

Las amenazas de Moscú sobre el empleo de armas nucleares y sus sucesivas retiradas de los acuerdos de desarme dan un nuevo enfoque a la disuasión

El actual contexto de retórica nuclear

Capitán de navío Ricardo Valdés Fernández

Jefe del Área de Análisis Geopolítico

División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa (SEGENPOL)

EN un modelo de arquitectura de seguridad, la disuasión será probablemente el pilar que soporte más peso sin desatender otros como son la inteligencia o la cooperación internacional. En España además creemos que, al menos en el ámbito de la Defensa, el diálogo, la empatía o las medidas de confianza complementan eficazmente esa columna vertebral, que representa la disuasión.

El ser humano ha considerado, a lo largo de su historia, que para la defensa de su propia existencia necesitaba mantener un entorno seguro ante cualquier amenaza, y eso nos lleva a considerar, en términos de seguridad, que la disuasión es tan antigua como nuestra propia existencia. Disuadir es, según el diccionario de la Real Academia Española, «Inducir (a alguien) con razones a cambiar de opinión o a desistir de un propósito». En el actual marco de seguridad, las «razones» las buscamos en el desarrollo de capacidades militares para afrontar nuestros riesgos y amenazas, y hacerlas creíbles ante cualquier potencial adversario, como paso previo para respaldar el diálogo, herramienta vital y prioritaria ante cualquier desavenencia.

En Ucrania, el adversario probablemente no habría cruzado la frontera si hubiera detectado o, al menos intuido, que al oeste de la frontera ucraniana se ejercía una disuasión creíble. Si la credibilidad se cuestiona será porque, probablemente, como tantas veces en la historia, ha existido algún exceso de confianza: los europeos no imaginábamos que una nueva guerra iba a tener lugar en el corazón de Europa y quizás descuidamos nuestra capacidad para disuadir

no haciéndola suficientemente evidente. Bien es cierto que tampoco el presidente Putin imaginó que a día de hoy todavía existiría un Gobierno ucraniano fuera de su ámbito de influencia. La credibilidad es, por tanto, un principio básico en las relaciones humanas y el mundo de las percepciones y algo que también puede aplicarse a la disuasión.

El marco de la guerra en Ucrania, entre otras muchas cuestiones, nos ha trasladado a una narrativa nuclear que recuerda especialmente al período de la Guerra Fría. La justificación probablemente la encontremos en que el presidente Putin persigue, desde incluso antes de la invasión a gran escala de Ucrania, disuadir a Occidente de su apoyo a Kiev. En la Guerra Fría, y en un escenario de dos bloques muy compactos, surgió el concepto de la «teoría de la disuasión», acuñado en el nivel político principalmente para referirse a las armas nucleares como el elemento diferencial en la capacidad de un Estado para disuadir. La situación a día de hoy nos lleva a que en el escenario internacional haya que medir con esmerada precisión las consecuencias de cualquier decisión que se tome. No cabe duda de que la narrativa del Kremlin, sumada al propio abandono de determinadas medidas de confianza plasmadas en documentos en

El conflicto en Ucrania nos ha trasladado a una narrativa nuclear que recuerda a la Guerra Fría



Rick Bajomas/ONU

forma de tratados o acuerdos que pretendían limitar el uso, almacenamiento y desarrollo de capacidades nucleares y que hoy han pasado a ser irrelevantes, han incrementado la necesidad de una disuasión creíble.

A primeros del mes de octubre, el nuevo secretario general de la OTAN, Mark Rutte, afirmó que no veía «ninguna amenaza inminente de que Rusia utilice armas nucleares a pesar de la retórica imprudente e irresponsable del Kremlin». La afirmación se produjo una semana después de que el presidente Putin dijera que Rusia estaba considerando cambiar su doctrina militar para «considerar un ataque de un Estado no nuclear (como Ucrania) que estuviera respaldado por otro con armas nucleares como un ataque conjunto del que apoya y el apoyado». Otro de los aliados del Kremlin, el líder de Corea del Norte, Kim Jong Un, aprovechando unas maniobras militares surcoreanas, afirmaba que sus fuerzas recurrirían «sin vacilar» a las armas nucleares en caso de un ataque contra su territorio de parte de Corea del Sur.

La narrativa o los propios ensayos nucleares no son nuevos, y las tensiones geopolíticas que se producen en determinadas regiones tienen también mucho que ver con la capacidad de respaldar acciones con el paraguas de la disuasión nuclear como estamos viendo en Oriente Medio o, echando la vista atrás, en las tensiones cíclicas que se generan entre India y Pakistán. Las estimaciones de ojivas nucleares chinas van cada año en aumento. En Occidente, el Concepto Estratégico de la OTAN refleja la capacidad nuclear como herramienta de disuasión para preservar la paz. La Brújula

Estratégica de la Unión Europea tiene muy presente la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores, como una amenaza persistente. Nuestra Estrategia de Seguridad Nacional, de 2021, además de considerar esa proliferación de armas de destrucción masiva como un riesgo y amenaza para la seguridad nacional, hace referencia a lo ya comentado, que el «orden nuclear heredado de la Guerra Fría se ha visto erosionado con el desmantelamiento de varios de los acuerdos de control de armas que limitaban la carrera armamentística entre EEUU y Rusia».

TRATADOS BILATERALES

Es verdad que el diálogo también ha sido una tendencia humana desde la antigüedad, al igual que la citada disuasión, y mediante él se ha conseguido promover medidas de confianza en determinados periodos históricos. Sin embargo, el ciclo de la historia que nos toca vivir, dictamina que corren tiempos difíciles para los acuerdos multilaterales relativos al control de armamentos, proliferación de armamento nuclear y a las medidas de construcción de esa confianza mutua, ya que prácticamente la totalidad del régimen de control de armamento nuclear heredado de la Guerra Fría ha desaparecido. En particular, Rusia y Estados Unidos construyeron un gran arsenal nuclear tras la Segunda Guerra Mundial, alcanzando su máxima capacidad durante la Guerra Fría, y desde entonces han tratado de contener la escalada en el despliegue de ojivas nucleares a través de tratados bilaterales para restringir su número.

EEUU considera estos acuerdos una reliquia del pasado, legado de un mundo bipolar en el que existía otra única superpotencia ya



desaparecida. En el pretendido —por las potencias revisionistas— mundo multipolar, en el que la principal preocupación de Washington es la emergencia de China, el pragmatismo estadounidense no ve ningún valor en mantener acuerdos bilaterales con Rusia, a la que ya considera probablemente una potencia regional en decadencia.

El desmantelamiento de esos acuerdos de control de armas, muy orientados al bilateralismo de la Guerra Fría, tuvo su punto álgido a lo largo del pasado año. Rusia se retiró de su ratificación del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN) y del Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE). También suspendió su participación (al igual que China y EEUU) en el Tratado Nuevo START; el *Strategic Arms Reduction Treaty*, también conocido como START III, que fue firmado por EEUU y Rusia en 2010 en un momento de distensión entre ambas potencias y limitaba el número de cabezas nucleares desplegadas a un tercio de las autorizadas por el START original de 1991.

Washington ha ido abandonando todos los acuerdos en vigor desde la Guerra Fría, comenzando por el tratado ABM de 1972 (del que se retiró en 2001) y siguiendo por el tratado INF de 1986 (que dejó en 2019). El primero, tratado *Anti-Ballistic Missile* (ABM), limitaba a dos el número de baterías antimisiles balísticos desplegadas por cada superpotencia, ya que estos sistemas de armas limitan la capacidad de disuasión y podían incitar a realizar un ataque nuclear preventivo. El presidente Bush retiró a EEUU del Tratado para poder desplegar un nuevo escudo antimisiles, contra una futura amenaza

iraní que ha sido interpretado por Moscú como si fuera contra él. El segundo, tratado INF, *Intermediate-Range Nuclear Forces*, eliminó los misiles de crucero y balísticos con un alcance entre los 500 y los 5.500 km en Europa. EEUU aludió a incumplimientos por parte de Rusia para denunciar este Tratado, algo que fue negado por Moscú en su momento.

La consecuencia inmediata de estos abandonos es que la agenda internacional de reuniones para avanzar en el control de armamentos está prácticamente paralizada, puesto que los resultados son ineficientes, al no poder llegar a documentos de consenso; ejemplos los tenemos en la V Conferencia de Revisión de la Convención de Armas Químicas o la Primera Comisión Preparatoria para la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (que debería culminar en la Conferencia de Revisión de 2026).

En relación con Irán, en respuesta a las violaciones del cumplimiento del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), constatados por diferentes informes del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) —a pesar del oscurantismo del propio programa nuclear iraní— durante el pasado año, la UE ha mantenido sus sanciones y ha asumido las de la ONU como propias. Por tanto, no estamos ante un escenario optimista que permita llegar a acuerdos con Irán que limiten las cantidades y niveles de enriquecimiento de uranio.

Corea del Norte, a pesar de las sanciones internacionales, no ha escatimado esfuerzos hasta ahora en sus ensayos de misiles de distintos alcances y capacidad de carga, así como diferentes

intentos —con poco éxito— de puesta en órbita de un satélite de reconocimiento militar.

TRATADOS NUCLEARES MULTILATERALES

El Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), un acuerdo multilateral que entró en vigor el 22 de enero de 2021 tras la 50ª ratificación por Honduras, está firmado actualmente por 94 Estados y ratificado por 73. En la Unión Europea, Austria, Irlanda y Malta lo han ratificado. En la OTAN, ninguno de sus miembros lo ha firmado, y aquellos Estados con armamento nuclear han dejado claro en reiteradas ocasiones que no solo no les vincula, sino que además no estamos ante un texto jurídico que pueda incorporarse al derecho consuetudinario internacional.

El TPAN «prohíbe desarrollar, producir, recibir, transferir, amenazar o usar armas nucleares, e incluye disposiciones sobre la prohibición de realizar ensayos nucleares, solicitar o recibir asistencia por cualquier Estado para cualquier actividad contraria al TPAN y la prohibición de estacionar, instalar o desplegar cualquier arma nuclear en el territorio de un Estado parte».

El Tratado sobre la No Proliferación (TNP) es un tratado internacional clave, también multilateral, cuyo objetivo es prevenir la propagación de las armas nucleares y la tecnología armamentística, promover la cooperación en la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos e impulsar el objetivo de lograr el desarme nuclear y el desarme general y completo. El TNP es probablemente a día de hoy el único tratado multilateral que representa un compromiso vinculante para los Estados poseedores de armas nucleares respecto del objetivo del desarme.

Desde el año 1968 el desarme nuclear se ha debatido precisamente en el marco del TNP, que en su Artículo VI estipula que los Estados Partes se comprometen a «celebrar negociaciones sobre medidas eficaces relativas al cese de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear y sobre un tratado de desarme general y completo». El TNP incluye, además, qué Estados pueden poseer armas nucleares: EEUU, URSS (ahora Federación Rusa), China, Reino Unido y Francia, prohibiendo su posesión al resto de países adheridos.

El TNP consta de tres pilares: la no-proliferación nuclear para los Estados que en 1968 carecían de ese tipo de armas; el desarme de los cinco países que ya eran potencias nucleares; y el derecho de todos al uso pacífico de la energía nuclear. El primer pilar se ha visto superado por la proliferación en Estados que no son parte del TNP, como India, Pakistán e Israel o Corea del Norte que sí era parte del TNP, pero en enero de 2003 anunció su retirada del mismo para desarrollar su programa nuclear; en el segundo pilar los progresos han sido muy limitados. Los Estados poseedores de armamento

nuclear y que firmaron el TNP han interpretado el tratado como permisivo y no prohibitivo (como sí lo es el TPAN) para los poseedores de armamento nuclear. Se ha llevado a cabo la Primera Comisión de preparación del nuevo ciclo de revisión de TNP, que, a pesar del trabajo de algunos Estados, entre ellos España, para tender puentes entre las distintas visiones del desarme y no proliferación nuclear, a través de propuestas como la Iniciativa de Estocolmo, se encuentra con la oposición por parte de Irán, incluso a objetivos de mínimos, lo que vaticina un desarrollo complicado del actual ciclo de revisión.

El objetivo del TNP y del TPAN es el mismo: poner fin a las armas nucleares, pero mientras el primero opta porque las potencias nucleares avancen hacia el desarme (una visión permisiva), el segundo opta por la prohibición (una opción prohibicionista). Al TPAN se le critica desde los países signatarios no poseedores de armamento nuclear que carece de un mecanismo de verificación que dé «garantías creíbles a los Estados Parte del cumplimiento de las obligaciones contraídas y no define un mecanismo para la eliminación del arsenal nuclear de un Estado poseedor de armas nucleares».

ESPAÑA Y EL TPAN

España comparte el objetivo del TPAN y la eliminación completa de las armas nucleares, pero considera que los esfuerzos deben centrarse en fortalecer y avanzar en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el ámbito del TNP, como instrumento universalmente aceptado de no proliferación y desarme. España considera que el TPAN contribuye a erosionar el sistema actual, y además tiene algunas debilidades (protocolo de verificación del desarme no claramente definido, no incluye a ningún poseedor

del arma nuclear, y es incompatible con el enfoque gradual propio del desarme). Con el objetivo de tratar de alcanzar consensos que permitan avanzar en el desarme nuclear dentro del TNP, España se sumó a la Iniciativa de Estocolmo (14 países) para trabajar en construir puentes entre las distintas sensibilidades.

Aunque la mayor parte de estudios consideran que no existe incompatibilidad legal entre el Tratado de la OTAN y el TPAN, sí concluyen que hay una incompatibilidad política y no es posible ser miembro de la organización (que incluye la disuasión nuclear) y del TPAN. España, hasta ahora, no ha acudido como observador a las reuniones del TPAN, pero en 2020 la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados de España aprobó una resolución en la que acogía con satisfacción la negociación y adopción del TPN «como un esfuerzo para avanzar hacia la paz, la seguridad y el desarme». Por tanto, las declaraciones de España se centran en resaltar los puntos comunes (compartimos el objetivo de un mundo sin armas nucleares) y demostrar nuestra sensibilidad respecto a las consecuencias del uso de las armas nucleares.

El TNP es a día de hoy el único tratado multilateral que representa un compromiso vinculante