales no gubernamentales, que no han dudado en mantener una posición de denuncia activa y constante durante las cuatro últimas Conferencias en las que han analizado los progresos realizados en el marco del TNP. La primera, desarrollada en 1995, tuvo como principal resultado que los Estados parte del Tratado decidiesen la extensión definitiva del mismo. En la segunda, celebrada en el año 2000, se adoptaron un amplio número de acuerdos en materia de no proliferación y, en menor medida, en el ámbito del desarme, se alentaron las esperanzas de los defensores de un mundo sin armas nucleares. Pero, en 2005, la tercera Conferencia de Revisión terminó con un completo fracaso, en la que cuestiones tales como el Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre la legalidad del uso o la amenaza con armas nucleares, la negativa del Senado estadounidense a la ratificación del Tratado CTBT y el proyecto de defensa antimisiles de EE.UU., hicieron que un numeroso grupo de organizaciones internacionales no gubernamentales mostrasen, duramente, sus dudas sobre la existencia de una voluntad real por parte de los Estados nucleares del Tratado, especialmente EE.UU., Rusia y China, de llevar a cabo las medidas necesarias para conseguir un mundo libre de armas nucleares¹¹⁹. La cuarta Conferencia de Revi-

¹¹⁸ Resulta muy interesante el trabajo de Michael Pugh, en el que expone cómo, durante la Guerra Fría, la combinación de una serie de transferencias legales, más otras de doble uso, junto con los adelantos tecnológicos autónomos de los mismos proliferadores les ha permitido fabricar armas nucleares. (M. PUGH: «Combatting the Arms Proliferation Problem. Time to Embark on an Integrated Approach», *Nato Review*, Vol. 42, Nº 1, 1994, pp. 24-27).

¹¹⁹ Durante más de 20 años, el Comité sobre Desarme, uno de los Comités representado en la Conferencia de Organizaciones no Gubernamentales con un estatuto consultivo en Naciones Unidas, representa a más de 30 ONGs que concentran sus labores en materia de paz y desarme, entre las que

sión, celebrada en mayo de 2010 y precedida de la firma del Tratado START III ha finalizado con un amplio acuerdo de propósitos en materia de no proliferación y desarme que necesitarán de un gran número de negociaciones y acuerdos para ponerlos en marcha.

El factor decisivo en el fortalecimiento de dichas críticas y, en consecuencia, en el aumento de la pérdida de legitimidad de los Estados nucleares del Tratado para elaborar una estrategia de no proliferación es, sin lugar a dudas, la falta de unión entre los mismos a la hora de afrontar el problema con posiciones y medidas concretas. En este sentido, proyectos defensivos como el NMD estadounidense, al mismo tiempo que la negativa de este Estado a ratificar el CTBT; la posición ambigua de China hacia los Estados gamberros, como es el caso de Corea del Norte; o la negativa china a salir de una situación de disuasión nuclear activa y a ratificar el CTBT, son algunas de las muestras de la falta de consenso entre estas potencias que, únicamente, parecen coincidir a la hora de perpetuar su posición de Estados nucleares del TNP.

Para contrarrestar esa falta de consenso y esa pérdida de legitimidad progresiva, desde mi punto de vista, estos cinco Estados deberían partir de la definición de intereses comunes en materia de proliferación nuclear como paso imprescindible para adoptar una serie de compromisos que justifiquen el mantenimiento de su situación nuclear respecto al resto de los Estados de la sociedad internacional, que debería traducirse en el ámbito de sus doctrinas nucleares. Naturalmente, no existen, por el momento, posibilidades de que se produzcan enfrentamientos nucleares entre los mismos Estados nucleares del Tratado, ya que sus relaciones de seguridad están relativamente equilibradas y, por otra parte, el enfrentamiento en términos militares podría calificarse de absurdo. Pero, aun así, sería necesario que se comprometiesen entre sí mediante un pacto de no utilización en primer lugar del armamento nuclear y que, al mismo tiempo, pusiesen de manifiesto que el armamento nuclear con el que cuentan está al servicio de la paz y la seguridad internacional y

destacan: British-American Security Information Council, Center for Defense Information, Centre for International Peacebuilding, Council on Economic Priorities, Economists Allied for Arms Reduction, Fellowship of Reconciliation, Franciscans International, Friends World Committee for Consultation, Global Education Associates, Gray Panthers, Institute for Defense and Disarmament Studies, International Humanist and Ethical Union, International Network of Engineers and Scientist Against Proliferation, Lawyers Alliance for World Security, Lawyers Committee on Nuclear Policy, Loretto Community, Maryknoll Fathers and Brothers, Nuclear Age Peace Foundation, Pax Christi International, Peace Action, Presbyterian United Nations Office, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, Risho Kosei-Kai Found for Peace, Safeworld, Union of Concerned Scientists, Voice of Woman (Canada), War and Peace Foundation, War Resisters League, Women's International League for Peace and Freedom, World Conference on Religion and peace y World Veterans Federation. Sobre las aportaciones de estas Organizaciones no Gubernamentales Internacionales a la Conferencia de Revisión del TNP durante el año 2000, sobre todo por lo que se refiere al cumplimiento del Art. VI del Tratado y a los problemas para la entrada en vigor del CTBT, véase «Presentations by Non-Governmental Organizations to the 1999 Meeting of the Preparatory Committee for the Non-Proliferation Treaty Review Conference», may 11, 1999, United Nations, New York y C. STOIBER: «The Evolution of the NPT Review Conference Final Documents 1975-2000», *The Nonproliferation Review*, Vol. 10, N° 3, 2003.

que dejará de existir en el momento en que este armamento deje de ser necesario para mantener dicha paz o seguridad internacional. En este sentido, la medida más adecuada se basaría en adoptar un acuerdo conjunto en el que dejase claro, por una parte, que sus respectivos arsenales nucleares no son un instrumento disuasivo o defensivo susceptible de utilización frente a los Estados no nucleares de la sociedad internacional, por lo que no supondrá un peligro y, por otra parte, clarificar cuál va a ser la utilidad de los arsenales nucleares de los cinco Estados nucleares del TNP, que, naturalmente, debería estar encaminada a garantizar la seguridad de aquellos Estados que no poseen armas nucleares.

Para ello, ya existe un mecanismo adecuado, el de las garantías positivas y negativas de seguridad, aunque su articulación, hasta el momento, deja mucho que desear, según la opinión de la mayor parte de Estados que se han comprometido a no adquirir armas nucleares y a formar parte del TNP como Estados no nucleares y que, además, no son miembros de una alianza defensiva en la que se encuentre un Estado nuclear que pueda asistirles en caso de ser objeto de un ataque con armas nucleares. Este tipo de medidas fueron demandadas inmediatamente después de la conclusión del TNP y, principalmente, por el Grupo de los Países no Alineados, que exigían una contrapartida en materia de seguridad al compromiso que habían adquirido de no convertirse en Estados nucleares.

Las garantías positivas demandadas por una buena parte de Estados no nucleares consisten en obtener de los Estados nucleares del TNP, también miembros permanentes del Consejo de Seguridad, un compromiso serio e incondicional de asistencia en el caso de que un Estado no nuclear sea agredido o amenazado con armas nucleares. Mientras que las garantías negativas exigen de los Estados nucleares un pacto universal que prohíba el uso de armas nucleares contra aquellos Estados que están desprovistos de las mismas.

Respecto a *las garantías positivas*, la continuidad de las presiones en el seno de la Asamblea General y, en especial, por parte de los países no alineados llevó a EE.UU., Gran Bretaña y la URSS a patrocinar la adopción por el Consejo de Seguridad de la Resolución 255 (1968) de 19 de junio de 1968, con la abstención de Francia¹²⁰. En esta Resolución, el compromiso de asistencia seguía siendo parcial, ya que sólo estos tres Estados nucleares se comprometían a la asistencia y tampoco se especificaba en dicha Resolución si el Consejo de Seguridad actuaría en el marco del Capítulo VII de la Carta cuando se produjese un ataque nuclear contra un Estado no nuclear. De cualquier manera, teniendo en cuenta la inacción del Consejo de Seguridad por el veto recíproco que ejercieron ambas superpotencias durante la Guerra Fría, nunca se hubiesen aplicado las imprecisas medidas previstas en la Resolución, por la que estos tres Estados se comprometían a asistir inmediatamente a los Estados no nucleares del TNP, en caso de que éstos fuesen objeto de amenaza o ataque con armas

¹²⁰ Sobre la posición particular de Francia y China al respecto, consúltese L. A. DUNN: «NPT 1995: Time to Shift Gears», *Arms Control Today*, Vol. 23, Nº 9, 1993, pp. 14-19 y sobre el contenido de las declaraciones de EE.UU., Francia, Federación Rusa y Reino Unido en H. FEIVESON y E.J. HOGENDOORN: «No First Use of Nuclear Weapons», *The Non Proliferation Review*, Nº 2, 2003, pp. 1-9.

nucleares, sin precisar en ese momento la naturaleza de dicha asistencia, por lo que la Resolución fue calificada por los Estados no nucleares como insuficiente.

Años más tarde, una vez que la situación de seguridad internacional sufrió cambios fundamentales y después de soportar las continuas presiones de los Estados no nucleares, los cinco Estados nucleares decidieron adoptar en el seno del Consejo de Seguridad una nueva Resolución, la 984 (1995), en la que se redefinen las garantías positivas de seguridad. En dicha Resolución, los Estados nucleares dejan claro que adoptarán las medidas necesarias para responder a la agresión o amenaza con armas nucleares a un Estado no nuclear, al mismo tiempo que prestarán ayuda técnica y humanitaria al Estado no nuclear que haya sufrido el daño. Sin embargo, estas garantías positivas dejan aún insatisfechos a los Estados no nucleares que son conscientes de la posibilidad de que en caso de veto estas garantías serían inaplicables. Además, en la Resolución no va más allá de lo recogido en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, que, según su artículo 39, en el caso de que se produzca un quebrantamiento de la paz, una amenaza para la paz o un acto de agresión se podrán adoptar las medidas coercitivas pertinentes. En definitiva, que la Resolución 984(1995) considere directamente que una amenaza o agresión con armas nucleares constituye uno de los supuestos para adoptar medidas sobre la base del capítulo VII de la Carta no ha sido considerado como un progreso en la redefinición de las garantías positivas de seguridad, sino más bien una constatación de la potestad con la que cuentan los Estados miembros del Consejo de Seguridad de poner en marcha una serie de medidas coercitivas. Además de la necesidad de contar con un compromiso firme y uniforme, por lo que a esas garantías de seguridad positivas se refiere, los Estados no nucleares, sobre todo como consecuencia del fin de la bipolaridad, empezaron a exigir con más firmeza que junto a las garantías positivas se llevasen a cabo otras negativas, por las que los Estados nucleares se comprometiesen a no utilizar su armamento nuclear contra los no nucleares y que ambos tipos de garantías fuesen recogidos en un texto jurídico obligatorio, que ofreciese una definición uniforme y, en consecuencia, una interpretación unánime.

Sin embargo, los Estados nucleares del Tratado han articulado *las garantías negativas de seguridad* a través de declaraciones unilaterales caracterizadas por una gran diversidad en su forma jurídica y en su contenido¹²¹. Exceptuando el caso chino, las declaraciones unilaterales del resto de los Estados nucleares del TNP están sujetas a una serie de reservas¹²². El mínimo común denominador de la for-

¹²¹ Incluso, las propuestas y las perspectivas sobre el contenido de las garantías de seguridad son muy fragmentadas: 1) prohibición al recurso a las armas nucleares; 2) no empleo de armas nucleares en primer lugar; 3) prohibición del uso de armas nucleares contra zonas libres de armas nucleares; 4) compromiso firme unilateral e incondicional de no utilización de armas nucleares contra Estados que son partes de una zona libre de armas nucleares o son Estados no nucleares del TNP, etc. (A. BIAD: «Les arrangements internationaux pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace de ces armes», *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 43, 1997, pp. 228 y ss.)

¹²² Sobre la conveniencia de fortalecer el consenso internacional a favor del «No Primer Uso» de armas nucleares y la inconveniencia para la seguridad internacional del cambio de estrategia nuclear de EE.UU., véase L. A DUNN: «The Case for An Enforceable Consensus Against NBC First Use», *The Nonproliferation Review*, Vol. 9, Nº 3, 2002, p.82-88. El «No Primer Uso» de armas nucleares

mulación de las declaraciones unilaterales por parte de estos cuatro Estados nucleares pone de manifiesto el compromiso de no-agresión nuclear contra Estados no nucleares del TNP y a Estados que son parte de una zona libre de armas nucleares, siempre y cuando éstos no estén de alguna manera asociados a Estados nucleares que amenacen o ataquen a los Estados que han formulado estas declaraciones¹²³. Naturalmente, la consideración de Estado asociado o en asociación con el Estado agresor o que amenaza con armas nucleares tiene múltiples interpretaciones, que pueden ir desde la participación indirecta en las acciones del Estado agresor hasta la posibilidad de que el Estado no nuclear contenga en su territorio alguna base militar, haya prestado su espacio aéreo marítimo o terrestre al Estado agresor, etc¹²⁴. Por ello, el Grupo de los 21 países no alineados ha señalado que todas estas declaraciones unilaterales, aunque en menor medida la china, no responden a las garantías legítimas de seguridad que reclaman los Estados no nucleares, debido a la imprecisión de la redacción de las mismas y a la libertad de interpretación a la que se prestan¹²⁵. A este respecto, la Asamblea General no ha dudado en emitir, en cada uno de sus periodos de sesiones de los últimos años¹²⁶, Resoluciones en las que se hacía un llamamiento a los Estados nucleares del TNP para que adoptasen un modelo consensuado de garantías positivas y negativas como elemento principal para eliminar la posibilidad de que se produzcan futuras nucleari-

forma parte de las estrategias Nucleares de China y Rusia en F. BOYLE: *The Criminality of Nuclear Deterrence. Could the US: War on Terrorism Go Nuclear?*, Atlanta: Clarity Press, 2002, p. 85 y ss.)

¹²³ La renuncia a la utilización de armas nucleares contra las zonas libres de armas nucleares se considera un factor fundamental para la eficacia de las mismas. Las garantías negativas de seguridad para las zonas libres de armas nucleares se incluyen siempre en un Protocolo anejo al Tratado por el cual se constituyen, y que firman los Estados nucleares del TNP. Este modelo de protocolo apareció por primera vez en el Tratado de Tlatelolco y fue seguido por los Tratados de Rarotonga, Pelindaba y Bangkok. El problema principal de estos protocolos reside en que siempre van acompañados de declaraciones interpretativas, por lo que en ciertas circunstancias los Estados nucleares pueden reconsiderar el no empleo de armas nucleares contra los Estados que forman parte de estas zonas. Al igual que en las Declaraciones unilaterales, las declaraciones interpretativas de estos protocolos se refieren a la posibilidad de que los Estados partes de la zona se asocien o estén en asociación con un Estado nuclear que haya agredido o amenace al Estado nuclear firmante del Protocolo (A. BIAD: «Les arrangements internationaux pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace de ces armes», *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 43, 1997, pp. 233 y ss.)

¹²⁴ Véanse las Declaraciones Unilaterales de EE.UU. (CD/1305), Francia (CD/1307), Gran Bretaña (CD/1306), Rusia (CD/1311) y China (CD/1309).

¹²⁵ Véase CD/825.

¹²⁶ Véase las Resoluciones de la Asamblea General sobre la necesidad de que los Estados nucleares se comprometiesen a una serie de garantías positivas y negativas para con los no nucleares: 45/54, de 4 de diciembre de 1990, 46/32, de 6 de diciembre de 1991, 47/50, de 9 de diciembre de 1992, 48/73, de 16 de diciembre de 1993, 49/73, de 15 de diciembre de 1994, 50/68, de 12 de diciembre de 1995, 51/43, de 10 de diciembre de 1996, 52/36, de 9 de diciembre de 1997, 53/75, de 4 de diciembre de 1998, 54/52, de 1º de diciembre de 1999, 55/31, de 20 de noviembre de 2000, 56/22, de 29 de noviembre de 2001, 57/56, de 22 de noviembre de 2002, 58/35, de 8 de diciembre de 2003, 59/64, de 3 de diciembre de 2004, 60/53, de 8 de diciembre de 2005, 61/57, de 6 de diciembre de 2006, 62/19, de 5 de diciembre de 2007, y 63/39, de 2 de diciembre de 2008. El Grupo de los Países No Alineados presentó en la Conferencia de Desarme un «Proyecto de Protocolo de Garantías de Seguridad» para que figurase como anexo al TNP (Doc. A/49/287).

zaciones, apuntando la necesidad de que la Conferencia de Desarme¹²⁷ llevase a cabo las negociaciones oportunas para elaborar una convención internacional en la que se recogiese, de manera efectiva, garantías incondicionales y con una formulación común por parte de los Estados nucleares de que no utilizarán armamento nuclear en contra de los Estados que no poseen armas nucleares. Sin embargo, este proyecto no podrá ver la luz si EE.UU. no se compromete a no incluir en futuras revisiones de su Postura Nuclear la posibilidad de atacar en primer lugar con armas nucleares, incluso a Estados que no las poseen, con lo cual desde ese momento EE.UU. estaría incumpliendo las garantías negativas que han dado las distintas administraciones durante la Guerra Fría¹²⁸.

Esta situación ha trasladado a la sociedad internacional una sensación de inseguridad con respecto a la utilidad que realmente tienen los arsenales nucleares de los Estados nucleares del TNP, y para poder transformar esta imagen debería de afrontarse una redefinición de las garantías de seguridad negativas y positivas que, de alguna manera, terminase con las incertidumbres que despiertan¹²⁹, sobre todo en el momento en que Estados no nucleares empiezan a temer por su supervivencia cuando se sienten destinatarios de la estrategia nuclear de otro Estado en vías de nuclearización y, en consecuencia, el Estado, hasta ahora no nuclear, encuentre como mejor opción de seguridad el inicio de un programa nuclear.

Para evitar esta situación, los Estados nucleares deben comprometerse a desarrollar una serie de medidas positivas por las que, de forma unánime, cualquier

¹²⁷ Dentro de la Conferencia de Desarme se ha constituido un comité especial que se encarga de elaborar un proyecto de convención sobre garantías positivas y negativas de seguridad. El proyecto presentado a la Asamblea General que más aceptación ha tenido ha sido un proyecto de convención elaborado por la India que fue aprobado por 109 votos a favor, 30 en contra y 27 abstenciones (Resolución 52/39 C de 9 de diciembre de 1997, Doc. A/C.1/52/L. 15). Sin embargo, en el marco de la Conferencia de Desarme, se han barajado otras posibilidades, tales como la elaboración de un Protocolo adicional al TNP, la elaboración de una nueva resolución por parte del Consejo de Seguridad o un acuerdo de elaboración de declaraciones unilaterales con una formulación más homogénea. Véase la Resolución 56/PV.68 de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 2001, sobre «concertación de arreglos internacionales eficaces para dar garantías a los Estados que no poseen armas nucleares contra el empleo o la amenaza del empleo de armas nucleares» (A/RES/56/22).

¹²⁸ Sobre la revolución que ocasionó la Revisión de la Postura Nuclear de EE.UU. elaborada por la Secretaría de Defensa en 2002, véase D. KRIEGER: «The U.S. Nuclear Posture Review: Putting The Promise of Disarmament on the Shelf», *Website of The Nuclear Age Peace Foundation*, 16 de marzo de 2002, (www.wagingpeace.org), pp. 1-2. En Febrero de 2002, Richard Boucher, portavoz de la Secretaría de Estado declaró: «Los EE.UU. se reafirman en que no usarán armas nucleares contra Estados no nucleares del TNP, excepto en caso de invasión o ataque terrorista a EE.UU., sus territorios, sus tropas o a Estados que tengan alianzas defensivas con EE.UU. que sean perpetrados por Estados asociados o aliados de Estados nucleares» (Department of State. «Daily Press Briefing», February 22, 2002)

¹²⁹ Además, algunos Estados como EE.UU. y la Federación Rusa han otorgado garantías de seguridad de manera selectiva. Por ejemplo, ambos lo hicieron con Ucrania, Kazajstán y Bielorrusia en el marco del Protocolo de Lisboa de 1992, relativo al Tratado START I y, también, ofrecieron garantías negativas de seguridad a Corea del Norte en el ámbito del Marco Acordado de 21 de octubre de 1994. Sobre estas cuestiones, véase A. PIGRAU SOLÉ: *El régimen de no proliferación ...*, op. cit., pp. 251-256 y, en concreto, sobre la influencia de las garantías negativas en los planes de desnuclearización de Ucrania, consúltese J. W.R. LEPINGWELL: «Negotiations Over Nuclear Weapons: The Past as Prolongue?», *Arms Control Today*, Vol. 3, N° 4, 1994, pp. 1-11.

Estado nuclear que amenace o lleve a cabo una agresión con armamento nuclear contra otro Estado no nuclear contará con la respuesta unánime e inmediata por parte de los Estados nucleares del TNP, que en el marco del Consejo de Seguridad llevarán a cabo una política disuasiva nuclear conjunta que neutralice las amenazas del primero o, en caso de ataque, una respuesta que garantice la neutralización del agresor¹³⁰. En este sentido, todos los Estados no nucleares que temen por su supervivencia ante la aparición de un nuevo Estado nuclear podrán tener la garantía de que dicho Estado tendrá que replantearse su política ofensiva ya que le podría costar su desaparición. En los casos en los que dicha situación acontece entre Estados con armamento nuclear, si existe un equilibrio nuclear entre ambos, muy probablemente no se producirán enfrentamientos y, en caso contrario, el primero en utilizar el armamento, también debería contar con la superioridad de la respuesta de los Estados nucleares del TNP. Asimismo, deberá considerarse la posibilidad de que un Estado que dispusiese de armamento nuclear y quebrantase la paz y la seguridad internacional agrediendo o invadiendo a otros Estados no nucleares sin utilizar dicho armamento, pero llevando a cabo una acción militar ofensiva convencional o con otro tipo de armamento de destrucción masiva diferente al nuclear, tendrá la debida respuesta militar con proporcionalidad al tipo de ataque y al armamento utilizado por parte del Consejo de Seguridad para, posteriormente, proceder a su desnuclearización inmediata¹³¹.

Con respecto a las garantías negativas de seguridad, las diferencias entre las interpretaciones de estos Estados cuando se comprometen a no utilizar armamento nuclear contra el ataque de un Estado no nuclear estriban en las consideraciones que merece la situación de seguridad en la que puede encontrarse el Estado agresor. De cualquier manera, desde mi punto de vista, los términos en los que se redacten las garantías negativas no son tan importantes mientras que se demuestre una unidad de opiniones y se garantice la seguridad de los Estados no nucleares y la proporcionalidad en las respuestas hacia el atacante.

En definitiva, la cuestión de que las garantías positivas y negativas de seguridad sean firmes, unánimes y de cumplimiento inmediato es fundamental para justificar el mantenimiento de los arsenales nucleares de los cinco Estados del Tratado y, al mismo tiempo, garantizar la seguridad de los Estados no nucleares del Tratado

¹³⁰ Como señala Herron, los nuevos proliferadores nunca podrán competir ni cuantitativa ni cualitativamente con los arsenales de la antigua URSS y de EE.UU. Además, incluso, teniendo en cuenta la dinámica de desarme que están desarrollando ambos, lo más probable es que sus arsenales nucleares se reduzcan pero se conviertan en más competitivos y relevantes: En H. G. HERRON: «Antiproliferation for the 21st Century», *loc. cit.*, pp.22-23.

¹³¹ Sokolski define la situación de Estados como Irak en el umbral nuclear como proliferación no apocalíptica. En este tipo de situaciones, recomienda utilizar medidas de anti-proliferación como el desarme, después de la operación Tormenta del Desierto, o las sanciones económicas. Sin embargo, en opinión del autor, si esas medidas se hubiesen tomado un poco más tarde e Irak hubiese logrado terminar su ciclo nuclear militar y hubiese llevado a cabo una labor diplomática intensiva para procurar que no se formasen coaliciones en su contra, su proliferación hubiese sido no apocalíptica y el ataque convencional de la coalición internacional contraproducente. En H. D. SOKOLSKI: «Nonapocalyptic Proliferation: A New Strategic Treat?», *The Washington Quarterly*, Vol. 17, N° 2, 1997, pp. 115-127.

frente a los Estados nucleares al margen del mismo. Por otra parte, podrían ser un buen mecanismo para frenar algunos de los futuros planes de nuclearización de Estados que ven en la proliferación nuclear horizontal una amenaza para su seguridad y, por lo tanto, perciben el arma nuclear como el único instrumento para disuadir a los Estados nucleares post-bipolares. Este tipo de mecanismo podría suplir, de alguna manera, el control que mantenían las dos superpotencias sobre las políticas exteriores del resto de los Estados y las garantías que éstas ofrecían a sus aliados. Pero estas medidas de carácter general deben completarse y reforzarse con otras dirigidas a situaciones regionales concretas, en las que los dilemas de seguridad que están apareciendo necesitan un trato diferenciado y específico, destinado fundamentalmente a reestablecer el equilibrio regional para poder garantizar que no se producirán enfrentamientos nucleares e, incluso, que en un futuro los Estados nucleares de la zona renuncien, de manera progresiva, a sus respectivos arsenales.