

REVISITANDO EL TRATADO SOBRE LA NO PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES ANTE LA DÉCIMA CONFERENCIA DE EXAMEN

REVISITING THE TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS IN THE LEAD-UP TO THE TENTH REVIEW CONFERENCE

ANA SÁNCHEZ COBALEDA*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DEL TNP. III. ESTRUCTURA, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES. IV. MECANISMO DE GARANTÍA DE APLICACIÓN: EL SISTEMA DE SALVAGUARDIAS DEL OIEA. V. BALANCE DEL TNP Y RETOS ANTE LA X CONFERENCIA DE EXAMEN. 1. NO PROLIFERACIÓN: ÉXITOS Y TENSIONES. 2. DESARME NUCLEAR: LA OBLIGACIÓN PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO. 3. LA EVENTUAL CONEXIÓN DEL TNP CON EL TPN. 4. ESTABLECIMIENTO DE ZONAS LIBRES DE ADM: DIFICULTADES PERSISTENTES. 5. ACCESO AL USO PACÍFICO DE LA ENERGÍA NUCLEAR. VI. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: Este artículo analiza la situación actual del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares en vísperas de la Décima Conferencia de Examen, prevista para el 2020 y aplazada por la pandemia del Covid-19. El análisis de su estructura, contenido y mecanismos de control de aplicación permite evaluar el estado del TNP y concluir cuáles son los principales retos a los que se enfrenta hoy en día, más de medio siglo después de su adopción. El tratado de referencia del régimen nuclear sigue enfrentándose a varios de los desafíos que han marcado los debates en torno a él en sus primeros 50 años - las críticas a su carácter antidemocrático, la falta de cumplimiento de los compromisos de desarme por parte de los Estados poseedores de armas nucleares o la vaguedad de ciertas disposiciones-, y, a la vez, debe enfrentarse a nuevos y complejos obstáculos, marcados principalmente por el actual y cambiante panorama nuclear internacional. Si bien las tensiones se han agravado desde la anterior Conferencia de Examen de 2015, la próxima -prevista para enero de 2022-, podría ser un catalizador que permita acercar posiciones, poner en valor lo logrado, y legitimar plenamente, una vez más, la estructura, los objetivos y el contenido de lo que se sigue considerando la piedra angular del régimen nuclear internacional.

ABSTRACT: This paper analyses the current status of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons on the eve of the Tenth Review Conference, scheduled for 2020 and postponed due to the Covid-19 pandemic. Analyzing its structure, content and enforcement mechanisms makes it possible to assess the state of the NPT and to conclude what are the main challenges it faces today, more than half a century after its adoption. While the nuclear regime's reference treaty continues to face several of the challenges that have marked the debates surrounding it in its first 50 years - the criticism of its undemocratic character,

Fecha de recepción del trabajo: 9.4.2021. Fecha de aceptación de la versión final: 17.10.2021.

* Investigadora Postdoctoral en el Área de Derecho Internacional Público y RRII de la Universidad de Barcelona (UB); sanchezcobaleda@ub.edu.

the lack of compliance with disarmament commitments by the nuclear-weapon states or the vagueness of certain treaty provisions- it must also face new and complex obstacles - mainly marked by the current and evolving international nuclear landscape. Although tensions have worsened since the previous Review Conference in 2015, the next one, scheduled for January 2022, could be a catalyst for bridging positions, highlighting what has been achieved, unify positions, and fully legitimizing, once again, the structure, objectives, and content of which is still considered the cornerstone of the international nuclear regime.

PALABRAS CLAVE: Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), Décima Conferencia de Examen, armas nucleares, salvaguardias nucleares, usos pacíficos energía nuclear

KEYWORDS: *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), 10th Review Conference, nuclear weapons, nuclear safeguards, peaceful uses of nuclear energy.*

I. INTRODUCCIÓN

La pandemia del coronavirus (Covid-19), que ha comportado el traslado al ciberespacio de multitud de actos, conferencias, reuniones e incluso cumbres al más alto nivel político, obligó a posponer la Décima Conferencia de Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (en adelante, TNP), cuya celebración estaba originalmente prevista del 27 de abril al 22 de mayo del 2020 en la sede de las NNUU en Nueva York. La magnitud de este evento quinquenal, que reúne a cientos de representantes de los 191 Estados parte del tratado, además de trabajadores de organizaciones no gubernamentales y, por supuesto, de personal de apoyo a las reuniones, hizo imposible improvisar una versión online del mismo. La Conferencia de Examen, en ocasiones referida también como Conferencia de Revisión (en una traducción literal del término inglés “Review Conference”) pone fin a un ciclo de cinco años de reuniones a través de las cuales los Estados parte en el TNP examinan la aplicación y el cumplimiento del tratado, exponen las dificultades encontradas para lograr tal fin y buscan un acuerdo sobre las medidas de acción necesarias para avanzar y superar los nuevos desafíos que se interponen ante la consecución de los objetivos básicos de su corpus jurídico¹.

¹ Sobre las ambiciones y logros de las previas Conferencias de Examen, véanse los siguientes trabajos: GARRIDO REBOLLEDO, V., “El futuro del régimen de no-proliferación nuclear: la Conferencia de Revisión del TNP de 2010”, *Panorama Estratégico 2009/2010*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010, pp. 187-234; FERNÁNDEZ SOLA, N., “Una respuesta multilateral a la proliferación nuclear: las perspectivas de la Conferencia de Revisión de 2010 del Tratado de No Proliferación Nuclear”, *Revista Española de Derecho Internacional*, XXV, 2009, pp. 319-345; DE SALAZAR SERANTES, G., “El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares: los temas clave en la Conferencia de Examen de 2015”, *Revista UNISCI*, No. 38, 2015, pp. 155-168; DUNN, L. A., “The NPT: Assessing the Past, Building the Future”, *The Nonproliferation Review*, Vol. 16., No. 2, 2009, pp. 143-172; FRANCESCHINI, G., “The NPT Review Process and Strengthening the Treaty: Peaceful Uses.”, *Non-Proliferation Papers*, 11, 2012 (www.sipri.org/sites/default/files/0000116074-EUNPC_no-11.pdf); MÜLLER, H., “The 2010 NPT Review Conference: - Some breathing space gained, but no breakthrough”, *The International Spectator*, No. 45, 2010, pp. 5–18. Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 4 de octubre del 2021.

El objetivo de este trabajo es comprender el ‘estado de salud’ actual del régimen del TNP tras la reciente celebración de su 50º Aniversario² y ante la inminente celebración de la Décima Conferencia de Examen. A la espera de que en el 2022 pueda celebrarse el acto diplomático más importante del régimen internacional nuclear –el nuevo calendario provisional es del 4 al 28 de enero³–, la presente contribución señala los rasgos más característicos de este tratado, enfatizando aquellos aspectos y cuestiones que enmarcan – y a veces explican – los retos y desafíos que se afrontan en la próxima reunión.

Así, los apartados II, III y IV contextualizan el marco jurídico en el que debe gestionarse la respuesta a los problemas actuales del régimen nuclear: un régimen de naturaleza cuasi-contractual con un objetivo prioritario (la no-proliferación nuclear horizontal) sustentado en tres tipos de compromisos que generan, no obstante, un abanico de derechos y obligaciones diferenciados entre sus Estados parte y que se apoya en un mecanismo de control ‘subcontratado’ cuyo ámbito de aplicación no se extiende por igual a todas las obligaciones derivadas del TNP ni a todos sus Estados parte. La comprensión de este contexto permite abordar en el apartado V las dificultades y posibilidades de éxito en el tratamiento de los retos actuales del régimen nuclear.

El análisis se enmarca en la disciplina jurídica internacional, pero, como pondremos de manifiesto en el apartado de consideraciones finales, sus implicaciones se extienden a las ciencias políticas, las relaciones internacionales y la política de no proliferación, evidenciando con ello la oportunidad que – de nuevo – ofrece a la comunidad internacional la próxima Décima Conferencia de Examen del TNP.

² En el 2020 se han celebrado los 50 años desde su entrada en vigor.

³ Esta nueva fecha ha sido confirmada a los Estados parte el 21 de julio del 2021 mediante carta del presidente de la Conferencia, el argentino Gustavo Zlauvinen, al ponerse de manifiesto la imposibilidad de celebrar la Conferencia del 2 al 27 de agosto de ese mismo año, tal y como habían previsto. “Letter from the President Designate”, *Tenth Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-proliferation of nuclear weapons*, 21 julio 2021, disponible en www.un.org/sites/un2.un.org/files/letter_from_president-designate_21072021.pdf. Según el presidente, se espera que la operabilidad de las instalaciones e infraestructura de la sede de NNUU en Nueva York haya vuelto a niveles propios de épocas anteriores a la pandemia. ARMS CONTROL ASSOCIATION, “Reviewing the NPT: An Interview With Ambassador Gustavo Zlauvinen”, *ACA Interviews*, febrero/marzo, 2021. D. Zlauvinen sustituye como presidente de la Conferencia de Examen a quien fuera el primer Presidente Designado para tal cargo, D. Rafael Mariano Grossi, que, tras el fallecimiento del Director General del OIEA, Yukiya Amano, en julio del 2019, fue nombrado nuevo DG del Organismo. Organismo Internacional de la Energía Atómica, “La Junta del OIEA nombra a Rafael Grossi como Director General a partir de diciembre”, *Noticias del OIEA*, 30 de octubre, 2019 (www.iaea.org/es/newscenter/news/la-junta-del-oiea-nombra-a-rafael-grossi-como-director-general-a-partir-de-diciembre).

II. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DEL TNP

En el ámbito de la no proliferación, el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) fue el primer tratado multilateral que se concluyó, en 1968⁴. Este texto, que entró en vigor en 1970, constituye todavía hoy la piedra angular del régimen de no proliferación nuclear, aunque no está exento de críticas y grandes desafíos a los que hacer frente⁵.

El TNP es un tratado internacional que fue el resultado del acuerdo político al que llegaron los EE. UU. y la Unión Soviética, sobre la base de una propuesta realizada por Irlanda ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1958⁶, con el fin de garantizar que la comunidad internacional únicamente contase con un número limitado de actores con capacidad nuclear bélica. Por primera vez, los esfuerzos se destinaban a evitar la propagación de las armas nucleares⁷, en vez del desarme –como hicieron algunos tratados regionales–⁸, o la reducción, progresiva o completa, de armamentos –como hicieron posteriormente algunos tratados bilaterales–⁹. Las amenazas y preocupaciones vinculadas al posible surgimiento de nuevas “potencias nucleares”¹⁰ ganaron relevancia cuando se

⁴ *Tratado sobre La No Proliferación de las Armas Nucleares*, del 1 de julio de 1968 (Vol. 729 UNTS, p. 161, 1968). El TNP se reprodujo como Anexo de la Resolución 2373 (XXII) de la Asamblea General de la ONU el 12 de junio de 1968 y fue publicado en el B.O.E. el 31 diciembre 1987, núm. 313.

⁵ JOYNER, D. H., *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Oxford University Press, New York, 2009, p. xiv; ANDEREYA, A., “La crisis de credibilidad del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares”, *Diplomacia*, Vol. 117, Oct.-Dic., 2008, pp. 77-91; PELLA, P., *The Midlife Crisis of the Nuclear Nonproliferation Treaty*, Morgan & Claypool Publishers, San Rafael, California, 2016, cap. 5, pp. 1-12.

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *A/RES/1252(XIII) - Question of Disarmament; the Discontinuance of Atomic and Hydrogen Weapons Tests; the Reduction of the Military Budgets of the USSR, the USA, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and France*, New York, 1958, p. 2, párr. 2

⁷ NEGM, N., *Transfer of Nuclear Technology under International Law: Case Study of Iraq, Iran and Israel*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2009, p. 42.

⁸ Como, por ejemplo, el tratado de Tlatelolco, mediante el cual se creó la Zona Libre de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, *Tratado Para La Proscripción de Las Armas Nucleares En La América Latina y El Caribe* del 14 de febrero de 1967 (Vol. 634 UNTS, p. 281, 1967). Posteriormente al TNP, se adoptaron otros tratados para establecer zonas libres de armas nucleares: el Tratado de Rarotonga (1985, Pacífico Sur), Tratado de Bangkok (1995, Sudeste Asiático), Tratado de Pelindaba (1996, África) o el Tratado de Semipalatinsk (2006, Asia Central). En 1959 se había establecido una Zona Libre de Armas Nucleares en la Antártida (Antarctic Treaty).

⁹ En este sentido, destaca, por ejemplo, que, en 1972, EE.UU. y la URSS firmaran el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM) en el marco de los llamados Acuerdos SALT I (siglas en inglés para designar las “Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas”), limitando ciertos tipos de armas estratégicas; que en 1979, en Viena en 1979, firmaran el acuerdo bilateral SALT II; y que en 1987 ambas superpotencias de la Guerra Fría firmaran el tratado conocido como INF (acrónimo inglés del “Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio”), de prohibición de los misiles nucleares de alcance corto e intermedio, suspendido en el 2019 y recientemente renovado, tal y como se indica en el apartado V de la presente contribución. Otros ejemplos de tratados bilaterales entre EEUU y Rusia de limitación de armamentos son el START I (1991), el START II (1993) (acrónimos con los que se conoce a los Tratados de Reducción de Armas Estratégicas), el SORT (2002) (siglas referentes a Strategic Offensive Reductions Treaty) y el nuevo START, firmado en el 2010 por Medvedev y Obama.

¹⁰ El aumento del número de Estados poseedores de armas nucleares recibe el nombre de “proliferación horizontal”, en contraposición a la “proliferación vertical”, fenómeno que define la acumulación de armas

puso de manifiesto que otros Estados, incluso Estados más pequeños o inestables, podían desarrollar también capacidades proliferadoras tales que pudiesen alterar las dinámicas de seguridad internacional vigentes hasta el momento¹¹.

Los EE.UU., durante la administración de John F. Kennedy, mostraron su preocupación por un mundo con docenas de Estados nucleares¹². Tras la crisis de los misiles en Cuba, y el surgimiento (en 1961 y 1964) de otros dos Estados armados nuclearmente, al entonces presidente le inquietaba lo que significaría que, en sus propias palabras, “las armas nucleares estuviesen en muchas manos, en manos de Estados grandes y pequeños, estables e inestables, responsables e irresponsables”¹³. Para evitar que pequeñas guerras se convirtiesen en guerras nucleares, lanzó un conjunto de iniciativas de seguridad que incluían la negociación de un tratado internacional de prohibición de pruebas nucleares y el establecimiento de una agencia nacional dedicada exclusivamente al control de armamentos y el desarme¹⁴. Pero ninguno de esos proyectos fue tan importante como el de concertar un tratado internacional para evitar la propagación de estas armas¹⁵. Kennedy no vivió lo suficiente para ver el arranque del proceso de no proliferación, pero Lyndon Johnson continuó con los esfuerzos¹⁶. Posteriormente, la ratificación en el Senado fue responsabilidad de Richard Nixon, quien confió entonces “en que, cuando miremos hacia atrás, digamos que este fue uno de los primeros y principales pasos en este proceso en el que las naciones del mundo pasaron de un período de confrontación a un período de negociación y a un período de paz duradera”¹⁷.

La URSS de Khrushchev, por su parte, consciente también de los riesgos de la proliferación nuclear y habiendo vuelto a la distensión después de evitar lo que, en aquél entonces, parecía que pudo haber sido una guerra nuclear con los EEUU a raíz de los misiles en Cuba, dio pasos fundamentales hacia la llamada “coexistencia pacífica” tales como promover, junto con los estadounidenses y los británicos, la conclusión del Tratado

nucleares por parte de Estados ya poseedores de arsenales de esa categoría. PIGRAU SOLÉ, A., *El Régimen de No Proliferación de Las Armas Nucleares*, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid, 1997, cap. XIX.

¹¹ JOYNER, D. H., *op. cit.*, nota 5, p.3.

¹² FISCHER, D., *History of the IAEA: The First Forty Years. A 40th Anniversary Publication*, International Atomic Energy Agency, Viena, 1997, p. 86.

¹³ KENNEDY, J. F., “Hearings on the arms control and disarmament Act Amendments before the House Committee on Foreign Affairs, 90th Congress, 2nd Session, at 28 (1968)”, citado por: BROWN FIRMAGE, E., “The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, *The American Journal of International Law*, Vol. 63, No. 4, 1969, pp. 711–46, p. 711.

¹⁴ Estos proyectos desembocaron en la adopción del *Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares*, en 1963 y en la creación de la Arms Control and Disarmament Agency de los EE.UU. en 1961

¹⁵ SIMPSON, J., “The Future of the NPT”, en BUSCH, N. E. y JOYNER, D. H (eds.), *Combating Weapons of Mass Destruction: The Future of International Nonproliferation Policy*, University of Georgia Press, Athens, 2009, pp. 45–73, p. 49; MARAUHN, T. “Global Governance of Dual-Use Trade: The Contribution of International Law”, en MEIER, O. (ed.), *Technology Transfers and Non-Proliferation. Between Control and Cooperation*, Routledge, New York, 2014, pp. 45–75, p. 46; NEGM, N., *op. cit.*, nota 7, p. 43.

¹⁶ Fueron el Presidente Lyndon B. Johnson y su Secretario de Estado, Dean Rusk, los que, desde el lado de los EE.UU., promovieron, conjuntamente con la Unión Soviética, la firma del TNP sobre la propuesta de Irlanda, en el Comité de Desarme de Dieciocho Naciones.

¹⁷ Citado en CIRINCIONE, J., “Happy 50th Birthday to the NPT Nuclear Treaty”, *Defense One*, 2 de julio, 2018, p. 1.

sobre la Prohibición parcial de los Ensayos, en 1963. Asimismo, en 1964, la propuesta de agenda enviada por la URSS al Comité de Desarme de Dieciocho Naciones (ENCD)¹⁸ coincidía en varios puntos con la propuesta enviada por los EEUU, siendo uno de ellos la negociación y adopción de un tratado de no proliferación nuclear. A partir de 1965, y debido a las diferencias existentes entre las posturas de cada potencia¹⁹, se dio inicio a un periodo de negociaciones entre las partes del ENCD que se extendió hasta 1968²⁰.

La búsqueda de un instrumento jurídicamente vinculante que permitiese a los entonces Estados poseedores de armas nucleares conservar sus arsenales a la vez que impidiese la expansión de tal armamento hacia nuevos Estados, comportó finalmente la adopción del TNP, un tratado que contó con, prácticamente, 100 Estados signatarios²¹. Para lograr que los Estados no poseedores de armas nucleares fuesen parte en el TNP y renunciasen a la proliferación, se les ofreció, como contrapartida, la participación en un sistema de cooperación que fomentase los usos pacíficos de la energía nuclear²². Facilitando el acceso a tecnología y conocimiento que fomentasen su desarrollo industrial y económico, se logró involucrar a Estados que, en su mano estaba, podrían haber optado por desarrollar sus programas nucleares bélicos²³. Asimismo, se exigía a los Estados nucleares que llevasen a cabo negociaciones de buena fe para desarmarse nuclearmente, pero no se establecía ningún plazo límite para ello. Este tratado es, por lo tanto, un acuerdo entre potencias nucleares y Estados no dotados de armas nucleares, casi en forma de contrato²⁴.

El objetivo original del TNP pronto se demostró claramente discriminatorio: prevenir la difusión y proliferación de armas nucleares a nuevos Estados, permitiendo que los ya

¹⁸ La Asamblea General, en virtud de la Resolución 1722 (XVI) de 21 de diciembre de 1961, hizo suyo el establecimiento – externo, en un principio, al sistema de las NNUU – por los EEUU y la URSS del Comité de Desarme de Dieciocho Naciones, que vino a suceder al Comité de Desarme de Diez Naciones. United Nations Audiovisual Library of International Law, *Procedural History, Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1968*, Historic Archives of the United Nations, 2012, p. 2 (https://legal.un.org/avl/pdf/ha/tnpt/tnpt_ph_s.pdf).

¹⁹ Una de las principales diferencias era la posibilidad defendida por los EEUU de que los estados se sometiesen a las salvaguardias del OIEA o de EURATOM, frente a la negativa de la URSS de permitir que las salvaguardias de la EURATOM fuesen consideradas como mecanismo de control y verificación del TNP, ya que habría supuesto dejar las inspecciones exclusivamente en manos de Estados miembros de la OTAN. FISCHER, D., *op. cit.*, nota 12, p. 94.

²⁰ Compuesto por 18 Estados, los 10 Estados del Comité de Desarme de Diez Naciones, (esto es, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, EEUU, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido, Rumanía y la URSS) así como por Brasil, Birmania, Etiopía, la India, México, Nigeria, Suecia y la República Árabe Unida.

²¹ Actualmente está suscrito por 191 Estados. Estatus consultable aquí: www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/

²² Sobre la construcción del régimen de no proliferación nuclear: GOLDBLAT, J., “The Nuclear Non-Proliferation Regime: Assessment and Prospects”, *Volume 256 - Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 1995, pp. 21–23.

²³ KNOPF, J. K., “After Diffusion: Challenges to Enforcing Nonproliferation and Disarmament Norms”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 39, No. 3, 2018, pp. 367–98, p. 3.

²⁴ SHAHEEN, S., “NPT as a social contract: challenges and options for 2010 RevCon”, en GARNER, B. et al. (eds.), *Cultural and ethical turns: interdisciplinary reflections on culture, politics and ethics*, Brill, Leiden, 2011, pp. 83-91; SHAKER, M. I., *The Nuclear Non-Proliferation Treaty: Origin and Implementation 1959-1979*, Vol. 1, London, Oceana Publications, 1980.

poseedores las conservasen. Esto comportó que, desde el principio, se considerase poco probable que el tratado se mantuviera indefinidamente, a menos que se lograra un visible cambio de rumbo hacia el desarme nuclear total, compromiso adquirido por las potencias nucleares²⁵. Sin embargo, en la Conferencia de Examen prevista para el 25º año desde su entrada en vigor, las partes llegaron al acuerdo histórico de prorrogar indefinidamente su vigencia²⁶. La Conferencia de 1995 no debía servir únicamente para decidir sobre la continuación o terminación del TNP, sino que, como recuerda Garrido Rebolledo “debía aprovecharse para arrancar mayores concesiones a las potencias nucleares y progresar en las negociaciones sobre desarme nuclear”²⁷. Asimismo, se adoptó la decisión de reforzar el proceso de revisión del tratado, pasando éste a conocerse como el *enhanced review process* que continúa vigente hoy en día²⁸. La forma en la que las negociaciones iban a progresar y continuar en el tiempo iba íntimamente ligada a las principales características diferenciadoras del TNP, que pueden resumirse en dos: su estructura en pilares y la diferenciación de efectos sobre sus Estados parte.

III. ESTRUCTURA, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES

El TNP se fundamenta sobre lo que se conoce como el sistema de “tres pilares”²⁹, tres líneas de acción de igual valor jurídico e importancia política que suponen la estructura del tratado. Dichos pilares son un reflejo de los tres objetivos del TNP: la no proliferación de armas nucleares (artículos I-III), el uso pacífico de la energía nuclear (artículo IV) y el desarme nuclear (artículo VI). Este último, el pilar del desarme, por mucho que obligue a todas las partes a desarrollar negociaciones de buena fe encaminadas al desarme nuclear, en la práctica está orientado únicamente a los considerados “Estados poseedores de armas nucleares” (EPAN, también referidos como “Estados o Potencias nucleares” o por el acrónimo inglés NWS, correspondiente a “Nuclear Weapons States”)³⁰, lo cual permite introducir la segunda característica más relevante del TNP: el reconocimiento de dos tipos diferenciados de Estados parte.

²⁵ SIMPSON, J., *op. cit.*, nota 15, p. 49.

²⁶ Decisión 3: “The Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons decides that, as a majority exists among States party to the Treaty for its indefinite extension, in accordance with article X, paragraph 2, the Treaty shall continue in force indefinitely”. *NPT/CONF.1995/32 - (Part I). The Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT Review Conference, New York, 1995, p. 13

²⁷ GARRIDO REBOLLEDO, V., *op. cit.*, nota 1, p. 204

²⁸ Este “proceso reforzado de revisión” consiste en un comité preparatorio que se reúne anualmente durante los tres años anteriores a la Conferencia de Examen del TNP para considerar los principios, objetivos y formas de promover la plena aplicación del tratado y hacer recomendaciones a la Conferencia.

²⁹ CARLSON, J., “Is the NPT still relevant? - How to progress the NPT’s Disarmament provisions”, *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 2, No. 1, 2019, pp. 97-113, p. 98; DE SALAZAR SERANTES, G., *op. cit.*, nota 1, p. 156; BLACK-BRANCH, J. L. y FLECK, D., “Nuclear Weapons, Non-Proliferation and Disarmament: A Comprehensive Audit of Relevant Legal Issues and International Concerns”, en BLACK-BRANCH, J. L. y FLECK, D. (eds.), *Nuclear Non-Proliferation in International Law - Volume I*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2014, pp. 3-20.

³⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *A/RES/2028 (XX) - Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, United Nations, New York, 1965.

El artículo IX.3 del TNP considera EPAN a aquellos que hubieran realizado explosiones atómicas antes del 1 de enero de 1967, es decir, los EE.UU., Francia, China, Reino Unido y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)³¹. Actualmente³², el TNP suma 191 Estados parte, de los cuales, en consecuencia, 186 son considerados Estados no poseedores de armas nucleares según los parámetros del tratado (también denominados ENPAN o NNWS, por sus siglas en inglés, o, simplemente, Estados no nucleares). Sin embargo, esta distinción entre partes se ha visto superada por los acontecimientos de las décadas siguientes, de tal forma que, desde el punto de vista estratégico, terceros Estados no parte en el TNP son, en la práctica, “potencias nucleares”³³. Se trata de países como la India, que detonó su primera explosión nuclear en 1974, Pakistán, que hizo lo propio en 1998, y la República Popular Democrática de Corea (RPDC) que, tras abandonar el TNP en el 2003, ha realizado desde el 2006 varios ensayos nucleares³⁴. Un cuarto Estado fuera del régimen, Israel, tiene también condición de potencia nuclear, a pesar de no haber realizado nunca una explosión de ensayo³⁵. Los detractores del TNP no solo critican la aleatoriedad de la fecha fijada por su artículo IX.3 –del 1 de enero de 1967–, sino que también resaltan el error de considerar los ensayos nucleares como prueba irrefutable de la posesión de armas nucleares, ya que Israel ejemplifica que no es necesario haber realizado explosiones atómicas para poseer un programa armamentístico nuclear³⁶.

Esta característica clasificación de las partes implica un reparto desigual de las obligaciones entre los Estados, algo que ha comportado diferentes grados de malestar entre algunos de los ENPAN y que explica la calificación del TNP como “discriminatorio”³⁷. Las obligaciones no se despliegan de la misma manera sobre todos

³¹ Los EE.UU., la URSS y el Reino Unido impulsaron y adoptaron el TNP, abierto a firma el 1 de julio de 1968, Francia y China se unieron al TNP en 1992 como Estados Nucleares de acuerdo con su artículo IX.3, GROTTO, A. J., “Non-Proliferation Treaty (1968)”, en WOLFRUM, R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009. La Federación Rusa fue el Estado sucesor de la Unión Soviética de conformidad con el Protocolo de Lisboa de 1992, aceptando así Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania adherirse como Estados no nucleares.

³² Abril 2021.

³³ DE SALAZAR SERANTES, G., *Guerra, Paz y Civilización*, 1ª edición, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2016, p. 379.

³⁴ Estos ensayos se han visto particularmente intensificados a partir de julio del 2019, en una demostración del desarrollo armamentístico nuclear norcoreano. GARRIDO REBOLLEDO, V., “El programa nuclear y de misiles balísticos de Corea del Norte: implicaciones regionales y posibilidades de desnuclearización”, en *Cuadernos de Estrategia 205 – La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020, pp. 69-113, pp. 88-89; DEN DEKKER, G. y COPPEN, T., “Termination and Suspension of, and Withdrawal from, WMD Arms Control Agreements in Light of the General Law of Treaties”, *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 17, No. 1, 2012, pp. 25–47, pp. 44–46.

³⁵ MÜLLER, H. *et al.*, “Non-Proliferation ‘Clubs’ vs. The NPT”, *Report Number: 04/2014*, Swedish Radiation Safety Authority, 2014, p. 23 (www.stralsakerhetsmyndigheten.se/contentassets/300b5e59edfe4c27b1b5a3cbac5888c1/201404-global-non-proliferation-clubs-vs.-the-npt)

³⁶ DE SALAZAR SERANTES, G., *op. cit.*, nota 33, p. 380

³⁷ LAVIEILLE, J.-M., *Droit International Du Désarmement et de La Maîtrise Des Armements*, L’Harmattan, Paris/Montreal, 1997, p. 151; BONIFACE, P., *Les Sources Du Désarmement*, Paris, Economica, 1989, pp. 14–30.

los Estados parte. Conforme a la estructura en tres pilares, puede decirse que los Estados nucleares se comprometen a actuar en los tres, es decir, en la no proliferación, en la promoción de los usos pacíficos de esta tecnología y en su desarme nuclear completo. Por su parte, los Estados no nucleares no están obligados al desarme³⁸, pero sí renuncian a la proliferación y se obligan a no desviar la tecnología nuclear hacia fines prohibidos. Asimismo, en lo que respecta a la cooperación internacional que promueve los usos pacíficos, cabe mencionar que los ENPAN están también obligados a facilitar el intercambio de equipos e información científica. Si bien existen ENPAN que están en condiciones de participar en la cooperación para usos pacíficos de la energía nuclear debido a su desarrollo tecnológico e industrial (como son los casos de Japón o Alemania, por ejemplo), es habitual que muchos ENPAN en vías de desarrollo participen en el intercambio de equipos e información que constituye la cooperación como partes beneficiarias y no como partes obligadas. Dicho esto, puesto que los usos pacíficos son un derecho inalienable de todas las partes, también de los EPAN, todos pueden recurrir a cualquier otro Estado parte para “desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos” (artículo IV.1). Este artículo fue introducido por los EE.UU. y la URSS a petición de los ENPAN. Su formulación, que experimentó cambios muy considerables antes de su versión final, fue fruto de los esfuerzos de los ENPAN. Como recuerda Shaker, “freedom to exploit the atom for peaceful purposes was considered by the NNWS as the most tangible counterpart to their renunciation to acquire nuclear weapons”³⁹. Entre los ENPAN, había dos grupos que insistían en la inclusión de la obligación de cooperar para la promoción de los usos pacíficos del átomo: Estados industrializados cuyo apoyo era fundamental para garantizar el éxito del TNP –algunos Estados europeos o Japón–, y Estados en vías de desarrollo –de ahí que se añadiera la mención al final del artículo IV de “teniendo debidamente en cuenta las necesidades de las regiones en desarrollo del mundo”⁴⁰. Su aplicación sigue siendo una de las principales preocupaciones del OIEA y sus Estados miembros, especialmente en relación con la existencia de los regímenes de control de las exportaciones que controlan y, a veces, restringen el suministro de bienes de doble uso⁴¹.

³⁸ Aunque el artículo VI TNP obliga a todas las partes, “...a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear...”, los ENPAN, en tanto que no poseedores, no tendrán que desarmarse.

³⁹ SHAKER, M. I., *op. cit.*, nota 24, pp. 274-275.

⁴⁰ DUNN, L., *op. cit.*, nota 1, p. 158

⁴¹ Shaker, M. I., “The evolving International Regime of Nuclear Non-Proliferation”, *Volume 321 - Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2007, pp. 25–42. Estos últimos son materiales, equipos nucleares y tecnología conexa susceptibles tanto de garantizar los usos pacíficos de la energía nuclear como de ser empleados en actividades orientadas a la proliferación de armas nucleares. El artículo III.2 a y b del TNP los describe como “material básico, materiales fisionables especiales y equipos o materiales especialmente diseñados para producir tales equipos” por. Un año después de la entrada en vigor del TNP, se creó el Comité Zangger, un régimen informal de control de exportaciones que aglutinaba a los principales proveedores de tecnología nuclear del momento para consensuar una lista de bienes que respondieran a las características definidas por el artículo III.2 del TNP y cuya transferencia y utilización estuviera sometida a las salvaguardias del OIEA. Asimismo, también acordaron unas directrices que regirían tales exportaciones. Posteriormente, en 1975, como consecuencia de la explosión nuclear llevada a cabo por la India, tildada de “pacífica” por su gobierno, se creó el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN), régimen de control de exportaciones establecido entre siete Estados proveedores de tecnología nuclear con capacidades semejantes, para

En lo que a la obligación de no proliferación se refiere, también se aprecia ese trato diferenciado entre poseedores y no poseedores de armas nucleares⁴². Si bien, de acuerdo con el artículo III.2 TNP, todas las partes sin distinción están obligadas a no transferir a ningún ENPAN bienes de doble uso nucleares para fines pacíficos a menos que estas transferencias estén sometidas a salvaguardias, son únicamente los ENPAN quienes están obligados a concluir acuerdos de salvaguardias con el OIEA⁴³, tal y como prevé el III.1. Efectivamente, únicamente aquellos ENPAN que hayan concertado un acuerdo de esa clase con el OIEA podrán ser receptores de transferencias de bienes de doble uso, ya que el artículo III.2 del TNP prohíbe a todas sus partes que proporcionen tales materiales a ningún ENPAN, incluso para fines pacíficos, a menos que “sean sometidos a las salvaguardias”. El cuarto y último apartado de este artículo (art. III.4) obliga a que tales acuerdos se concertasen en los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del propio tratado. Es decir, que los EPAN no solamente están exentos de celebrar un acuerdo de salvaguardias con el OIEA, sino que podrán adquirir este tipo de materiales de doble uso de cualquier Estado, incluso de un ENPAN, ya que nada se dice sobre que éstos últimos deban abstenerse de proporcionar materiales de doble uso a los Estados poseedores.

El TNP es visto como un intercambio de compromisos, una negociación en forma de tratado contrato en la que, teóricamente, todos salen ganando, a pesar de las diferencias entre obligaciones⁴⁴. A esta relación *quid pro quo* de obligaciones diferentes y recíprocas entre los ENPAN y los EPAN, se la conoce como “la gran negociación” del TNP⁴⁵. Así, coincidiendo con el principio rector de “equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas para las Potencias nucleares y no nucleares” exigido por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en su Resolución 2028 de 1965 sobre la no proliferación de las armas nucleares⁴⁶, los Estados no nucleares se comprometen a renunciar al desarrollo de programas nucleares con fines militares (primer pilar), en tanto que los Estados armados nuclearmente accedieron a cooperar científica y

imponer controles de transferencias más estrictos que los del TNP y con un ámbito de aplicación más amplio que las directrices del Comité Zangger. NEGM, N., *op. cit.*, nota 7, p. 111; SCHMIDT, F. W., “NPT Export Controls and the Zangger Committee”, *The Nonproliferation Review*, No. 73, 2000, pp. 136–45, p. 138; ANTHONY, I., AHLSTRÖM, C. y FEDCHENKO, V., “Reforming Nuclear Export Controls: The Future of the Nuclear Suppliers Group”, *SIPRI Research Report No. 22*, Oxford University Press, New York, 2007, pp. 16–22

⁴² Ya en los artículos I y II se aprecia esta diferencia, cuando se concretan obligaciones diferentes para cada tipo de Estado parte. Así, de conformidad con el artículo I del TNP, los EPAN se comprometen a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos y a no ayudar, alentar o inducir a ningún ENPAN a fabricar o adquirirlas. Si bien se sobreentiende que, estando prohibido traspasarlas, también estará prohibido adquirirlas de cualquier otro Estado, lo cierto es que está prohibición no queda establecida explícitamente. Por su parte, los ENPAN se comprometen a no adquirir esas armas o dispositivos nucleares explosivos de nadie y a no recabar ni recibir ayuda alguna para su fabricación

⁴³ Tal y como se explica en el siguiente apartado, los acuerdos de salvaguardias son el mecanismo de verificación del cumplimiento de las obligaciones de no proliferación del TNP.

⁴⁴ JOYNER, D. H., *Interpreting the Nuclear Non-Proliferation Treaty*. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 27-28; SHAHEEN, S., *op. cit.*, nota 24, p. 85; THIRLWAY, H., “The sources of International Law”, en EVANS, M. (ed.), *International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 119-120.

⁴⁵ “Grand bargain”. JOYNER, D. H., *op. cit.*, nota 5, p. 8.

⁴⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *op. cit.*, nota 30, párr. 2b

tecnológicamente en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear (segundo pilar). Asimismo, éstos últimos se comprometieron a negociar de buena fe la forma en que detendrían su carrera armamentística nuclear en fecha temprana para lograr un desarme general y completo sometido a control internacional (tercer pilar)⁴⁷. Este pacto, por lo tanto, refleja una marcada asimetría en dos ámbitos entre las partes del tratado⁴⁸: en primer lugar, la permisividad ante los cinco EPAN, que ostentan el monopolio de las armas nucleares, y, en segundo lugar, aunque de menor importancia, la perpetuación del oligopolio de la tecnología nuclear en manos de una minoría de Estados⁴⁹. Si bien el artículo IV (usos pacíficos de la energía nuclear) ha sido a menudo esgrimido como argumento por el Movimiento de Países No Alineados para recordar que el “derecho inalienable” a desarrollarse debe ser respetado por todas las partes, es el incumplimiento del artículo VI (desarme) el que ha despertado y sigue despertando las mayores críticas al sistema en general y a las potencias nucleares en particular. La falta de observación de este tercer pilar pone en entredicho la legitimidad del tratado a juicio de muchos⁵⁰, a pesar de que la formulación del mismo -a la luz del objeto y fin del tratado, la relevancia de la buena fe, la gramática y el contexto, la práctica posterior, etc.- sigue dando cabida a numerosas interpretaciones⁵¹.

IV. MECANISMO DE GARANTÍA DE APLICACIÓN: EL SISTEMA DE SALVAGUARDIAS DEL OIEA

En lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el TNP, éstas son ampliamente respaldadas⁵², a pesar de las críticas mencionadas. El TNP no estableció una organización encargada de vigilar el cumplimiento de los Estados parte, sino que confió este trabajo al OIEA⁵³, que estaba en funcionamiento desde finales de los años 50, asegurando el uso pacífico de la energía nuclear sin obstaculizar el desarrollo económico y tecnológico de sus Estados miembros. Al no establecer ninguna organización, sino

⁴⁷ ACHILLEAS, P., “International Regimes”, en AUBIN, Y. y IDIART, A. (eds.), *Export Control Law and Regulations Handbook: A Practical Guide to Military and Dual-Use Goods, Trade Restrictions and Compliance (Global Trade and Finance Series)*, Aalphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, pp. 15–82, pp. 22–23.

⁴⁸ MÜLLER, H. y TOKHI, A., “The Contestation of the Nuclear Non-Proliferation Regime”, en STEPHEN, M. D. y ZÜRN, M. (eds.), *Contested World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority beyond the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 202–242, pp. 202,207.

⁴⁹ Se trataría, aproximadamente, de una treintena de Estados. FRANCESCHINI, G., *op. cit.*, nota 1, pp. 3–4.

⁵⁰ Sobre las críticas y opiniones más recurrentes al TNP de entre los distintos grupos que componen el Movimiento de Países No Alineados (MPNA), ver: LESLIE, R., “The Good Faith Assumption: Different Paradigmatic Approaches to Nonproliferation Issues”, *The Nonproliferation Review*, Vol. 15, No. 3, 2008, pp. 479–497; NEGM, N., *op. cit.*, nota 7, pp. 58–61

⁵¹ Más sobre las distintas interpretaciones jurídicas del artículo VI del TNP en RIETIKER, D., “The Meaning of Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Analysis Under the Rules of Treaty Interpretation”, en BLACK-BRANCH, J. L. y FLECK, D. (eds.), *Nuclear Non-Proliferation in International Law - Volume I*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2014, pp. 47–84.

⁵² KNOPF, *op. cit.*, nota 23, p. 23.

⁵³ NEGM, N., *op. cit.*, nota 7, p. 42.

designar al ya existente OIEA como garante de su cumplimiento, éste comenzó su trabajo como órgano verificador de la correcta aplicación de algunas de las obligaciones del TNP, concretamente de las relacionadas con el uso exclusivamente pacífico de los bienes de doble uso nucleares, dejando sin someter a control la obligación de cooperación para la promoción de usos pacíficos o la del desarme. El modo en que el OIEA controla la aplicación del TNP es a través de los acuerdos de salvaguardias celebrados con las partes en dicho tratado.

Cuando el TNP entra en vigor en 1970 lo hace “comprometiéndose a cooperar para facilitar la aplicación de las salvaguardias del OIEA a las actividades nucleares de carácter pacífico”⁵⁴, lo cual deja patente la vinculación entre el TNP y el OIEA desde el preámbulo del tratado. Los Estados parte del TNP expresan “su apoyo a los esfuerzos de investigación y desarrollo y demás esfuerzos por promover la aplicación, dentro del marco del sistema de salvaguardias del OIEA, del principio de salvaguardias eficaz de la corriente de materiales básicos y de materiales fisiónables especiales mediante el empleo de instrumentos y otros medios técnicos en ciertos puntos estratégicos”⁵⁵. Entre el resto de menciones al Organismo incluidas en el preámbulo y el articulado del tratado, destaca especialmente el artículo III.1, el cual, como decíamos, exige a los ENPAN que celebren acuerdos de salvaguardia con el OIEA para que éste pueda verificar la correcta aplicación de ciertas disposiciones del tratado y, más concretamente, detectar el desvío de material nuclear hacia fines no pacíficos relacionados con las armas nucleares o los dispositivos nucleares explosivos⁵⁶. Este artículo es la puerta de entrada de las funciones de control y verificación por parte del OIEA en el marco del TNP.

Conviene insistir en que el control del OIEA solamente afecta a algunas de las exigencias establecidas en el TNP. Mohammed I. Shaker recuerda que “las salvaguardias del TNP no están destinadas a verificar el cumplimiento de las obligaciones básicas de los artículos I y II del TNP. Tampoco están destinadas a verificar el no uso de material nuclear en actividades militares”⁵⁷. Sino que el objetivo último de la aplicación de las salvaguardias del TNP es la detección oportuna o anticipada del desvío de cantidades significativas de material nuclear. El término “desviar” aparece en el texto del artículo III en el sentido indicado en el Documento sobre Salvaguardias de 1961, que se interpretará como “cualquier uso de los artículos salvaguardados que viole cualquier condición del acuerdo de salvaguardias”⁵⁸. Es decir, las salvaguardias fueron diseñadas para evitar el riesgo de desvío por medio de la detección temprana. Es imposible, por el momento, garantizar completamente mediante las salvaguardias que no habrá desvío de material nuclear

⁵⁴ Epígrafe cuarto del Preámbulo del *Tratado sobre La No Proliferación de las Armas Nucleares*, del 1 de julio de 1968.

⁵⁵ Epígrafe quinto del Preámbulo. *Ibid.*

⁵⁶ El artículo III constituye también el fundamento jurídico para la obligación del control de transferencias en el marco del TNP.

⁵⁷ SHAKER, M. I, *op. cit.*, nota 41, pp. 59-67.

⁵⁸ Organismo Internacional de Energía Atómica, *INFCIRC/26 - The Agency's Safeguards*, 31st January 1961, Viena, 1961, párr. 17.

alguno⁵⁹, ahora bien, en caso de una ausencia evidente de cantidades significativas de equipos y elementos salvaguardados detectada por el personal del OIEA, éstos informarán al respecto a la Junta de Gobernadores, quien solicita al Estado en cuestión que aclare o provea más información referente a sus instalaciones y programas⁶⁰, que explique la “pérdida” de tales materiales y exponga el procedimiento que se pretende seguir para reestablecer la normalidad⁶¹. En cualquier caso, las salvaguardias seguirán sin poder demostrar entonces que con ese material desviado se están produciendo armas nucleares. Al vincular el TNP con el Estatuto y las salvaguardias del OIEA se permite que, llegado el caso de incumplimiento, el OIEA (concretamente, su Junta de Gobernadores), pueda acudir al Consejo de Seguridad de la ONU y poner en su conocimiento la violación de estas obligaciones⁶². Este fue el caso, por ejemplo, del informe presentado al CdS en 1993 por parte del OIEA con relación al no cumplimiento de los acuerdos de Salvaguardias por parte de la RPDC⁶³. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del CdS, menos de un año después, la RPDC había abandonado el OIEA – aunque su acuerdo de salvaguardias continuó en vigor⁶⁴ –, reflejando la incapacidad del sistema para lograr el cumplimiento por parte de dicho Estado miembro⁶⁵.

En virtud de la Carta de las NNUU, el CdS puede exigir que el Estado concernido adopte “las medidas provisionales” necesarias para resolver una situación, como fue el caso de la Resolución 1696, del 31 de julio del 2006 por la que se exigía a Irán que dejase de enriquecer uranio; o puede autorizar la adopción de medidas de cumplimiento (“enforcement”) económicas, diplomáticas o de otro tipo que en ningún caso impliquen el uso de la fuerza, como por ejemplo, las sanciones a la RPDC por sus ensayos nucleares establecidas en la Resolución 1718 del 14 de octubre del 2006. En ese sentido, la Resolución 687 del 3 de abril de 1991 en la cual el CdS pedía prohibiciones concretas relacionadas con el programa de ADM de Iraq y prescribía la supervisión y verificación del OIEA y las NNUU en el terreno, es uno de los ejemplos más característicos de decisiones adoptadas por el Consejo fundamentadas en el Capítulo VII de la Carta. No

⁵⁹ Existe consenso entre los expertos con relación a la imposibilidad de asegurar completamente el desvío de materiales nucleares hacia usos no pacíficos a través del sistema de salvaguardias. SHAKER, M. I, *op. cit.*, nota 41, cap. II.

⁶⁰ Artículo III.B.4 y XII.C, *Estatuto Del Organismo Internacional de Energía Atómica Del 26 de octubre de 1956*; párrafos 18 y 19, Organismo Internacional de Energía Atómica, *INFCIRC/153 - Estructura y Contenido de Los Acuerdos Entre Los Estados y El Organismo Requeridos En Relación Con El Tratado Sobre La No Proliferación de Las Armas Nucleares*. Viena, mayo, 1971.

⁶¹ KNOPF, *op. cit.*, nota 23, p. 5.

⁶² Artículo III.B.4 y XII.C, *Estatuto Del Organismo Internacional de Energía Atómica Del 26 de octubre de 1956*; párrafos 18 y 19, Organismo Internacional de Energía Atómica, *INFCIRC/153 - Estructura y Contenido de los Acuerdos entre los Estados y el Organismo requeridos en relación con el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares*. Viena, mayo, 1971.

⁶³ Según David Fischer, el OIEA ya había utilizado esta ‘línea directa’ con el CdS en otra ocasión, respecto a la Rumanía de Ceaușescu, sin embargo la situación no es equiparable ni relevante en este punto. FISCHER, D., *op. cit.*, nota 12, pp. 288–94.

⁶⁴ CRAWFORD, J., “International Law and the Problem of change: a tale of two conventions”, *Victoria University of Wellington Review*, Vol. 49 (2018), pp. 447-76, pp. 468-69.

⁶⁵ Según David Fischer, el OIEA ya había utilizado esta ‘línea directa’ con el CdS en otra ocasión, respecto a la Rumanía de Ceaușescu, sin embargo la situación no es equiparable ni relevante en este punto. FISCHER, D., *op. cit.*, nota 12, pp. 288–94.

obstante, las tensiones derivadas de la falta de cooperación por parte de Iraq desembocaron en la retirada de los inspectores internacionales en diciembre de 1998, lo cual mostró nuevamente las limitaciones del sistema ante violaciones de importante envergadura⁶⁶.

El desarrollo de la práctica conducida hasta la fecha permite hablar de tres tipos de acuerdos de salvaguardias del OIEA en relación con los bienes de doble uso nucleares, cada uno de ellos con alcance y efectos diferentes. Este apartado se centra, no obstante, en aquellos modelos de salvaguardias que, implementados por el OIEA, se relacionan con el TNP⁶⁷.

Un año después de la entrada en vigor del TNP, y habiendo éste designado al Organismo como garante del cumplimiento de su artículo III, fue aprobado el modelo de acuerdo de Salvaguardias aplicable en el marco del tratado (1971). La Junta de Gobernadores del OIEA había establecido un Comité de Salvaguardias para que asesorase a la Junta con carácter de urgencia sobre el contenido que estos acuerdos debían tener con relación al tratado. Este Comité, atendiendo a lo dispuesto en el artículo III.1 del TNP, según el cual las salvaguardias “se aplicarán a todos los materiales (...) en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizados en el territorio de dicho Estado”, consensuó un acuerdo modelo que establecía un sistema de salvaguardias de alcance global. Este acuerdo modelo (“Model Agreement”), también conocido como “Libro Azul” (“Blue Book”) constituye la base del sistema de salvaguardias aplicado en los Estados que se adhieren al TNP. Las directrices de este tipo de salvaguardias, llamadas “amplias”⁶⁸ en contraposición a las “básicas” o “limitadas” del primer sistema, quedaron establecidas en la INFCIRC/153⁶⁹ (Circular Informativa) publicada por el propio organismo, ya que, si

⁶⁶ JOYNER, D., *op. cit.*, nota 44, pp. 39-40.

⁶⁷ Por ello, el primero de los sistemas de salvaguardias del OIEA no será estudiado aquí, ya que es anterior a la adopción y entrada en vigor del propio TNP e independiente de este último. El primer sistema de salvaguardias del OIEA fue aprobado por la Junta de Gobernadores el 31 de enero de 1961 y publicado como INFCIRC/26 el 30 de marzo del mismo año. Fue el primer tipo de acuerdo en base a los cuales el OIEA llevaría a cabo medidas de verificación, concretamente sobre reactores con capacidad inferior a 100MW (Organismo Internacional de Energía Atómica, *INFCIRC/26 - The Agency's Safeguards*, Viena, 30 marzo, 1961). Únicamente tres años después, en 1964, se amplió el sistema para cubrir reactores nucleares de cualquier tamaño (Organismo Internacional de Energía Atómica, *INFCIRC/26/Add.1 - The Agency's Safeguards: Extension of the system to large reactor facilities*, Viena, 9 abril, 1964). También en 1964, el mismo año en que China demostró su capacidad nuclear armamentística por medio de ensayos nucleares y pasó a ser el último Estado hoy considerado EPAN bajo los parámetros del TNP, la Junta de Gobernadores estableció un Comité de Salvaguardias. Tras un estudio, la propuesta de un nuevo régimen de salvaguardias fue aprobada unánimemente en 1965. Se trataba del que se conoce hoy en día como “sistema de salvaguardias limitadas” o “básicas”. Esta nueva ampliación de 1965 quedó recogida en la INFCIRC/66 y es el modelo de acuerdo suscrito por algunos de los Estados que, sin ser partes del TNP, tienen alguna de sus instalaciones o actividades sometidas a salvaguardias con el OIEA, como es el caso de la India, Israel o Pakistán (Organismo Internacional de Energía Atómica, *INFCIRC/66 - Sistema de Salvaguardias Del Organismo*, Viena, 7 de enero, 1966).

⁶⁸ En ocasiones, también referidas como “salvaguardias completas” o “de alcance global”. En inglés son conocidas como “comprehensive” o “full-scope safeguards”.

⁶⁹ Organismo Internacional de Energía Atómica, *INFCIRC/153 - Estructura y contenido de los Acuerdos entre los Estados y el Organismo requeridos en relación con el Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares*, Viena, 1972.

bien el TNP dotaba de competencia al OIEA como autoridad verificadora, nada decía sobre el procedimiento que debía seguirse. Los primeros acuerdos de salvaguardia con el OIEA en virtud del TNP entraron en vigor en 1972⁷⁰.

Estos acuerdos cubren todas las actividades nucleares pacíficas de los ENPAN partes en el TNP, y deben celebrarse y estar en vigor para cubrir todas las transferencias de materiales nucleares con cualquier Estado parte en el tratado⁷¹. El sistema de salvaguardias que el TNP impone únicamente a los ENPAN genera para éstos la obligación de contabilizar el material y las instalaciones. La INFCIRC/153, que lleva por título “Estructura y contenido de los acuerdos entre los Estados y el Organismo requeridos en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares”⁷² constituye, por lo tanto, la base jurídica del sistema de salvaguardias nucleares amplias y se fundamenta en los conceptos de contabilidad y control de los materiales e instalaciones nucleares que hayan sido declarados⁷³.

A continuación, el proceso se rige por el control y la verificación internacional a cargo del OIEA y la realización de controles periódicos a todos los materiales básicos y a los materiales fisionables especiales con fines pacíficos de los ENPAN parte en el tratado. Los EPAN, en cambio, pueden participar en un régimen de salvaguardias solo si así lo desean; se trata de los acuerdos de ofrecimiento voluntario o “régimen de salvaguardias voluntarias” (VOA, por “Voluntary Offer Safeguards Agreement”)⁷⁴. De nuevo se refleja

⁷⁰ Organismo Internacional de Energía Atómica, *The Evolution of IAEA Safeguards*, Viena, 1998, pp. 11–14 (www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/NVS2_web.pdf).

⁷¹ Las transferencias a Estados que no son parte en el TNP pero sí son miembros del OIEA son controladas en virtud del acuerdo que el Estado importador haya celebrado con el organismo siguiendo el modelo INFCIRC/66. ÁLVAREZ-VERDUGO, M., “¿Hacia La Armonización de Los Controles Nacionales a La Exportación Nuclear?”, *REDI - Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXIV, No. 2, 2012, pp. 79–104, p. 84.

⁷² A finales del 2020, un total de 176 ENPAN tiene en vigor un Acuerdo de salvaguardias amplias, de manera que únicamente 10 ENPAN están pendientes de hacerlo. Consultable aquí: www.iaea.org/topics/non-proliferation-treaty.

⁷³ BLIX, H. y la COMISIÓN SOBRE LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA, (*Las Armas Del Terror: Librando Al Mundo de Las Armas Nucleares, Biológicas y Químicas*, The Weapons of Mass Destruction Commission, Ginebra, 2006, p. 182; HART, J. y FEDCHENKO, V., “WMD Inspection and Verification Regimes”, en BUSCH, N. E. y JOYNER, D. H. (eds.), *Combating Weapons of Mass Destruction: The Future of International Nonproliferation Policy*, University of Georgia Press, Athens, 2009, pp. 95–117, p. 100.

⁷⁴ Sobre los posibles motivos que condujeron a los EE.UU. a comprometerse a salvaguardias de forma voluntaria: VON BAECKMANN, A., “IAEA Safeguards in Nuclear-Weapon States. A Review of Objectives, Purposes, and Achievements”, *IAEA Bulletin*, Vol. 30, No. 1, 1988, pp. 22–25; las declaraciones de los EE.UU. y Reino Unido sobre la aplicación voluntaria de salvaguardias, que dejan fuera de su ámbito de control las actividades de seguridad nacional, se recogen en este informe: Eighteen-Nation Committee on Disarmament, *A/7072/Add.1-DC/230/Add.1 (ENCD/206 & ENCD/207)*, Report of the Conference of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament, New York, January 18-March 14, 1968. Los VOAs están en vigor desde 1978 para Reino Unido (Estado sometido también a las salvaguardias de EURATOM); desde 1980 para los EE.UU.; desde 1981, en Francia (también sometido al sistema de EURATOM); desde 1985 en Rusia; y desde 1988 en China. Existen algunas diferencias entre los VOAs, tal y como demuestra el artículo I de los respectivos Acuerdos de EE.UU. y Rusia. En base a los VOAs, los EPAN deben ‘ofrecer’ las instalaciones a salvaguardias, sin embargo, mientras EE.UU. y Reino Unido ofrecieron todas sus instalaciones destinadas a usos pacíficos, Francia únicamente declaró las instalaciones que contienen

aquí el carácter discriminatorio del TNP. Este sistema voluntario diferencia entre las instalaciones civiles, las cuales son inspeccionadas en el marco del acuerdo de salvaguardias, y las instalaciones militares nucleares, que quedan al margen de la verificación⁷⁵. El principal argumento que emplean los EPAN para justificar su no sometimiento a las salvaguardias internacionales y su régimen de verificación es el intrusismo en las instalaciones de doble uso. Según las potencias nucleares, en dichas instalaciones, las actividades de verificación pueden dar como resultado la divulgación de información confidencial. Podrían ser antiguos emplazamientos de producción militar, instalaciones de mantenimiento aún en uso o ubicaciones donde se lleva a cabo el desmantelamiento de ojivas nucleares -las instalaciones de mantenimiento reparan y reutilizan ojivas envejecidas, se utilizan para actividades de custodia de arsenales o se usan, por ejemplo, para eliminar el tritio de ojivas antiguas-⁷⁶. Si bien es improbable que una potencia nuclear se oponga a las medidas de verificación en instalaciones ya clausuradas, también lo es que acepten tales medidas en las instalaciones de mantenimiento y desmantelamiento todavía activas.

A pesar de la naturaleza diferenciadora entre las partes del TNP, el sistema previsto en conjunción con el OIEA desempeña una función crucial en el control de las obligaciones de no proliferación del tratado. Este control se hace de forma independiente. Estas medidas técnicas que garantizan a la comunidad internacional que el material nuclear, las instalaciones y otros elementos salvaguardados se utilizan únicamente con fines pacíficos, se aplican actualmente en más de 180 Estados. Sin embargo, a principios de la década de los 90, la confianza en el mecanismo de salvaguardias del OIEA se vio truncada con el descubrimiento de sendos programas clandestinos de proliferación nuclear que se estaban intentando poner en marcha en Iraq (1991) y en la RPDC (1993)⁷⁷. En un contexto de enormes cambios en la arena internacional marcada por la Posguerra Fría, se puso de manifiesto que el régimen de verificación nuclear no había resultado eficaz. Concretamente, inspectores del OIEA descubrieron que el régimen de Saddam Hussein había sido capaz de adquirir suficiente material fisionable como para construir un dispositivo nuclear explosivo en un período de entre 12 y 18 meses, a pesar de tener firmado y en vigor un acuerdo de salvaguardias amplias⁷⁸.

material nuclear sometido a salvaguardias por exigencia de terceros Estados (como Japón, que exige tal requisito). Por su parte, Rusia y China optaron por declarar una lista de instalaciones aún más corta. El caso de los acuerdos bilaterales con Estados que requieren ciertas condiciones tiene trascendencia. Por ejemplo, Australia requiere que las instalaciones que alberguen material procedente de su jurisdicción estén incluidas en la lista de instalaciones “ofrecidas” en el VOA.

⁷⁵ DE SALAZAR SERANTES, G., *op. cit.*, nota 33, p. 401.

⁷⁶ Más sobre el tipo de información que pueden revelar las actividades de verificación en: SCHAPER, A., “The Case for Universal Full-Scope Safeguards on Nuclear Material”, *The Nonproliferation Review*, Vol. Winter, 1998, pp. 69–80, párr. 76.

⁷⁷ SHAKER, M. I., *op. cit.*, nota 41, cap. III.

⁷⁸ NEGM, N., *op. cit.*, nota 7, cap. 4; ELBARADEI, M., *The Age of Deception: Nuclear Diplomacy in Treacherous Times*, Metropolitan Books, New York, 2011, p. 9.

La revelación de tan flagrante violación⁷⁹ de las salvaguardias completas de la INFCIRC/153 impulsó a buscar la forma de reforzar el sistema de salvaguardias. Este estímulo es visto por algunos autores como una prueba de que el incumplimiento de las normas ha servido para fortalecer el régimen del TNP, ya que han comportado un replanteamiento y mejora de este⁸⁰, en contra de la opinión tradicional que considera que las violaciones debilitan al régimen nuclear⁸¹. Este proceso de reflexión y negociación⁸² culminó en la primavera de 1997 con el llamado Protocolo Adicional, publicado como INFCIRC/540 y que venía a complementar a los acuerdos de salvaguardias amplias⁸³.

Sin embargo, del texto del TNP no se desprende que los ENPAN deban firmar el Protocolo Adicional de 1997⁸⁴, sino que la obligación del artículo III.1 se cumple con la conclusión del acuerdo de salvaguardias amplias de la INFCIRC/153. Esta última interpretación, de hecho, ha sido a menudo discutida o, cuanto menos, cuestionada: ¿cuáles son las salvaguardias exigidas por el TNP en su artículo III? ¿Se trata de las Salvaguardias básicas de la INFCIRC/66, o, por el contrario, se exige a los ENPAN la celebración del Acuerdo de Salvaguardias amplias de la INFCIRC/153? ¿Es ahora obligatoria la celebración del Protocolo Adicional? Si bien el artículo III.1 del TNP no especifica el tipo de acuerdo de salvaguardias que debe ser celebrado con el OIEA, de la primera frase del modelo INFCIRC/153 se desprende que, acordando las salvaguardias amplias, el ENPAN estaría dando cumplimiento a la obligación del artículo III del TNP. Esa primera frase establece que “el Acuerdo debe contener, de conformidad con el párrafo 1 del Artículo III del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares 1), el compromiso de aceptar salvaguardias por parte del Estado de conformidad con los términos del Acuerdo, sobre todos los materiales básicos o materiales fisionables especiales”. Si bien podría alegarse que el modelo INFCIRC/153 creado por el OIEA no se trata más que de una recomendación, cabría entonces demostrar que los ENPAN partes en el TNP han dado esa misma interpretación, al incluir esa misma frase y referencia a la INFCIRC/153 al concluir sus respectivos Acuerdos de Salvaguardias amplias con el OIEA, tal y como recoge el profesor Masahiko Asada⁸⁵. Asimismo, es evidente el consenso que existe en considerar que la adhesión al Protocolo Adicional no es una obligación bajo el artículo III del TNP ya que, de ser así, todos los ENPAN partes en el tratado que no han concluido tal tipo de acuerdo estarían “violando” el III.1, y, sin

⁷⁹ Una de las instalaciones clandestinas, Tuwaita Nuclear Research Center, estaba junto al reactor nuclear dedicado a la investigación pacífica sometido a salvaguardias. HIRSCH, T., “The IAEA Additional Protocol: What Is It and Why It Matters”, *The Nonproliferation Review*, Fall/Winer Report, 2004, pp. 140–66, p. 142.

⁸⁰ SMETANA, M. y O’MAHONEY, J., “NPT as an antifragile system: How contestation improves the nonproliferation regime”, *Contemporary Security Policy*, 10, 2021.

⁸¹ GAMARRA CHOPO, Y., “Los límites del multilateralismo al control de la (no) proliferación nuclear: la cuestión iraní como pretexto”, *Anuario de Derecho internacional*, núm. 22, 2006, pp. 131-169, p. 168.

⁸² Más sobre el proceso de negociación del Protocolo Adicional en: HIRSCH, T., *op. cit.*, nota 79, pp. 142–44.

⁸³ Organismo Internacional de Energía Atómica, *INFCIRC/540 - Modelo de Protocolo Adicional al (a los) acuerdos(s) entre el (los) estado(s) y el Organismo Internacional de La Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias*, Viena, 1997.

⁸⁴ ASADA, M. “The Treaty of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and the Universalization of the Additional Protocol”, *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 16, 2011, pp. 3–34, p. 7.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 7-8.

embargo, no se han producido quejas ni reclamos desde los Estados parte hacia aquellos que no tienen un Protocolo Adicional en vigor⁸⁶.

A pesar de no ser obligatorio, el Protocolo Adicional ha conseguido 137 Estados parte⁸⁷, lo que facilita a los inspectores del OIEA la detección de posibles vulneraciones del TNP⁸⁸. En opinión de muchos Estados, concluir un Protocolo Adicional con el OIEA es lo único que puede evitar que los programas nucleares civiles se desvíen hacia fines no pacíficos⁸⁹. La universalización del Protocolo Universal, la cual comportaría la atenta e intrusiva verificación a todas las instalaciones nucleares, reforzaría las facultades del Organismo en cualquier Estado⁹⁰. El Protocolo Adicional es, en palabras de la profesora Milagros Álvarez Verdugo, “un instrumento capaz de garantizar la ausencia de actividades nucleares no pacíficas en un Estado y, por tanto, la fiabilidad del mismo como receptor de las transferencias nucleares más sensibles desde la perspectiva del objetivo de no proliferación”⁹¹. Esta fiabilidad, que garantiza la participación en el mecanismo verificador del OIEA, fue reconocida por el informe del Secretario General de la ONU de marzo de 2005 (A/59/2005)⁹².

Vale la pena mencionar que algunas medidas incluidas en los acuerdos de salvaguardias –los cuales, como vemos, tienen un ámbito de aplicación muy delimitado– se solapan con disposiciones de otros tratados internacionales relativos a la protección física de material nuclear para evitar robos, su uso con fines terroristas, etc.⁹³ En consecuencia, debido a

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Estatus consultable aquí: www.iaea.org/topics/additional-protocol/status.

⁸⁸ ROCKWOOD, L., *Legal Framework for IAEA Safeguards*, International Atomic Energy Agency, Viena, 2013, pp. 13–14; FINDLAY, T., *Unleashing the Nuclear Watchdog: Strengthening and Reform of the IAEA*, 2012, pp. 62–63 (www.cigionline.org/publications/unleashing-nuclear-watchdog-strengthening-and-reform-iaea).

⁸⁹ Existían Estados partidarios de hacer obligatoria la celebración del Protocolo Adicional, de hecho, Japón estableció un grupo informal bautizado como ‘Friends of the Additional Protocol’ para tal fin (www.mofa.go.jp/policy/energy/iaea/protocol.html). Dicho grupo y los intentos por lograr que el Protocolo se universalizase obligatoriamente fracasaron, principalmente debido a la ausencia del apoyo de Estados como Argentina, Brasil, Egipto, Siria o Venezuela. GETMANSKY, A., “Who Gets What from International Organizations? The Case of the International Atomic Energy Agency’s Technical Cooperation”, *International Studies Quarterly*, Vol. 61, No. 3, 2017, pp. 596–611, p. 597.

⁹⁰ AGUIRRE DE CÁRCER, M., “La Conferencia de Examen del TNP”, *ARI (Real Instituto Elcano)*, Vol. 81, 2010, pp. 1–6, p. 5; MÜLLER, H., *op. cit.*, nota 1.

⁹¹ ÁLVAREZ-VERDUGO, M., *op. cit.*, nota 71, p. 96.

⁹² “(...) debe reforzarse la facultad de verificación del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) mediante la aprobación universal del Modelo de Protocolo Adicional”. Secretario General de la ONU, A/59/2005 - *Un Concepto Más Amplio de La Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos Para Todos*. Informe Del Secretario General, Naciones Unidas, New York, 2005, párr. 99.

⁹³ En 1972 el OIEA adoptó una serie de recomendaciones para todos sus Estados miembros y, si bien éstas fueron reformadas en 1975 y en 1977, la mejora cuantitativa en este sector vino de la mano de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, en 1980 (INFCIRC/274/Rev.1). Organismo Internacional de Energía Atómica, *INFCIRC/274/Rev.1 - Convención Sobre La Protección Física de Los Materiales Nucleares*, Viena, 1980. Junto con otros avances en esta dirección –como la creación del Servicio Internacional de Asesoramiento sobre Protección Física (IPPAS) o la adopción del Código de Conducta sobre la Seguridad Tecnológica y Física de las Fuentes Radiactivas de 2003–, destaca la Conferencia Diplomática del 2005 en la que se adoptaron enmiendas que fortalecían la Convención y ampliaban su ámbito de aplicación para garantizar la protección física de material nuclear en el uso

este solapamiento parcial, algunas actuaciones, como por ejemplo y básicamente, la auditoría e inventario requeridos por las salvaguardias, revierten positivamente en el cumplimiento de algunas exigencias derivadas de otras convenciones internacionales (principalmente, medidas de protección física o sometimiento a control internacional).

V. BALANCE DEL TNP Y RETOS ANTE LA X CONFERENCIA DE EXAMEN

Este “Tratado-Contrato”, si bien ha sido capaz de limitar la proliferación de armas nucleares que se preveía cuando éstas fueron creadas originalmente, en la actualidad se enfrenta a varios problemas de difícil subsanación o cuestiones que requieren una mayor atención y desarrollo. Tras medio siglo en vigor, el TNP se somete a revisión en la Décima Conferencia de Examen en un entorno estratégico en deterioro que genera mucha especulación sobre sus posibilidades de éxito. Este apartado aborda algunos de estos problemas y de los asuntos más apremiantes que tienen la capacidad de afectar los debates y determinar el resultado.

1. No proliferación: éxitos y tensiones

Por un lado, el régimen del TNP ha evitado en gran medida la proliferación de armas nucleares en los 15 o 20 países que en 1968 estaban en situación de hacerlo. Por ejemplo, Sudáfrica desmanteló en 1991 las instalaciones nucleares militares desarrolladas por el régimen del *apartheid*⁹⁴, como recuerda Aguirre de Cárcer, Libia renunció formalmente a su empeño por desarrollar un programa nuclear militar⁹⁵. También renunciaron a desarrollar programas de esa naturaleza Estados como Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, Japón, Suecia o, en su momento, la República Federal de Alemania, que estaban explorando posibilidades de proliferación y gozaban de recursos para iniciar tal vía⁹⁶. Asimismo, Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania renunciaron a los arsenales nucleares que podían haber heredado tras el desmantelamiento de la Unión Soviética⁹⁷. Sin ahondar en las varias razones que explican la decisión de la gran mayoría de los miembros de la comunidad internacional de no desarrollar sus propios arsenales nucleares, algo que está fuera del alcance de este artículo, cabe incidir en que un gran número de Estados carecen de la capacidad científica, industrial y financiera necesarias para emprender tal esfuerzo.

doméstico, el almacenamiento y el transporte. Asimismo, el *Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear* del 2005, en su artículo 8, también obliga a hacer “todo lo posible por adoptar medidas que permitan asegurar la protección del material radiactivo, teniendo en cuenta las recomendaciones y funciones del Organismo Internacional de Energía Atómica en la materia” (UNGA-A/RES/59/290).

⁹⁴ Sobre el proceso que llevó a Sudáfrica a renunciar a su programa nuclear armamentístico: FISCHER, D., *op. cit.*, nota 12, pp. 109-111.

⁹⁵ AGUIRRE DE CÁRCER, M., *op. cit.*, nota 90, p. 2.

⁹⁶ CIRINCIONE, J., *op. cit.*, nota 17, p. 2; más sobre las posteriores políticas nucleares de algunos de estos Estados -Argentina, Brasil, Corea del Sur o Sudáfrica- en: POTTER, W. C., *International Trade and Non-Proliferation: The Challenge of the Emerging Suppliers*, Lexington Books, Massachusetts/Toronto, 1990.

⁹⁷ *Agreement on Joint Measures with Respect to Nuclear Weapons of 21 December 1991*, 31 ILM 152, 1992; NUÑEZ VILLAYERDE, J. A., “Las armas nucleares siguen aquí”, *Real Instituto ElCano Blog*, 02 de julio, 2018, pp. 1-3, p. 1 (<https://blog.realinstitutoelcano.org/las-armas-nucleares-siguen-aqui/>).

Asimismo, tampoco debe olvidarse la presión constante ejercida por los poseedores de armas nucleares para que los demás se abstengan. En conclusión, desde la firma del TNP, son muchos más los Estados que han renunciado a programas nucleares armamentísticos que los que los han comenzado. Ello por sí solo justifica para algunos autores la vigencia del tratado hoy en día y su calificación como éxito⁹⁸.

Por otro lado, empero, la preocupación inicial de evitar la expansión de armas nucleares ha continuado vigente, al comprobar que no sólo nuevos Estados han revelado sus actividades proliferadoras, a pesar de estar sujetos al TNP, sino también que los actores no estatales han ganado protagonismo en la coyuntura internacional actual⁹⁹. Las amenazas de la proliferación a manos de Estados fallidos, “rogue States”¹⁰⁰ o grupos terroristas¹⁰¹ también se hacen más probables que nunca gracias a la creciente globalización que facilita la existencia de un mercado negro internacional de materiales de doble uso y equipos nucleares estratégicos¹⁰². La posible aparición de nuevos suministradores y la dispersión de tecnología nuclear de doble uso al margen de los regímenes de control de exportaciones están modificando el panorama internacional¹⁰³. Actualmente, además de las cinco potencias nucleares parte en el TNP, existen, como veíamos, otros cuatro países fuera del régimen con capacidad nuclear¹⁰⁴: la India, Paquistán, Israel y la RPDC¹⁰⁵. Los más pesimistas ven con escepticismo la capacidad del TNP para evitar que, en los próximos años, nuevos Estados que actualmente disponen

⁹⁸ FUHRMANN, M. y LUPU, Y., “Do Arms Control Treaties Work? Assessing the Effectiveness of the Nuclear Nonproliferation Treaty”, *International Studies Quarterly*, Vol. 60, No. 3, 2016, pp. 530–39; EGELAND, K., “Kill the NPT Collapse Thesis”, *European Leadership Network ELN-Commentary*, 20/07, 2018 (www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/kill-the-npt-collapse-thesis/); CIRINCIONE, J., *op. cit.*, nota 17, pp. 1–3; AGUIRRE DE CÁRCER, M., *op. cit.*, nota 90, pp. 1–6; KNOPF, *op. cit.*, nota 23, pp. 1–32.

⁹⁹ NEGM, N., *op. cit.*, nota 7, p. 59.

¹⁰⁰ Estado que lleva a cabo su política de una manera peligrosamente impredecible, sin tener en cuenta el Derecho Internacional y que constituye una amenaza para la seguridad de otras naciones. *Collins English Dictionary*, Harper Collins Publishers, London, 2014

¹⁰¹ MARRERO ROCHA, I., “Los actores internacionales en el ámbito de la no proliferación y el desarme nuclear: características e impacto”, *REDI - Revista Española de Derecho Internacional*, LXIV.1, 2012, pp. 73–102, pp. 93–99.

¹⁰² MARAUHN, T., *op. cit.*, nota 15, p. 48; BECERRA RAMÍREZ, M., *El Control de Aplicación del derecho internacional. En el marco del Estado de Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2013, p. 80; ALBRIGHT, D. y HINDERSTEIN, C., “Unraveling the A. Q. Khan and Future Proliferation Networks”, *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 2, 2005, pp. 111–128.

¹⁰³ DE SALAZAR SERANTES, G., *op. cit.*, nota 33, p. 393.

¹⁰⁴ Un quinto país, Sudán del Sur, se encuentra también fuera del régimen del TNP, sin embargo, carece de capacidad nuclear.

¹⁰⁵ Más sobre estos Estados fuera del TNP y sus programas nucleares en: CASTRO TORRES, J. I., “El riesgo de la proliferación nuclear en Oriente Medio”, en *Cuadernos de Estrategia 205 – La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020, pp. 165–210, pp. 167–179; GARRIDO REBOLLEDO, V., *op. cit.*, nota 34; SINGH SIDU, W. P., “Dealing with Extra NPT Actors and Non-State Actors”, en BOULDEN, J., THAKUR, R. y WEISS, T. G. (eds.), *The United Nations and Nuclear Orders*, United Nations University Press, Tokyo, 2009, pp. 210–229; TORRES VIDAL, C., “India y Pakistán, potencias nucleares *de facto*”, en *Cuadernos de Estrategia 205 – La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020, pp. 115–163.

ya de tecnología nuclear civil, desvíen parte de esos programas para fines no pacíficos¹⁰⁶. Este supuesto se identifica especialmente con la preocupación que suscita el contexto iraní¹⁰⁷, en particular a raíz de la precaria situación en la que se encuentra el Acuerdo concluido en 2015 conocido como Plan de Acción Integral Conjunto o JCPOA (“Joint Comprehensive Plan Of Action”)¹⁰⁸, tras el abandono del pacto por parte de los EE.UU. en mayo del 2018 y la reimposición de sanciones¹⁰⁹. Si bien el resto de participantes en el JCPOA (Alemania, China, Francia, Reino Unido, Rusia y la UE), han tratado de mantener el Plan de Acción vigente¹¹⁰, el estado de los acuerdos alcanzados se ha debilitado rápidamente, llegando al anuncio por parte de Irán de la reiniciación del enriquecimiento de uranio por encima de lo permitido por el acuerdo¹¹¹. Está todavía por ver el posible impacto que las decisiones de la nueva administración estadounidense puedan tener sobre la salud del acuerdo. Durante su campaña, Joe Biden se comprometió a reincorporarse al acuerdo nuclear –eso sí, ampliando su alcance para cubrir también el

¹⁰⁶ Namira Negm recoge el sentir de aquellos más críticos con el TNP al concluir que “las normas del TNP no pueden considerarse satisfactorias ni para alentar la transferencia de tecnología nuclear con fines pacíficos ni para eliminar las armas nucleares” debido a la vaguedad del lenguaje del propio tratado y a la ausencia de exigencias concretas a las partes. NEGME, N., *op. cit.*, nota 7, p. 59.

¹⁰⁷ AGUIRRE DE CÁRCER, M., *op. cit.*, nota 90, pp. 59; NUÑEZ VILLAVERDE, J. A., *op. cit.*, nota 97, p. 398.

¹⁰⁸ Sobre los distintos sistemas de salvaguardias que, a lo largo de los años, se han aplicado en Irán por parte del OIEA: LAZAREV, A., *Development of the International Atomic Energy Agency Safeguards System and its application to Iran: from the IAEA Statute to the Joint Comprehensive Plan of Action*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2017.

¹⁰⁹ La principal razón argüida para el abandono del acuerdo por parte de los EEUU fue que éste no abordaba el programa de misiles balísticos iraní ni impedía que el país continuara su ‘proxy warfare’ en la región ni la obtención de armas nucleares en el futuro, ya que las limitaciones temporales del acuerdo eran, en su opinión, demasiado cortoplacistas. TRUMP, D., *Statement by President Trump on the Iran Nuclear Deal*, White House Statements, 12 de enero, 2018 (www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/); MULLIGAN, S. P., *Withdrawal from International Agreements: Legal Framework, the Paris Agreement, and the Iran Nuclear Agreement*: Congressional Research Service, Washington, D.C., 2018, pp. 20–28 (<https://fas.org/sgp/crs/row/R44761.pdf>); NUÑEZ VILLAVERDE, J. A., “Trump reaviva la proliferación nuclear”, *Real Instituto Elcano Blog*, 5 de febrero, 2018, p. 3 (<https://blog.realinstitutoelcano.org/trump-reaviva-la-proliferacion-nuclear/>).

¹¹⁰ Los UE3, es decir, Alemania, Francia y Reino Unido, incluso pusieron en marcha un sistema de trueque, conocido como INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges), para facilitar las transacciones con Irán al margen del sistema bancario estadounidense y circunvalar las sanciones secundarias - aunque INSTEX se centra en comida y medicamentos, ambos exentos de las sanciones estadounidenses-. Sin embargo, el temor del sector privado en estos países, entre otros motivos, ha dificultado la pervivencia de las relaciones en general y del acuerdo en particular. PORTELA, C., “Nuclear Arms Control Regimes: State of Play and Perspectives Policy Department for External Relations”, *Policy Department of the Directorate-General for External Policies*, European Parliament, 2020, p. 12; GERANMAYEH, E., SLAVIN, B. y SHAH, S. “Renewing Transatlantic Strategy on Iran”, *Atlantic Council and European Leadership Network*, November, 2020. (www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/four-graphs-explaining-current-and-

¹¹¹ El gradual alejamiento de Irán del JCPOA se sitúa en un contexto de hostilidades por parte de terceros Estados como el asesinato por parte de EEUU de su general, Qasem Soleimani, la destrucción de un centrifugador en Natanz por parte de Israel - según Irán -, o el asesinato de uno de sus más punteros científicos, Mohsen Fakhrizadeh, también atribuido a Israel. The New York Times, *A Sea of Mourners in Iran, and New Threats From Both Sides*, 6 de enero, 2020 (<https://www.nytimes.com/2020/01/06/world/middleeast/iran-soleimani.html#link-7da09c81>); Takeyh, R., “What’s the Fallout From the Killing of a Top Iranian Nuclear Scientist?”, *Council on Foreign Relations*, 2020 (<https://www.cfr.org/in-brief/whats-fallout-killing-top-iranian-nuclear-scientist>).

programa de misiles iraní—, si Irán volvía a su pleno cumplimiento¹¹². Asimismo, el Partido Demócrata destacaba la “urgencia” de tal compromiso, considerándolo un paso necesario para mejorar las relaciones diplomáticas con Irán y para acercarse nuevamente a sus aliados europeos¹¹³. Sin embargo, en febrero del 2021 y únicamente unos días después de la visita al país del Director General del OIEA, Irán anunció que impondría restricciones a la capacidad del organismo en su territorio, limitando las inspecciones que hasta ahora éste llevaba en sus instalaciones y dejando de aplicar el Protocolo Adicional¹¹⁴, tal y como disponía su nueva ley nuclear¹¹⁵. Si bien Irán insta a EEUU a volver al acuerdo, su ministro de Asuntos Exteriores fue contundente sobre su negativa a volver a negociar o ampliar el acuerdo, lo cual deja la supervivencia del JCPOA en una situación incierta. Contrariamente a lo que se temía, el destino del acuerdo no ha cambiado demasiado después de que en junio de este mismo año 2021 se celebrasen elecciones generales en Irán. Las bajas cuotas de popularidad del anterior presidente Rouhani, derivadas del desmantelamiento del Plan de Acción y la reimposición de sanciones, supusieron la llegada de candidatos menos moderados que no mostraban interés alguno en alcanzar posibles nuevos acuerdos con Biden¹¹⁶. Sin embargo, tras ser elegido nuevo presidente de la República Islámica, Ebrahim Raisi, se ha mostrado abierto a proseguir con las negociaciones. En su discurso ante la Asamblea General de las NNUU en septiembre del 2021, dejó claro que no confían en las promesas de los EEUU, pero que están dispuestos a revitalizar el JCPOA si ello implica el levantamiento de las sanciones, tildadas de “nueva forma de guerra” para los EEUU¹¹⁷. Por lo tanto, y aunque sin dejar del todo sus respectivas reticencias, parece que se abre una nueva ventana de oportunidad para que tanto los EEUU como Irán vuelvan a las negociaciones en Viena. Por su parte, la UE insta a todas las partes a continuar el trabajo donde se dejó al final de la sexta ronda de negociaciones y a que Irán permita a los inspectores del OIEA acceder a sus instalaciones sin demora¹¹⁸

¹¹² “I will offer Tehran a credible path back to diplomacy. If Iran returns to strict compliance with the nuclear deal, the United States would rejoin the agreement as a starting point for follow-on negotiations. With our allies, we will work to strengthen and extend the nuclear deal’s provisions, while also addressing other issues of concern”, BIDEN, J., “Joe Biden: There’s a Smarter Way to Be Tough on Iran”, *CNN*, 13 de septiembre, 2020 (<https://edition.cnn.com/2020/09/13/opinions/smarter-way-to-be-tough-on-iran-joe-biden/index.html>).

¹¹³ GERANMAYEH, E., SLAVIN, B. y SHAH, S., *op. cit.*, nota 110.

¹¹⁴ Sobre el programa nuclear iraní, sus inicios, sus crisis y el origen del JCPOA: BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 31, 2015, pp. 7-63.

¹¹⁵ ALBRIGHT, D., BURKHARD, S. y STRICKER, A., *Analysis of IAEA Iran Verification and Monitoring Report*, Institute for Science and International Security, Washington, D.C., 2021, p. 12 (https://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Analysis_of_September_2020_IAEA_report_September_4_2020_Final_Oct_correc.pdf).

¹¹⁶ WOLF, A. B., “The 2021 Iranian Presidential Election: A Preliminary Assessment”, en The Washington Institute for Near East Policy (ed.), *Sudden Succession: Examining the Impact of Abrupt Change in the Middle East*, Washington, D. C., 2021, pp. 5–6.

¹¹⁷ RAISI, E., “Iran President addresses General Debate”, *UN General Assembly 76th Session*, 21 septiembre 2021, min. 4.40. Disponible en: www.youtube.com/watch?v=Cgkwdvoji0w

¹¹⁸ EU AMBASSADOR KLEMENT, S., “EU Statement on Agenda item 5: AOB”, *Board of Governors International Atomic Energy Agency*, Viena, 27 septiembre 2021. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/bog_27_sept_-_irn.pdf

Otro de los asuntos concretos relativos a la proliferación nuclear que, junto con la supervivencia del “Iran deal”, preocupa a gran parte de la comunidad internacional, es la siempre pendiente posibilidad de avanzar hacia la desnuclearización de la península de Corea. A pesar de las muy comentadas reuniones del 2018 y 2019 entre el entonces presidente estadounidense Donald Trump y el líder de la RPDC, Kim Jong Un, no se logró ningún avance¹¹⁹. Ciertamente, debido a la imprevisibilidad de ambos líderes, podría haberse logrado el efecto contrario, esto es, que hubiera habido una escalada de violencia y se hubiesen dañado aún más las ya de por sí frágiles relaciones. Aunque ello no ocurrió, y puede que presenciáramos la primera vez en la historia que un líder norcoreano tuviera dudas sobre la capacidad de un Presidente estadounidense de llegar a pulsar el botón nuclear, lo cierto es que los expertos coinciden en reconocer como un error no exento de riesgos el que una potencia nuclear del peso de los EEUU decidiese sentarse a negociar con un Estado considerado “rebelde” o “paria” (“rogue State”)¹²⁰, llegando así incluso a legitimarlo, a pesar de que éste hubiese abandonado el TNP y violado el Derecho internacional al establecer un programa clandestino de armamento nuclear. La RPDC no participará en la Décima Conferencia de Examen en tanto que desde el 2003 no es Estado parte en el TNP, sin embargo, previsiblemente se notará el impacto del despliegue militar mostrado en el desfile del 75º Aniversario del Partido de los Trabajadores de Corea -incluyendo avanzados sistemas de misiles balísticos-¹²¹. El desfile militar del 10 de octubre del 2020 no fue sino un recordatorio de cómo Pyongyang ha sabido capitalizar la asistencia tecnológica y la cooperación internacional recibida a lo largo de la historia ante la infructuosa mirada del resto de partes en el TNP y miembros del OIEA¹²².

Ante situaciones como estas, se pueden atribuir al TNP ciertas deficiencias que permitirían argumentar que las reglas actuales del régimen no son lo suficientemente sólidas como para hacer cumplir las obligaciones de no proliferación o de desarme. Sin embargo, a medio camino entre las valoraciones en un sentido o en otro respecto al tratado, parece haber consenso en considerar necesario un esfuerzo colectivo para conservar la relevancia y actualidad del TNP¹²³. Ahora bien, no existe acuerdo sobre cómo realizar tal actualización¹²⁴; el interés compartido en su logro no fue suficiente para

¹¹⁹ GRIECO, K. A. “Assessing the Singapore Summit—Two Years Later”, *Strategic Studies Quarterly - Policy Forum*, Fall (2020), 12–21; Jung H. Pak, ‘What Kim Wants: The Hopes and Fears of North Korea’s Dictator’, *Foreign Affairs*, May/June, 2020.

¹²⁰ GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., “La nueva estrategia nuclear estadounidense: ¿un futuro libre de armas nucleares?”, *REDI*, vol. 62, 2010, núm. 1, pp. 291-300, p. 296.

¹²¹ OPEN NUCLEAR NETWORK, *ViewBook of DPRK 10 October 2020 Parade for the 75th Anniversary of the Workers’ Party of Korea*, ONN, Viena, 2020 (www.oneearthfuture.org/program/open-nuclear-network/publications/viewbook-dprk-10-october-2020-parade).

¹²² KRIGE, J., *Sharing Knowledge, Shaping Europe: US Technological Collaboration and Nonproliferation*, MIT Press, Cambridge, MA, 2016, p. 49.

¹²³ DE SALAZAR SERANTES, G., *op. cit.*, nota 33, p. 393; NEGM, N., *op. cit.*, nota 7; AGUIRRE DE CÁRCER, M., *op. cit.*, nota 90, pp. 1-6.

¹²⁴ MÜLLER, H. y TOKHI, A., “The Contestation of the Nuclear Non-Proliferation Regime”, en STEPHEN, M. D. y ZÜRN, M. (eds.), *Contested World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority beyond the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 202–242.

obtener el consenso necesario en la anterior Conferencia de Examen, en el 2015¹²⁵. Las controversias existentes en el marco del TNP son fuente de frustración y por ello la próxima Conferencia, que se celebrará – COVID-19 mediante – en enero del 2022 presenta una nueva oportunidad para hacer frente a estos retos. Los más optimistas abogan por promover los objetivos del Tratado, sin que la obsesión de algunos por intentar rescatar el *status quo* frustre las posibilidades de mejora¹²⁶. Sin embargo, la sombra de la última Conferencia de Examen, que concluyó sin la adopción de un Documento final, es alargada. Las fuertes discrepancias interpretativas entre las partes siguen presentes y el ambiente internacional actual es inestable. En vísperas de la Conferencia de Examen y con mucho en juego, se pueden identificar otros asuntos clave que, previsiblemente, van a acaparar la atención y los debates durante las reuniones.

2. Desarme nuclear: la obligación pendiente de cumplimiento

Algunos de los compromisos que se adquirieron en el TNP son considerados vagos, siendo el mencionado artículo VI el blanco principal al que se dirigen las críticas a este texto¹²⁷. En virtud del artículo VI las partes se comprometen a negociar de buena fe “medidas relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear”, sin embargo, el texto no establece ni plazos de tiempo ni pasos concretos encaminados a lograr tal objetivo, es decir, no se adoptaron medidas específicas para la implementación de tal obligación. Por ello, la falta de progreso en materia de desarme está desgastando las relaciones y la confianza entre las partes.

Como viene ocurriendo en Conferencias de Examen anteriores, es de esperar que en la próxima Conferencia los EPAN hablen del “deterioro del entorno de seguridad” para intentar lograr amplios compromisos en materia de no proliferación a cambio del menor desarme posible, mientras que, por su parte, algunos ENPAN intentarán intercambiar concesiones en materia de no proliferación por progresos significativos en materia de desarme¹²⁸. Ahora bien, esta dinámica “transaccional”, a pesar de haber caracterizado la diplomacia del TNP durante medio siglo, no solo no está dando los frutos esperados, sino que perpetúa la desconfianza entre categorías de Estados. La frustración aumenta ante el hecho de que EEUU y China siguen sin ratificar el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT)¹²⁹ y la desconfianza se ha profundizado recientemente

¹²⁵ De hecho, las divisiones entre las partes del TNP comportaron que las Conferencias de Examen celebradas en 1980, 1990 o 2005, además de la ya mencionada 2015, no lograran producir un documento final consensuado sobre el estado de la aplicación del tratado. Además, los importantes acuerdos alcanzados en dos de esas ocasiones -las 13 “medidas prácticas” de 2000 y el plan de acción de 2010- continúan pendientes de aplicación. FRANCESCHINI, G., *op. cit.*, nota 1, p. 4.

¹²⁶ EGELAND, K., *op. cit.*, nota 98, pp. 1-4; PELLA, P., *op. cit.*, nota 5, cap. 6, pp. 1-3; GROUP OF EMINENT PERSONS FOR SUBSTANTIVE ADVANCEMENT OF NUCLEAR DISARMAMENT, *Building Bridges to Effective Nuclear Disarmament: Recommendations for the 2020 Review Process for the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear (NPT)*, 2018 (www.mofa.go.jp/dns/ac_d/page25e_000178.html).

¹²⁷ RIETIKER, D., *op. cit.*, nota 51, pp. 47-84.

¹²⁸ EGELAND, K., *op. cit.*, nota 98, p. 3.

¹²⁹ VENTURINI, G., “Test-Bans and the Comprehensive Test Ban Treaty Organisation”, en Black-Branch, Jonathan L., Fleck, Dieter (eds.) *Nuclear Non-Proliferation in International Law. Volume 1*, Asser Press, Springer, 2014, pp. 133-158, pp. 136-139.

ante el anuncio del Reino Unido de poner fin a su política de reducción de armas nucleares¹³⁰ para, en cambio, unirse a la carrera armamentística aumentando su arsenal hasta las 260 ojivas nucleares¹³¹. La Strategic Review, una amplia y largamente esperada revisión de la política estratégica británica, contrarresta –cuando no invalida– la reputación diplomática que el Reino Unido había ido construyéndose como la “más progresista de las potencias nucleares”¹³². Los británicos insisten en que siguen siendo poseedores del menor arsenal nuclear de entre los EPAN, y señalan que la Strategic Review apoya el objetivo a largo plazo de desarme nuclear¹³³. Ante la perplejidad de los ENPAN, los expertos atribuyen el actual aumento de capacidades, sin duda alejado de los arsenales estadounidenses, rusos o incluso chinos, a la voluntad británica de hacer frente al posible uso de sistemas de corto o largo alcance en territorio europeo por parte de Rusia – y en este sentido, se hace referencia a la cooperación con la OTAN en general y con Francia en particular, única potencia nuclear continental europea¹³⁴.

Además, esta falta de avances en lo que al desarme de los Estados Nucleares del TNP se refiere, se enmarca en el tenso clima internacional existente en el ámbito de control de armamentos. El TNP no es sólo una norma jurídica, sino un régimen internacional, y como tal, es difícil desconectarlo de otros tratados sobre control y desarme. Es en este contexto en el que, recientemente, se rescindió el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (o INF, por sus siglas en inglés). En este tratado, de 1987, EEUU y Rusia habían acordado eliminar los misiles balísticos y de crucero nucleares y convencionales de ciertos rangos lanzados desde tierra. Si bien en su momento supuso un hito histórico, en tanto que fue la primera vez que las dos superpotencias acordaban una reducción de sus arsenales nucleares, eliminaban toda una categoría de armas nucleares y permitían las inspecciones, el 2 de agosto de 2019, los EEUU se retiraron formalmente del tratado, seguidos por Rusia unos meses después.

En un contexto similar, pero con resultados opuestos -en tanto que sí que se ha renovado-, la supervivencia del tratado New START, firmado por ambos Estados en 2010¹³⁵, ha estado también en entredicho recientemente. No obstante, entre las primeras medidas de política exterior tomadas por la Administración Biden, estuvo la de renovar este tratado

¹³⁰ En el 2015, en la Novena Conferencia de Examen, el Reino Unido se había comprometido a reducir su arsenal y a no superar las 180 ojivas nucleares para mitades de la década del 2020. BARONESS ANELAY, “The United Kingdom Remains Committed to the Non Proliferation Treaty”, *Foreign and Commonwealth Office*, Government of the UK, 2015 (www.gov.uk/government/speeches/the-united-kingdom-remains-committed-to-the-non-proliferation-treaty).

¹³¹ El número resulta del máximo que puede llegar a desplegarse en el supuesto de que se desplieguen los dos submarinos de patrulla (serían 256 en total; 16 misiles por submarino; 8 ojivas por misil).

¹³² PLANT, T. y HARRIES, M., “Going Ballistic: The UK’s Proposed Nuclear Build-Up”, *RUSI Commentary*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2021 (<https://rusi.org/commentary/going-ballistic-uk-proposed-nuclear-build>).

¹³³ “The long-term goal of a world without nuclear weapons. We continue to work for the preservation and strengthening of effective arms control, disarmament and non-proliferation measures”. Defence Nuclear Organisation and Ministry of Defence, *Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy 2021: nuclear deterrent*, 17 marzo, 2021 (www.gov.uk/guidance/integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy-2021-nuclear-deterrent).

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Ver nota 9.

cinco años más a partir de febrero del 2021, fecha en la que estaba prevista su expiración. Aunque China declinó la invitación a participar en el acuerdo, la nueva prórroga de este tratado, que limita el número de cabezas nucleares estratégicas desplegadas por EEUU y Rusia¹³⁶, ha sido muy bien recibida por la comunidad internacional. La ausencia de China refleja la sólida posición que el país viene manteniendo en lo que a la participación en conversaciones tanto trilaterales como bilaterales con los EEUU se refiere. China – cuyas fuentes oficiales afirman poseer alrededor de 300 cabezas nucleares, frente a las 6000 que posee cada una de las otras dos potencias – niega reiteradamente querer formar parte tales discusiones, animando, no obstante, a que tanto los EEUU como Rusia rebajen sus arsenales¹³⁷. El Embajador ruso en Washington declaró que estaban de acuerdo con la decisión de China, a quien no presionarían para que se sentara a negociar, y avisó de que, si los EEUU lograban persuadir al gigante asiático, entonces Rusia se mostraría partidaria de involucrar en las conversaciones también al Reino Unido y a Francia, en su condición de potencias nucleares (y miembros de la OTAN)¹³⁸. En todo caso, a falta de una estrategia adecuada e interesante para Pequín, cualquier acercamiento a China para tratar el control de armamento nuclear se ha visto aplazado por el momento, dejando al régimen del TNP como el marco más indicado hoy en día para seguir controlando y verificando la el cumplimiento de estos cinco Estados¹³⁹.

Si bien la extensión del nuevo START puede ser vista como un éxito que contribuya a cambiar el rumbo hacia el que algunos tratados bilaterales de desarme parecían estar encaminados en los últimos años, el clima generalizado en relación con el desarme nuclear en el marco del TNP continúa siendo la principal causa de deslegitimación del régimen. No obstante, conviene tener presente que el TNP se redactó en gran medida para frenar la proliferación al tiempo que se protegían las prerrogativas nucleares de las grandes potencias de entonces, por lo que no debería sorprender que actualmente el artículo VI siga sin cumplirse y el desarme no se lleve a cabo.

3. La eventual conexión del TNP con el TPAN

La Décima Conferencia de Examen va a ser el primer acto de esta naturaleza donde se va a poder constatar la profunda brecha que se está abriendo en relación con el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares (TPAN) entre los EPAN y aquellos Estados que se encuentran bajo su protección nuclear, y los países más comprometidos con la prohibición completa de los arsenales nucleares. La adopción y apertura a la firma en 2017 del TPAN y su reciente entrada en vigor el 21 de enero del 2021, tras el depósito del 50° instrumento de ratificación por parte de Honduras el 24 de octubre del 2020, ha supuesto la irrupción

¹³⁶ Así, ambos Estados se comprometen a limitar a 1150 las ojivas nucleares y a 800, el número de vectores de lanzamiento desplegados por cada uno

¹³⁷ KINGSTON, R. y BUGOS, S., “No progress toward extending new START”, *Arms Control Today*, July/Aug., 2020.

¹³⁸ ANTONOV, A., “Russia’s view on nuclear arms control: an interview with Ambassador Anatoly Antonov”, *Arms Control Association*, Apr., 2020.

¹³⁹ ZHAO, T., “Opportunities for nuclear arms control engagement with China”, *Arms Control Today*, Vol. 50, Jul./Aug., 2020.

en el tablero nuclear del primer tratado que prohíbe por completo las armas nucleares, así como un amplio conjunto de actividades relacionadas con las mismas¹⁴⁰.

Su entrada en vigor no ayuda a las rígidas posiciones que se han adoptado a ambos lados de la cuestión: mientras los defensores del nuevo tratado creen que éste complementa al TNP y refuerza las normas contra el uso de las armas nucleares, los opositores opinan que socava el TNP. Los más escépticos, quizás los más realistas, insisten en que el TPAN difícilmente tendrá un notable impacto en la inamovible postura de los cinco EPAN que son, a su vez, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, y de los Estados situados bajo su paraguas nuclear. Paradójicamente, desde la entrada en vigor del TPAN, el mundo no solo no parece estar más cerca de la eliminación de las armas nucleares, sino que los Estados poseedores parecen estar dispuestos a modernizar sus arsenales, tal y como refleja el caso del Reino Unido¹⁴¹.

Aunque el llamado “proceso reforzado de revisión” (“enhanced review process”) acordado en 1995 ha contribuido a aclarar posiciones y preocupaciones, lo cierto es que no ha logrado un consenso sobre el compromiso vinculante de todas las partes en el TNP para alcanzar el objetivo del desarme nuclear. En consecuencia, esta brecha ya existente con anterioridad, pero enfatizada a raíz de la entrada en vigor del TPAN, perjudica el ambiente en el que se desarrolla la Conferencia de Examen, aleja aún más a las partes en materia de desarme y puede dificultar las negociaciones hacia la adopción de un Documento Final. Precisamente, para evitar la parálisis entre partes en enero del 2022 y reforzar el régimen del TNP en este ámbito, en 2019 surgió la Iniciativa de Estocolmo para el Desarme Nuclear. En ella participan 16 Estados parte del TNP que, a través de declaraciones políticas acordadas en reuniones ministeriales, proponen pasos concretos para avanzar hacia los objetivos del régimen¹⁴². Ninguno de los Estados poseedores del arma nuclear participa en esta iniciativa cuyos miembros se reunieron por última vez en Madrid en julio de 2021, pero el documento resultante de la reunión de Berlín en 2020, conocido como “stepping stones”, se ha presentado como documento de trabajo para que pueda ser debatido y apoyado por más Estados durante la Conferencia de Examen¹⁴³.

4. Establecimiento de zonas libres de ADM: dificultades persistentes

Cabe esperar que la zona libre de armas nucleares en Oriente Medio sea otro de los temas complejos abordados durante la Conferencia. En 1995, cuando se acordó prorrogar el

¹⁴⁰ Así, se incluye, el compromiso de no desarrollar, probar, producir, adquirir, poseer, almacenar, utilizar o amenazar con utilizar armas nucleares. *Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares (A/CONF.229/2017/8)*, adoptado en Nueva York el 7 de julio del 2017 y en vigor desde el 22 de enero del 2021 (<https://undocs.org/es/A/CONF.229/2017/8>).

¹⁴¹ RAUTA, V., y MONAGHAN, S., “Global Britain in the grey zone: Between stagecraft and statecraft”, *Contemporary Security Policy*, 10, 2021, p. 8; SWAN, R., “The future of the NPT: Revcon and Beyond”, *Center for Global Security Research*, Lawrence Livermore National Laboratory, Dec. 2020, p. 4.

¹⁴² Government Offices of Sweden website: www.government.se/government-policy/stockholm-initiative-for-nuclear-disarmament; Web del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y cooperación, Gobierno de España: <https://bit.ly/2WZ29ni>

¹⁴³ INICIATIVA DE ESTOCOLOMO, “50 años del TNP. Hacia el desarme nuclear; garantizando nuestro futuro”, Berlín, 25 febrero 2020. <https://bit.ly/3DhR682>

TNP, se adoptó una decisión sobre el establecimiento de una zona libre que fuese verificable en la citada región, expuesta al riesgo de la proliferación de forma cada vez más patente¹⁴⁴. Si bien no se hicieron demasiados avances hasta el 2010, ese año las partes acordaron tomar medidas prácticas para avanzar hacia la aplicación de tal resolución. Los progresos desde entonces han sido escasos. La Conferencia Regional que debía haberse celebrado en 2012 nunca se llevó a cabo y el fracaso de la Conferencia de Examen del TNP del 2015 no contribuyó a impulsar las conversaciones en ese sentido. De hecho, existe consenso al considerar que el fracaso de dicha Conferencia puede atribuirse a los debates en torno a la zona libre de ADMs en Oriente Medio¹⁴⁵.

Ante este escenario, el Primer Comité de la ONU decidió¹⁴⁶ convocar una Conferencia en 2019¹⁴⁷ para que, desde entonces y hasta que quedase establecida la zona, se celebrasen cumbres encaminadas a establecer una zona libre de ADM como las logradas con los tratados de Rarotonga, Bangkok, Tlatelolco, Pelindaba y Semipalatinsk. En ella participaron la mayoría de Estados de la región, e incluso varios europeos, pero la ausencia de Israel fue notable. Debido a la pandemia, la siguiente Conferencia programada para el 2020 fue pospuesta, estando prevista su celebración del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 2021 en Nueva York. A pesar de que las negociaciones sobre una zona libre de ADM en Oriente Medio se sacaron del contexto del TNP para enmarcarlo en la Asamblea General de la ONU, la importancia y delicadeza de la cuestión, así como el sentimiento de frustración entre varios estados de Oriente Medio por las dificultades que rodean a la propuesta serán relevantes para el resultado de la Conferencia del 2022.

Mientras para algunos Estados miembros del TNP la Conferencia auspiciada por las NNUU es un paso hacia la aplicación de la decisión de 1995 que, por lo tanto, puede ayudar al régimen del TNP en su conjunto, para otros, liderados por Siria e Irán, y aun reconociendo la importancia de dicha Conferencia, esta constituye una vía independiente que no debe bajo ningún concepto vincularse a los esfuerzos del TNP, tal y como le han hecho saber al presidente de la Décima Conferencia de Examen. Por su parte, los EEUU, que no acudieron a la Conferencia de las NNUU por considerar tales negociaciones perjudiciales para la seguridad de Israel¹⁴⁸, actúan como si esta nunca hubiese tenido lugar

¹⁴⁴ CASTRO TORRES, J. I., *op. cit.*, nota 105, pp. 165-210.

¹⁴⁵ WAN, W., “Why the 2015 NPT Review Conference Fell Apart”, *United Nations University Centre for Policy Research*, 2015 (<https://cpr.unu.edu/publications/articles/why-the-2015-npt-review-conference-fell-apart.html>). La otra razón principal, tal y como indica Belén Lara, fue la anexión de Crimea por parte de Rusia, lo cual iba en contra del Memorando de Budapest firmado por EEUU, Reino Unido, Rusia y Ucrania en virtud del cual se garantizaba la integridad territorial de esta última, después de que cediese a Rusia el tercer arsenal nuclear más importante del mundo en 1994. LARA FERNÁNDEZ, B., “¿El final de la no proliferación?”, *Política Exterior*, Vol. 31, 177, 2017, pp. 84-91.

¹⁴⁶ ASAMBLEA GENERAL, *Decisión A/73/546*, de 22 de diciembre de 2018.

¹⁴⁷ En la que se adoptaron un Informe Final y una Declaración Política anexa, *Conference on the Establishment of a Middle East Zone Free of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction (A/CONF.236.6)*, 18-22 de noviembre de 2019, en la Sede de las NNUU en Nueva York.

¹⁴⁸ SWAN, R., *op. cit.*, nota 141, p. 4

y rechazarán cualquier referencia a la misma durante la próxima Conferencia de Examen¹⁴⁹.

Asimismo, tensiones históricas en la región como el enconamiento entre Irán e Israel, la ausencia permanente de este último en toda conversación referente al futuro establecimiento de una zona libre¹⁵⁰, o la ya mencionada fragilidad en la que se encuentra el JCPOA, se ven enmarcadas por la creciente preocupación ante el riesgo de proliferación por parte de nuevos actores como Arabia Saudí o Turquía, quienes han mostrado posibles ambiciones nucleares¹⁵¹. En conclusión, la búsqueda de un lenguaje capaz de acomodar todas estas visiones puede frustrar no solo cualquier intento de tomar alguna decisión sobre el que muchos Estados de Oriente Medio consideran el tema más importante a tratar en enero, sino incluso lastrar nuevamente el diálogo sobre otros aspectos del régimen del TNP.

5. Acceso al uso pacífico de la energía nuclear

En último lugar, aunque no por ello menos importante, la redacción poco específica de ciertas disposiciones del articulado del tratado, característica ya indicada anteriormente, también da lugar a dificultades a la hora de abordar la cooperación para la promoción de los usos pacíficos de la energía nuclear recogida en el artículo IV del TNP. La falta de una exigencia explícita sobre la provisión de fondos requerida para prestar asistencia técnica, facilitar las transferencias de tecnología para usos pacíficos de la energía nuclear y, en definitiva, cooperar para contribuir al mayor desarrollo posible de las aplicaciones pacíficas, comporta una debilitación de la eficacia de dicho artículo¹⁵². Si bien, como se ha visto, el TNP obliga a los Estados a participar en la transferencia de tecnología nuclear y prestar cooperación técnica, no se establece nada respecto a los fondos necesarios o los criterios a seguir para cumplir con tal exigencia, sino que se deja a la elección de cada Estado la interpretación de tales medidas.

¹⁴⁹ ARMS CONTROL ASSOCIATION, *op. cit.*, nota 3.

¹⁵⁰ GAMARRA, Y., *op. cit.*, nota 81, pp. 137-143.

¹⁵¹ SOKOLSKI, H, "In the Middle East, soon everyone will want the bomb", *Foreign Policy*, May 21, 2018

¹⁵² Otra razón argüida tradicionalmente por Estados en vías de desarrollo con relación que explica el debilitamiento del artículo IV ha sido la participación de los EPAN y de otros Estados parte industrializados en regímenes de control de exportaciones. Estos foros multilaterales voluntarios (como el Grupo de Suministradores Nucleares, ver nota 41) juegan un papel importante en las políticas de sus Estados participantes y, por extensión, en el funcionamiento del régimen de transferencias nucleares internacionales. Si bien desde un punto de vista técnico, la valoración de estas negociaciones es positiva, en la medida en que determinan condiciones y listas de bienes concretas que facilitan el cumplimiento de ciertas obligaciones jurídicas, desde un punto de vista jurídico, no puede obviarse que su naturaleza de soft-law y la gran carga política de estos foros pueden llegar a implicar ciertas limitaciones del artículo IV del TNP. NEGM, N., *op. cit.*, nota 7, p. 109. No obstante, a raíz de la adopción de la Resolución 1540 del CdS de las NNUU en 2004, que obliga a todos los Estados, entre otras cosas, a controlar las exportaciones sensibles para evitar la proliferación de ADM a manos de actores no estatales, y como consecuencia del viraje de esos foros para controlar también la no proliferación por parte de actores terroristas, las críticas a estos grupos informales se han reducido. MEIER, O., *Technology Transfers and Non-Proliferation. Between Control and Cooperation*, Routledge, New York, 2014, p. 14; GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., *op. cit.*, nota 120, pp. 291-300

En este punto, es destacable la actuación del Programa de Cooperación Técnica del OIEA, principal proveedor de asistencia en el ámbito de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear en los Estados en vías de desarrollo y responsable de la práctica totalidad de los proyectos internacionales en este campo¹⁵³. No obstante, sería deseable la determinación concreta de los actores a quien corresponda aportar los recursos necesarios para alcanzar los fines pretendidos por el segundo pilar. Pero no hay previsión de que este tema vaya a ser tratado en detalle. A pesar de que el artículo IV refleja el núcleo duro de la propuesta del presidente Eisenhower “Átomos para la paz”¹⁵⁴, embrión del OIEA y del actual régimen internacional de la no proliferación, los EPAN tienden a enfatizar los riesgos inherentes a las aspiraciones de desarrollo nuclear civil de los ENPAN, especialmente de su afán por lograr capacidades endógenas de producción de material fisionable¹⁵⁵. Empleando este argumento justificaban una asistencia muy limitada que parece ignorar que el artículo IV no solo es una obligación para quienes están en situación de cumplirla, sino también un derecho inalienable de todas las partes, especialmente de aquellos que han renunciado al desarrollo de un programa nuclear militar. Durante la primera década del siglo XXI, los cinco EPAN se pronunciaron en esta línea y en el 2008 emitieron un comunicado conjunto en el que dejaban clara su interpretación limitada y condicionada de ese derecho, con miras a desincentivar a los ENPAN en su búsqueda de programas de ciclo de combustible propios¹⁵⁶.

En la actualidad esa visión está superada, ya que en el documento final de la Conferencia de Examen de 2010 los EPAN corrigieron parcialmente sus errores de interpretación e insistieron en que la vinculación entre los artículos I, II y III por un lado, y el IV por otro, no se basa en la condicionalidad sino en la limitación convencional de un derecho inalienable. Tal y como explícitamente recoge el primer párrafo del artículo IV, este derecho de las partes a los usos pacíficos de la energía nuclear se desarrollará “de conformidad con los artículos I y II de este Tratado”¹⁵⁷. Recuperando por lo tanto el espíritu de 1953 de “Atoms for peace”, los EPAN suavizaron su discurso con relación a los usos pacíficos de la energía nuclear, pero no lo suficiente como para promover conversaciones sobre la aportación de recursos financieros que den cumplimiento al artículo IV más allá del programa de Cooperación Técnica del propio OIEA.

En definitiva, la vaguedad del lenguaje utilizado en el TNP puede dar lugar a interpretaciones divergentes, a veces contradictorias que, unida a viejos patrones de comportamiento y una creciente desconfianza entre las partes en el tratado, pueden

¹⁵³ IAEA’s Technical Cooperation Department, *Sixty Years and Beyond: Contributing to Development*, Organismo Internacional de la Energía Atómica, Viena, 2017. IAEA’s Director General, *Technical Cooperation Report for 2017 Report by the Director General*, Organismo Internacional de la Energía Atómica, Viena, 2018.

¹⁵⁴ EISENHOWER, D., “Atoms for peace”, *Address to the 470th Plenary Meeting of the United Nations General Assembly*, 8 diciembre 1953. Disponible en: www.iaea.org/about/history/atoms-for-peace-speech

¹⁵⁵ JOYNER, D., *op. cit.*, nota 44, p. 47.

¹⁵⁶ DUNCAN, J., “Statement by the Delegations of China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America”, *2008 NPT Preparatory Committee*, Ginebra, 9 mayo 2008, p. 3. Disponible en: <https://ploughshares.ca/wp-content/uploads/2012/09/NWSStatementMay908.pdf>

¹⁵⁷ JOYNER, D., *op. cit.*, nota 44, p. 85.

suponer nuevamente un escollo para la adopción de un Documento Final en la Décima Conferencia de Examen.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de la Décima Conferencia de Examen del TNP en 2021 es ayudar a allanar el camino hacia un mundo sin la amenaza de las armas nucleares. Sin embargo, este ambicioso objetivo se persigue en un contexto geoestratégico que sigue siendo preocupante. Efectivamente, coincidiendo prácticamente con el 50º Aniversario de la entrada en vigor del tratado y en una fecha que marca también los 25 años desde su prolongación indefinida, asistimos a un deterioro del entorno estratégico internacional que viene alimentado por la escalada asimétrica, la persistente crisis de proliferación, la polarización en los debates sobre el desarme nuclear y las incertidumbres sobre el futuro de algunos instrumentos de control de armas. Así pues, las reuniones tendrán lugar en un ambiente internacional particularmente incierto marcado por algunos de los importantes acontecimientos ocurridos en el ámbito nuclear y mencionados en este artículo.

Si bien sigue habiendo consenso a la hora de señalar al TNP como la piedra angular del régimen internacional de no proliferación, las cada vez más recurrentes preguntas sobre su relevancia, legitimidad y debates sobre su viabilidad en el futuro parecen querer indicar que nos encontramos ante el inicio del declive de este tratado. Ahora bien, tales críticas no están teniendo en cuenta la visión panorámica necesaria para valorar un engranaje de tal envergadura en el largo plazo. Aunque la frustración derivada de la eterna controversia referente a la falta de desarme por parte de los EPAN es comprensible y criticable, los ataques políticos al TNP pueden resultar perjudiciales para el régimen internacional de seguridad nuclear en su conjunto. Al estar el desarme y la no proliferación inextricablemente unidos – en tanto que, si no hay confianza en la no proliferación, el desarme todavía tendrá menos opciones de éxito –, debilitar el régimen de no proliferación nuclear no beneficia a nadie. El TPAN, cuyo impacto real es todavía incierto, no es sino consecuencia de la ausencia de esfuerzos por parte de los Estados nucleares del TNP en materia de desarme y ello pone de manifiesto que la paciencia de algunos empieza a resentirse. Es precisamente éste uno de los puntos que más atención debería requerir durante la próxima Conferencia de Examen. Aunque, previsiblemente, los efectos del TPAN no tendrán ninguna relevancia en lo que al desarme de los EPAN se refiere, no hay que obviar su capacidad de minar la confianza entre no poseedores y poseedores. La cooperación entre ambas categorías de Estados no es algo que deba darse por sentado, por lo que sigue siendo necesario un gran esfuerzo diplomático que mantenga y revitalice la confianza en el TNP, fortalezca los compromisos orientados a reducir los riesgos de las armas nucleares – incluido el desarme progresivo – y enfatice el hecho de que dicho desarme redunde en el interés de todos, incluido el de los poseedores que exigen de los demás la no proliferación. En definitiva, la exacerbación de las divergencias no redunde en interés de ninguna de las partes y tendría como consecuencia el descrédito gradual del TNP como régimen jurídico internacional válido y fiable.

En lo que a los esfuerzos sobre no proliferación se refiere, huelga decir que también estos benefician a ambas categorías de Estados: a los EPAN por ver cumplidas las obligaciones que demandan al resto, y a los ENPAN porque, a su vez, les permite participar en los mercados internacionales y mejorar su situación económica. Esta consecuencia geoeconómica de la no proliferación podría acabar deviniendo una buena razón para que los Estados fuera del régimen del TNP decidiesen participar y mejorar su nivel de desarrollo. Sin embargo, mientras la posesión del arma nuclear siga constituyendo un símbolo de estatus en la comunidad internacional, los argumentos económicos difícilmente harán inclinar la balanza para aquellos actualmente al margen del régimen.

Finalmente, durante las conversaciones en enero, sería conveniente dejar atrás la práctica que se limita a registrar las discordancias y los puntos de vista diferentes. Enrocarse en las diferencias insalvables no hará sino conducir a la frustración de cualquier objetivo y a la parálisis de cualquier negociación. Por el contrario, el análisis de las zonas de interés común, con el establecimiento de una metodología que permita ir dando pasos en la buena dirección, renunciando – o, cuanto menos, evitando – maximalismos, permitirá ir acercándose, aunque progresivamente, a la consecución de los fines pretendidos por el TNP. La Conferencia de Examen de 2022 se presenta como el foro adecuado para continuar trabajando en la reducción de esas desavenencias, en la ampliación de las coincidencias y, sobre todo, en el aumento de la confianza.