

The image features a stylized illustration of Lady Justice, the personification of the law, depicted as a woman wearing a blindfold and holding a sword aloft in her right hand. She is positioned on the left side of the frame. In the background, a faint world map is visible. In the foreground, several raised fists of various skin tones are shown, symbolizing protest or solidarity. A dark blue rectangular box with white text is overlaid on the image, containing the text 'Sección ordinaria'.

Sección ordinaria

TNP o TPAN: el dilema de la Unión Europea entre la no proliferación y el desarme*

NPT or TPNW: the European Union's dilemma between non-proliferation and disarmament

Daniel Lahoz Casas**

Artículo de reflexión

Fecha de recepción: 7 de diciembre de 2022

Fecha de aceptación: 27 de enero de 2023

Para citar este artículo:

Lahoz Casas, D. (2023). TNP o TPAN: el dilema de la Unión Europea entre la no proliferación y el desarme. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(9). 163-188.
<https://doi.org/10.22490/26655489.6557>

RESUMEN

Muchos esfuerzos internacionales han sido destinados a los propósitos de controlar, reducir y prohibir las armas nucleares. Mientras que el actual orden nuclear orbita en torno al *Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares* (TNP), aquellos más desconfiados sobre la sostenibilidad de la disuasión nuclear defienden instaurar un régimen de desarme universal basado en el *Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares* (TPAN). En el seno de la Unión Europea (UE) existe una disparidad de posiciones sobre ese respecto, tanto entre órganos como entre Estados miembros, lo que dificulta la adopción de una estrategia coherente. Abordando el

* Este trabajo deriva de una investigación del autor sobre la lógica estratégica de la proliferación nuclear realizada parcialmente en el marco de MURISD-UAB.

** Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), y posgrado en Geopolítica y Gobernanza Global por el Institut Barcelona Estudis Internacionals (IBEI) y la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). ORCID: 0000-0001-5231-7817

impacto de cuestiones relevantes como la guerra de Ucrania y el *nuclear-sharing*, el artículo esboza la tesitura en la que se encuentra la UE en relación con las armas nucleares. Se repasa la evolución de su rol como actor emergente en el teatro europeo, se describen los principales modelos de orden nuclear posible y se analizan los desafíos más relevantes que la UE enfrenta conjuntamente en el marco vigente; desafíos tanto endógenos (la divergencia de posiciones entre órganos y Estados miembros) como exógenos (los riesgos derivados de la guerra en Ucrania y la proliferación de Irán). El artículo argumenta que, tanto para mantener el actual régimen de no proliferación como para facilitar la desnuclearización universal, la UE debería afrontar con urgencia los retos descritos y contribuir a reforzar el TNP.

Palabras clave: armas nucleares, desarme, estrategia nuclear, proliferación, Unión Europea.

ABSTRACT

Many international efforts have been made for the purposes of controlling, reducing, and prohibiting nuclear weapons. While the *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT) is the centerpiece of the current nuclear order, those most skeptical of the sustainability of nuclear deterrence advocate the establishment of a disarmament regime based on the *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons* (TPNW). Within the European Union, we can notice a disparity of positions on this issue, both among organs and member states, which hinders the adoption of a coherent strategy. Addressing the impact of relevant issues such as the war in Ukraine and nuclear-sharing, the article outlines the challenging situation in which the EU finds herself. The article reviews the evolution of the EU's role as an emerging actor in the European theater, describes the main possible models of nuclear order, and analyzes the most relevant challenges that the EU currently faces; challenges both endogenous (the divergence between bodies and member states) and exogenous (the risks arising from the war in Ukraine and the Iranian nuclear program). The article argues that, both for the sake of maintaining the current non-proliferation regime and of facilitating universal denuclearization, the EU needs to urgently address these challenges and help strengthen the NPT.

Keywords: European Union, disarmament, nuclear strategy, nuclear weapons, proliferation.

1. PRESENTACIÓN

En las últimas décadas, la Unión Europea (UE) ha comenzado a tener voz en la esfera militar y nuclear. Desde la elaboración de su 'Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva' de 2003, la UE ha extendido gradualmente el alcance de su acción en relación con cuestiones como la proliferación de armas nucleares, el desarme o el control de armas.

Desde el final de la guerra fría, la multiplicación y propagación de armas de destrucción masiva ha sido un importante asunto de seguridad internacional que ha movilizado a políticos, diplomáticos y estrategas. El estudio comienza esbozando la evolución de la proliferación nuclear en el teatro europeo, con un énfasis en la incursión de la UE como actor estratégico emergente. Se describen seguidamente los principales tipos de orden posible (ausencia de regulación, no proliferación o desarme universal), y se analiza el estado del orden vigente basado en un *Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares* (TNP) cada vez más amenazado. El actual contexto de inestabilidad en la esfera nuclear, en particular con respecto a los riesgos derivados de la guerra de Ucrania y el acuerdo nuclear iraní, supone un importante desafío para la supervivencia del actual régimen de no proliferación.

Un entorno inseguro, junto a la falta de cohesión interna respecto a cuestiones nucleares, conforman una serie de desafíos que la UE deberá superar para ser capaz de liderar iniciativas y mantener una estrategia nuclear coherente. A partir de la tesitura desafiante que se describe, se concluye el modo en que la UE debería afrontar la controversia entre la no proliferación y el desarme, a saber: apoyar de forma incondicional el *Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares* (TNP) para blindar el actual régimen de no proliferación en el corto plazo y, si se estimara el desarme universal como la situación óptima, dirigir esfuerzos graduales a legitimar y fortalecer el *Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares* (TPAN) mediante la acción multilateral.

2. LAS ARMAS NUCLEARES EN EUROPA

En los años posteriores al fin de la guerra fría, la preocupación por la proliferación de las armas nucleares pervivió e incluso aumentó de manera considerable. Lo hizo particularmente en cuatro regiones; Oriente Medio y Asia Oriental, a raíz de las experiencias en Irak y Corea del Norte, respectivamente; el Sur de Asia, a causa de las tensiones entre India y Pakistán; y Europa, a raíz de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la cual suscitó un profundo miedo al posible contrabando de material fisible y tecnología soviética a actores no estatales. Recientemente, con el creciente carácter asertivo de la doctrina militar de Rusia y el antagonismo mantenido con EE. UU. y sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), los temores por un posible choque nuclear en el teatro europeo se han intensificado.

Europa ha sido históricamente, y con mucha diferencia, la región que ha albergado el mayor número de armas nucleares. En el año 1949 la URSS completó, bajo el mandato de Stalin, su primera prueba nuclear exitosa y se convirtió en la primera potencia nuclear europea. Este fue el inicio de la monumental carrera armamentista que los soviéticos mantuvieron con EE. UU., a quien eventualmente consiguieron superar en número de ojivas nucleares, con un pico de más de 40 000 armas nucleares en 1986¹. Con la desintegración de la URSS en 1991, se temía que todos los estados sucesores, más allá de Rusia, en cuyo territorio estaba desplegado su vasto arsenal, se convirtiesen en potencias nucleares. Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania heredaron una cantidad significativa de armas nucleares (un mínimo de 3000 armas nucleares estratégicas y de 3000 tácticas). Sin embargo, la fragilidad de las nuevas estructuras estatales hizo percibir sus respectivos arsenales como susceptibles de un posible contrabando o robo. Rusia y EE. UU. consiguieron aliviar esta preocupación involucrando a los tres estados en una serie de conversaciones multilaterales que condujeron al Protocolo de Lisboa, concluido el 23 de mayo de 1992. A raíz del acuerdo, Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania renunciaron a sus arsenales

¹ Cfr. La evolución de las fuerzas nucleares del mundo en: <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>

nucleares y se adhirieron al *Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares* (TNP).

El primer país europeo del bloque occidental en convertirse en potencia nuclear fue el Reino Unido, después de realizar en 1952 su primera prueba nuclear exitosa en las costas de Australia. Se convirtió entonces en la tercera potencia nuclear, tras Estados Unidos y la URSS. Francia le siguió en 1960, tras detonar con éxito su primera bomba en la región del Sáhara de la Argelia francesa. Desde que el Reino Unido abandonó la Unión Europea en 2016, la exclusividad de Francia como única potencia nuclear miembro le ha afianzado un rol prominente en la estructura defensiva común.

No solo son estados europeos los que tienen desplegadas armas nucleares en el continente; Estados Unidos, mediante el acuerdo de ‘compartición nuclear’ de la OTAN, tiene repartidas desde 1954 una cantidad importante de sus armas en varias bases localizadas de Bélgica, Holanda, Alemania, Italia y Turquía. En tiempos de paz, las armas almacenadas son custodiadas por fuerzas estadounidenses, pero en tiempos de guerra el acuerdo contempla la activación de un sistema de código dual para su despliegue. Se supone que estas armas, lanzables desde el aire, sirven como una herramienta de disuasión extendida contra Rusia y como garantía para los aliados europeos sobre la voluntad de Washington de defenderlos con todos los medios disponibles.

La compartición nuclear (o *nuclear-sharing*), que es parte de la política de defensa de la OTAN, permite a los Estados miembros involucrados utilizar, siempre que cuenten con el beneplácito de Washington, las armas americanas en caso de necesidad. Actualmente suman alrededor de 100, pero se estima que EE. UU. llegó a tener un pico de 7300 ojivas nucleares con base en Europa en 1971 (*Center for Arms Control and Non-Proliferation*, 2021). Aunque la reducción del 98 % de ese arsenal puede percibirse como reflejo del final de las hostilidades de la guerra fría, así como del cambio en las prioridades de defensa estadounidenses, las armas siguen siendo un símbolo importante de los compromisos perdurables de seguridad que EE. UU. mantiene con sus aliados europeos (Nassauer, 2001). Sin embargo, existen voces fuertes en ambos lados del Atlántico que cuestionan la necesidad de continuar, en el siglo XXI, con la práctica del *nuclear-sharing*, reminiscente de la

guerra fría (Smetana et ál., 2021). Según Hans M. Kristensen (2005, p. 6), además de contravenir las obligaciones del TNP, la presencia de las armas estadounidenses en Europa podría afectar su delicada relación con otras potencias, socavar los esfuerzos por mejorar las relaciones con Rusia y dar al ejército ruso una excusa para mantener sus propias armas nucleares no estratégicas en la región. En vistas de esto, sugiere Kristensen, EE. UU. debería retirar inmediatamente las armas nucleares restantes de Europa.

Al igual que con la OTAN, la compartición nuclear podría convertirse en una cuestión problemática también para la Unión Europea cuando, en su proceso de integración en materia de defensa, se comience a dar forma detallada a una defensa colectiva. En un futuro, podría darse el caso de que los miembros de la UE deban decidir si integrar sus fuerzas militares en una estructura de defensa colectiva o, incluso, si convertirse en una federación con fuerzas armadas unificadas. Desde el fin de la guerra fría ya se ha podido observar cómo el proceso de integración europea se ha intensificado en las esferas de la seguridad y la defensa. Con el Tratado de Maastricht de 1993 —en un contexto de inestabilidad en las fronteras de la Unión a raíz de las guerras yugoslavas— la UE formalizó una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que desde entonces ha funcionado como una política de acción exterior común, organizada y consensuada. Además de la acción diplomática, la PESC ha comprendido, desde la firma del Tratado de Lisboa de 2007, una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que erige una estrategia en materia de defensa, seguridad y gestión de crisis. Entre otras cosas, la nueva PCSD configuró una cláusula de defensa mutua que implicaba la “obligación de ayudar y asistir por todos los medios a su alcance” a todos los miembros de la Unión en caso de que un estado miembro sea atacado².

La tendencia hacia una mayor integración política entre los países miembros de la UE, a pesar de que pueda ralentizarse o experimentar regresiones como nuevos *Brexit*, no se prevé que vaya a interrumpirse en el futuro próximo; de hecho, ya que el Reino Unido

² Cft. art. 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016M042>

siempre mostró una postura escéptica, una de las consecuencias indirectas del *Brexit* fue facilitar el progreso de la integración en el campo de la defensa. Otro factor importante que puede estimular este progreso es la alteración del equilibrio de poder global, con una China en ascenso y un Estados Unidos en relativo declive (Sauer, 2020, p. 51).

A raíz del orden cambiante, en EE. UU. cada vez abundan más las voces que abogan por recuperar su aislacionismo perdido y reducir los esfuerzos destinados a mantener sus alianzas internacionales, en especial la OTAN. Parte de los estadounidenses creen que es la misma Europa quien debería asumir la responsabilidad de protegerse. En 2019, el gobierno de Donald J. Trump aludió en distintas ocasiones a la obsolescencia de la OTAN e incluso se rumoreó un posible abandono de la organización (Barnes y Cooper, 2019). Si bien es poco imaginable que esta deje de existir en un futuro cercano, la alternativa más probable al paraguas de seguridad que hoy en día ofrece la OTAN correspondería a la estructura de defensa colectiva europea.

Una defensa europea común —aunque no necesariamente supondría la compartición de las armas nucleares francesas— debería contemplar la definición de una estrategia nuclear común. La integración en materia nuclear entre naciones europeas, de hecho, fue precisamente uno de los pilares de la integración europea en sus fases incipientes. La *Comunidad Europea de la Energía Atómica* (Euratom) fue una de las comunidades establecidas por el Tratado de Roma en 1957, y está dotada de amplias competencias en la industria nuclear civil de los Estados miembros, incluida la operación de un sistema de verificación e inspección del ciclo del combustible civil, entre otras. Más allá de la esfera civil, sin embargo, no dispone de competencias.

En lo político y lo militar, la estrategia nuclear actual no contempla más que un posicionamiento institucional conjunto y ciertas acciones de diplomacia preventiva. Con la adopción, por parte del Consejo de la UE, de la '*Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*' de 2003, los Estados miembros se comprometieron a ultimar una estrategia común coherente para hacer frente a la proliferación nuclear (Consejo de la Unión Europea, 2003). Además, en apoyo a la Resolución 1540 del Consejo

de Seguridad de la ONU, la cual afirma que *'la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como de sus sistemas vectores, constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales'*, el Consejo ha elaborado numerosas decisiones³. La UE sugiere, con estas acciones, la intención de proyectar al exterior una postura común de compromiso con los esfuerzos internacionales dirigidos a contener la proliferación nuclear.

Previamente a la Estrategia de 2003, la UE ya había desempeñado acciones notables en la esfera nuclear. Ese fue el caso de su actuación en la *Conferencia de Revisión y Prórroga* del TNP de abril-mayo de 1995, donde ejecutó una campaña diplomática eficiente y prolongada para convencer a terceros de los beneficios y la necesidad de adoptar una prórroga indefinida del tratado (Cornish et ál., 1996). Además, la consecución de la ya mencionada estrategia común en 2003 sirvió para dar un salto cualitativo en las acciones que la UE llevaría a cabo desde entonces, principalmente: la financiación de organizaciones internacionales, el asesoramiento técnico a terceros países y la introducción de *'cláusulas de no proliferación'* en sus relaciones con terceros países (Hidalgo García, 2014). También ha destinado importantes sumas de dinero a la financiación de organismos internacionales e instituciones especializadas en la no proliferación y el control de armas, en especial a la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA). El salto de calidad en la estrategia europea se consumó con el rol clave que la UE asumió en la gestión de la nuclearización de Irán. Su importante papel en la constitución del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) en 2015 —un acuerdo que consiguió apaciguar temporalmente las pretensiones nucleares de Teherán— significó un importante avance en el rol que la UE asumiría en la esfera nuclear.

Asimismo, aunque el futuro nuclear de Europa pueda ser incierto, es previsible que la pendiente resbaladiza que lleva la UE hacia la integración le obligue, en algún momento, a formular la pregunta de cómo abordar el uso de las armas nucleares francesas. Si bien el poder de toma de decisiones sigue recayendo en los Estados miembros, y una decisión única de traspasar el control del nivel nacional al europeo es muy poco probable, la exploración de pasos

³ Cfr. Decisiones (PESC) del Consejo de la UE 2006/419, 2008/368, 2013/391 y 2017/809.

intermedios es una vía conjeturable para el futuro próximo. Sea como sea, la UE dispone de instrumentos jurídicos, financieros y técnicos para ganar protagonismo en la esfera nuclear. Si ejerce sus herramientas de forma eficaz y creíble es previsible que consolide un rol de líder a nivel global.

3. EL ORDEN NUCLEAR: AUSENCIA DE REGULACIÓN, TNP O TPAN

Un total de 191 estados están adheridos al régimen de control que impone el *“Tratado sobre la No Proliferación de las armas nucleares”* (TNP) de 1968, el cual restringe la posesión de armas nucleares a las potencias nucleares reconocidas como legítimas poseedoras (estas son: EE. UU., Rusia, China, Francia y el Reino Unido). Sin embargo, sus mecanismos de control e inspección con frecuencia son puestos en duda; algunos Estados miembros han conseguido iniciar programas de desarrollo de armas nucleares al margen de las estipulaciones que impone el tratado. Irak, Libia, Corea del Norte (quién se retiró del tratado en 2003) y más recientemente Irán son ejemplos de Estados miembros que circunstancialmente han burlado las obligaciones del TNP.

Para facilitar la consecución de objetivos comunes en ausencia de una autoridad superior (o ‘Estado mundial’) que imponga la cooperación, los estados deben buscar mecanismos para aumentar la satisfacción esperada de cooperar, así como los costes de desertar. Entender los efectos de la estructura anárquica global sobre el comportamiento de los estados y explorar las posibilidades de cooperación para lograr escenarios de beneficio mutuo ha sido tradicionalmente uno de los motivos que más atención han concentrado en el estudio de las relaciones internacionales. Para superar la coyuntura anárquica inicial, la cual favorecería presumiblemente las carreras armamentistas, los estados deben constituir arreglos institucionales para incentivar el desarme y desalentar la proliferación. Podría pensarse que al no existir ese ‘Estado mundial’, capaz de imponer el cumplimiento de las normas acordadas, cualquier mecanismo de derecho internacional es, a la práctica, palabrería. Sin embargo, ayudando a generar comunicación informativa entre los estados se puede llegar a resolver el dilema de Schelling (1960) y reducir sustancialmente la probabilidad de una carrera armamentista (Baliga y Sjöström, 2004).

Un arreglo institucional efectivo, entonces, facilitaría la alteración de las preferencias y estrategias de los estados.

Destacamos tres modelos de coyuntura principales con respecto al control de las armas nucleares. El primer supuesto es un escenario de *ausencia de regulación*, en el que no existe ningún tipo de arreglo institucional capaz de desincentivar la proliferación. En esa coyuntura —análoga al estado de naturaleza hobbesiano— aunque los estados se armen por razones de seguridad, pueden terminar alimentando una espiral de proliferación que conduzca a una situación de balance nuclear generalizado, pues la comunicación es deficiente y prima la desconfianza en las intenciones ajenas. No existiría, por lo tanto, una estructura de sanciones y recompensas capaz de evitar la proliferación de aquellos estados que se lo propusieran. Puede presumirse que este escenario es poco atractivo para las potencias nucleares, pues verían surgir nuevas relaciones de balance nuclear en relación con estados con los que previamente gozaban de una situación de supremacía⁴. De manera semejante, un estado que goce del paraguas nuclear efectivo de una potencia nuclear también tendería a percibir este escenario como perjudicial.

La segunda coyuntura institucional destacada se basa en un régimen de *no proliferación*. Este prohibiría la obtención de nuevas armas nucleares, pero permitiría mantener las armas existentes a sus respectivos poseedores; es decir, no se impondría la destrucción de las armas ya existentes, pero se contendría la proliferación tanto vertical como horizontal. Puede pensarse que cualquier estado no nuclear (especialmente aquél que tenga capacidad para proliferar) tenderá a ser reacio a regirse por un marco normativo semejante, por lo que los estados promotores de este tipo de régimen deberían ser capaces de crear incentivos suficientes para adherir a los estados más escépticos. El ejemplo más cercano en la práctica es el ya mencionado '*Tratado sobre la No Proliferación de las armas nucleares*'

⁴ Todo aquel estado poseedor de armas nucleares efectivas se encuentra en una posición de supremacía nuclear sobre aquellos estados sin armas nucleares, y en una posición de balance nuclear respecto a los otros poseedores.

⁵ Puede ampliar la información del TNP en: https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140_sp.pdf

de 1968 (TNP)⁵. Con la consecución del TNP, las potencias nucleares aseguraron un régimen de contención que las reconocía como únicos estados legalmente titulados para poseer armas nucleares, y con el que quedaba prohibida la transferencia y desarrollo de más armas. Las potencias nucleares acordaban a cambio compartir los beneficios de la tecnología nuclear pacífica y dirigirse paulatinamente hacia la eliminación total de sus respectivos arsenales.

Por último, podemos suponer un régimen de *desarme* (o desnuclearización) *universal*, que imponga el total desmantelamiento físico de los arsenales existentes y la reversión de cualquier programa de desarrollo de armas nucleares (aunque no necesariamente deba significar la eliminación irreversible de todas las instalaciones nucleares). Su principal objetivo sería el de 'deslegitimar la disuasión nuclear' (Ritchie, 2019), considerando las armas nucleares como armamento incompatible con el derecho internacional e inaceptable por los riesgos que su mera existencia acarrea. Esta coyuntura impondría una desnuclearización general, no solamente como un objetivo vago y de largo plazo (como en el caso del TNP), sino como una imposición efectiva. El intento más cercano de erigir este tipo de régimen en la práctica es el '*Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares*' (TPAN), aprobado en 2017⁶. La creciente frustración por el incumplimiento de las obligaciones de desarme por parte de las potencias nucleares, en virtud del TNP, motivó la acogida del TPAN para muchos estados no nucleares (Meyer y Sauer, 2018). Actualmente, en diciembre de 2022, el TPAN cuenta con un total de 91 signatarios y 68 Estados parte⁷. No cuenta, sin embargo, con la membresía de ninguna de las nueve potencias nucleares existentes, quienes boicotearon, junto con todos los miembros de la OTAN, la conferencia que condujo al tratado. Se presume que, para conseguir una coyuntura efectiva de desarme universal, es imprescindible el apoyo sólido y creíble por parte de las principales potencias nucleares.

⁶ Puede ampliar la información del TPAN en: <https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2017/10/tpnw-info-kit-v2.pdf>

⁷ Ver estado actual del tratado en: <https://treaties.unoda.org/t/tpnw>

4. LOS DESAFÍOS PARA LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea no tiene actualmente capacidad directa de decisión sobre el arsenal nuclear francés ni sobre las armas americanas en suelo de sus Estados miembros. Podría pensarse que por esa razón el papel de la UE es irrelevante. No obstante, como hemos apuntado, la UE no solo ocupa ya una posición destacada en el orden nuclear global, sino que es previsible que sus capacidades aumenten en el futuro. Existen, pues, razones suficientes para que la UE defina con precisión sus intereses comunes y persiga una estrategia coherente con ellos.

Tenderá a ser del interés de una potencia nuclear —o de cualquier estado bajo su paraguas de protección— evitar caer en una coyuntura de *ausencia de regulación*. Como se ha apuntado con anterioridad, en este supuesto no existe una estructura de sanciones y recompensas capaz de evitar la proliferación de los ‘estados no nucleares con capacidad’ (ENNC) existentes y, como consecuencia, surgirían, para las potencias nucleares, nuevas relaciones de balance nuclear indeseadas respecto a terceros estados con los que previamente se gozaba de supremacía. Este escenario podría darse, por ejemplo, en caso de que el actual régimen de no proliferación del TNP colapsara (fruto, por ejemplo, de una cadena de incumplimientos o de una fatal pérdida de confianza en él) y, en consecuencia, varios ENNC vieran la oportunidad de proliferar. En ausencia de limitaciones acordadas, no habría obstáculo para el descenso a una carrera armamentista, con Europa como el teatro de operaciones más probable (Portela, 2021, p. 26). Incluso si la espiral de proliferación tuviese lugar en otras regiones, Europa sufriría consecuencias bastante directas en su sistema de seguridad; tanto en Asia Oriental —dado el alto grado de dependencia de los países europeos de los suministros de tecnología de la información moderna de Japón, Corea del Sur y Taiwán— como en Oriente Medio —donde gran parte de las reservas de petróleo del mundo siguen estando ubicadas— la proliferación sería un problema para la seguridad europea, en especial si se produjeran cambios políticos —con la llegada al poder de fuerzas radicales o fundamentalistas— en países del Mediterráneo y del Oriente Medio, como Arabia Saudí, Egipto o Argelia (Krause, 1996).

Asumiendo la Unión Europea como potencia nuclear (si bien sea como beneficiaria del poder nuclear francés o del *nuclear-sharing* de la OTAN; esto es, aunque solo lo sea *de facto*), sería de indudable interés para ella evitar un escenario de *ausencia de regulación* y, por lo tanto, centrar sus esfuerzos en defender o bien un régimen de *no proliferación* o bien un régimen de *desarme universal*. En la práctica, esto se traduciría en un debate entre proteger el TNP o fortalecer el TPAN. En el seno de la UE existe falta de consenso sobre ese respecto; mientras parte de los Estados miembros abogan por reforzar el TNP, otros prefieren orientar esfuerzos hacia el TPAN. Esta falta de consenso deriva, en esencia, de sus divergencias en determinar cuál es la situación más deseable. Aquellos que creen que mantenerse en supremacía nuclear es la situación óptima tenderán a abogar por el TNP; mientras que aquellos que anhelan la desnuclearización universal tenderán a defender el TPAN.

4.1. FALTA DE CONSENSO: DESAFÍO INTERNO

Los patrones de votación en la Asamblea General de la ONU revelan que las resoluciones sobre el desarme nuclear son de las más controvertidas entre los Estados miembros de la UE, con miembros no pertenecientes a la OTAN a menudo votando de diferente manera a la corriente principal de la UE. Todos los 27 actuales miembros de la UE son parte del TNP. La no proliferación puede entenderse, entonces, como un común denominador entre todos sus miembros. La desnuclearización, en cambio, es una cuestión más disputada. De los 27 socios de la Unión, 21 son también miembros de la OTAN (con Alemania, Bélgica, Italia y Países Bajos beneficiándose, además, del régimen de compartición nuclear). Estos suelen limitarse a defender únicamente el orden actual de no proliferación. De hecho, algunos de ellos —como Francia, Polonia o Rumania— son partidarios acérrimos de la disuasión nuclear y no enfrentan disidencia interna al respecto (Lafont et ál, 2018). Por otro lado, de los seis socios de la UE que no forman parte de la OTAN, son defensores tradicionales del desarme nuclear Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, mientras que Chipre y Malta, a pesar de renunciar a depender de las armas nucleares, no son tan activos en la defensa de la desnuclearización (Romanyshyn, 2018).

Con el nacimiento del TPAN en 2017, las discrepancias quedaron expuestas. Mientras los 21 socios miembros de la OTAN se opusieron, Finlandia se abstuvo de participar en su resolución y Chipre, Suecia, Austria, Irlanda y Malta firmaron a favor (estos últimos tres, además, son ya estados parte del tratado)⁸. Debe considerarse que, a raíz de la amenaza percibida por la invasión rusa de Ucrania, tanto Suecia como Finlandia iniciaron el proceso de adhesión a la OTAN, lo que confirmaría formalmente su disposición para cumplir con las obligaciones y compromisos políticos, legales y militares de la membresía de la organización⁹. Es presumible que la eventual membresía de Suecia y Finlandia en la OTAN acarree cambios en sus respectivas posiciones sobre la desnuclearización y el TPAN, pero solo el tiempo nos revelará su magnitud (Petersson, 2022).

La falta de consenso interno de la UE no solo se debe a los Estados miembros, también existen diferencias en la intensidad con la que los propios órganos constitutivos de la UE se manifiestan en favor de uno u otro tratado. Si bien la no proliferación es un común denominador, también, entre los principales órganos, el Parlamento Europeo tiende a apoyar el desarme con mayor intensidad que el Consejo, a menudo con documentos donde abundan las alusiones a la necesidad de llevar a cabo medidas de desarme nuclear¹⁰. A pesar de estar también sujeto a divisiones internas, puede afirmarse que las acciones del Parlamento Europeo en favor de la desnuclearización, especialmente ciertas resoluciones¹¹ o recomendaciones¹²,

⁸ Véanse las votaciones en la Resolución A/RES/71/75 de la Asamblea General de la ONU, del 15 de diciembre de 2016.

⁹ Véase la declaración de la OTAN, del 4 de julio de 2022: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197737.htm

¹⁰ Por ejemplo: 'European Parliament resolution on nuclear disarmament: Non-proliferation Treaty Review Conference in 2005 - EU preparation of third NPT PrepCom' (del 26 febrero de 2004) o 'European Parliament Report on non-proliferation of weapons of mass destruction: a role for the European Parliament' (del 12 de octubre de 2005).

¹¹ Véase la 'Resolución del Parlamento Europeo sobre seguridad nuclear y no proliferación (2016/2936(RSP)' (del 27 de octubre de 2016).

¹² Véase la *Recomendación (de 21 de octubre de 2020) del Parlamento Europeo al Consejo y al vicepresidente de la Comisión/Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre la preparación del proceso de examen del 10º Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), el control del armamento nuclear y las opciones de desarme nuclear (2020/2004(INI))*.

aportan un rol de complementariedad al Consejo que puede motivar a este último a adoptar un rol más activo tanto respecto a la no proliferación como al desarme.

Las divergencias de discurso y acción, tanto entre miembros como entre órganos, dificultan la percepción de la UE como un actor cohesionado capaz de liderar iniciativas en la esfera nuclear. Para aumentar la credibilidad de la UE como actor global líder sería deseable formar consenso en su línea discursiva y de actuación, ya se persiga la consecución del TPAN, del TNP o de cualquier vía intermedia. Tomando en consideración, sin embargo, que un TPAN persigue un mundo libre de armas nucleares, de poco serviría adscribirse si no tuviera un verdadero alcance global. El cumplimiento de las obligaciones de desarme impuestas por el TPAN a las potencias nucleares será estéril si estas no se coordinan para reducir sus arsenales a cero. Por ende, las principales potencias nucleares deberían coordinarse y comunicar los riesgos de un posible conflicto nuclear, esforzándose en fomentar el entendimiento mutuo y animando a las partes a comprometerse con las motivaciones que impulsan al otro (Portela, 2021, p. 37).

Es poco probable, además, que los procesos de abolición tengan éxito en ausencia de una profunda estigmatización y cuestionamiento del objeto en cuestión (Egeland, 2022). Plataformas civiles o foros internacionales adquieren un rol importante en aumentar el rechazo a la posesión de las armas nucleares y en presionar a los gobiernos. La necesidad de promover la educación en esta área, de hecho, está poco discutida. Existe amplio consenso de que una atención educativa fomentaría la búsqueda de objetivos de control de armas y de desarme (Hilgert et ál., 2021).

4.2. CONTEXTO DE (IN)SEGURIDAD: DESAFÍO EXTERNO

Para que las potencias nucleares puedan coordinarse deben percibir la desnuclearización como un movimiento factible y sostenible en el tiempo. En este sentido, las condiciones prevalecientes de rivalidad y amenaza son de gran importancia. Realizar mejoras sostenibles en el entorno de seguridad puede hacer más factible un escenario de TPAN efectivo. Existen algunos factores, como la expansión

permanente del arsenal de Corea del Norte y sus recurrentes pruebas nucleares (Fitzpatrick, 2012), o las oleadas antiglobalizadoras, con la pandemia de COVID-19 como catalizador (Lee y Nacht, 2020), que han contribuido a desestabilizar los esfuerzos multilaterales de no proliferación y desarme. Entre ellos, durante los últimos años, destacan dos fenómenos que, por su importancia, debería ser prioritario atender, con el fin de sosegar el clima geopolítico y mejorar las garantías de seguridad (en especial entre las potencias nucleares); se trata de la proliferación de Irán y la guerra de Ucrania.

La potencial consecución del *programa nuclear iraní* suele ser percibida como una amenaza para el actual orden de no proliferación y para el sistema de seguridad internacional en general. Aunque en la actualidad no exista ninguna potencia nuclear o estado no nuclear con capacidad (ENNC) que sea explícitamente hostil hacia la UE, la proliferación por parte de un ENNC revisionista como Irán no solo haría surgir una nueva situación de balance nuclear indeseada, sino que, en caso de que su nuevo poder de disuasión facilitara a Teherán la adopción de una política exterior de carácter más asertivo, podría aumentar sustancialmente los riesgos de conflicto nuclear en el Medio Oriente. Existen algunos factores que podrían estar incentivando a Irán a obtener las armas nucleares; Teherán puede ver el estatus de potencia nuclear como un medio para aumentar su prestigio e influencia regional y global; este le debería permitir también mantener seguras sus fronteras y, en concreto, los términos marcados por el río Shatt al-Arab, la costa oeste de Irán en el Golfo Pérsico y sus campos petrolíferos del suroeste, que le facilitarían, a su vez, garantizar su seguridad energética y explotar su potencial económico (Peña Ruiz, 2018).

Desde una perspectiva regional, con un Irán nuclearmente armado se deberían temer cambios en la correlación de fuerzas con respecto a las potencias suníes. Esto tendría implicaciones para la seguridad regional, en especial si se consideran las amenazas de Arabia Saudí sobre el desarrollo de armas nucleares en caso de que Irán construya las suyas (Maitre, 2018). Los riesgos de escalada nuclear en la región serían especialmente alarmantes si el eventual balance nuclear respecto a Israel motivara a Teherán a emprender una estrategia más agresiva; el miedo bilateral a un ataque inminente podría desencadenar, incluso, una guerra

nuclear indeseada. También, debe recordarse que las autoridades iraníes prometieron vengar la vida de su célebre general Qasem Soleimani, asesinado por el ejército americano en enero de 2020 (Sinaee, 2022). Ese mismo año, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) informó que Irán estaba violando todas las restricciones impuestas bajo el Plan de Acción Integral Conjunto (Wintour, 2020). Además, el parlamento iraní promulgó una legislación que preveía limitar las inspecciones de la OIEA si Estados Unidos no levantaba las sanciones.

La consecución de un nuevo acuerdo nuclear con Irán, o la revitalización del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) de 2015, es de vital importancia para las potencias nucleares existentes si pretenden evitar su proliferación. El acuerdo debe acarrear cláusulas que impongan mayores niveles de transparencia y responsabilidad; deben diseñarse medidas de disuasión más sólidas contra el incumplimiento y la negligencia (Scocchera, 2015). La Unión Europea, además, tiene la oportunidad de prevalecer en las negociaciones. A diferencia de su relación con EE. UU., especialmente desde su retirada del acuerdo en 2018, Teherán parece tener confianza en el rol de Bruselas. La táctica llevada a cabo por la UE hasta ahora ha consistido, principalmente, en resistir la alineación total con los EE. UU., efectuar esfuerzos para persuadir a Washington de reincorporarse al PAIC, renunciar a su campaña de sanciones de “máxima presión” y persuadir a Irán de regresar al pleno cumplimiento (Parsi et ál., 2020). La continuidad del curso actual de las negociaciones con Irán haría prever la consolidación de un acuerdo de condiciones similares al PAIC durante los próximos meses (Mehdi, 2022).

Por otro lado, la *guerra en Ucrania* y los riesgos nucleares derivados de ella representan el otro importante factor desestabilizador. Esta ha agravado las divisiones entre las grandes potencias nucleares y ha menoscabado la sostenibilidad del actual orden de no proliferación. Desde sus inicios, la guerra adquirió muy rápido una dimensión nuclear que amenazaba críticamente a la sostenibilidad del TNP. La forma en que la Rusia nuclear usó la fuerza contra la Ucrania no nuclear generó preocupación. A nivel internacional ha predominado la visión de que Rusia explotó su estatus nuclear para invadir a su vecino y que sus armas nucleares, en efecto, le dieron inmunidad para emprender una guerra contra un estado

no poseedor (Sethi, 2022). Esta percepción podría elevar el valor de las armas nucleares y llevar a algunos estados no nucleares con capacidad a reexaminar sus requisitos de seguridad. En el peor de los casos, estos podrían reconsiderar los beneficios y costes de proliferar, y acabar optando por burlar el TNP, generando, a su vez, una espiral que conduzca al colapso del actual orden nuclear.

La guerra en Ucrania también aumentó el riesgo de catástrofe nuclear, en especial después de la toma control de las plantas de Chernóbil y Zaporíyia por parte de las fuerzas rusas y de las posteriores hostilidades en ambos sitios (Bugos, 2022a). Ninguna de las partes debería verse beneficiada con un eventual accidente nuclear. Sin embargo, existe el peligro del uso de armas nucleares, principalmente tácticas, en caso de que Moscú estime una ventaja militar importante a través de su despliegue. Si no puede reconstituir el poder militar convencional que está agotando en la guerra, el Ejército ruso dependerá cada vez más de su arsenal nuclear y, en consecuencia, Moscú podría laxar su doctrina con respecto al uso de armas nucleares (Kaushal y Cranny-Evans, 2022). A todo esto debe añadirse el riesgo de un enfrentamiento militar entre fuerzas rusas y de la OTAN, hecho que podría provocar un descontrol rápido de la situación; existe la posibilidad de encuentros militares cercanos en lugares que involucren aviones, buques de guerra y submarinos de EE. UU./OTAN y Rusia (Kimball y Bugos, 2022). Es evidente que la consecución de cualquiera de estos riesgos acarrearía efectos muy graves para el sistema de seguridad europeo. Como consecuencia, las amenazas derivadas de la guerra en Ucrania posiblemente sigan reforzando el creciente énfasis de la UE en su *hard power*. La guerra ya ha puesto en marcha cambios significativos que permanecerán en el futuro papel de defensa de la UE y, tal vez, aumenten gradualmente su capacidad para intervenir como actor militar en complementariedad con la OTAN (Famà y Musiol, 2022).

En el actual contexto de conflicto e inestabilidad, cualquier avance significativo de las potencias nucleares hacia el TNP es improbable; en especial en lo que concierne a Rusia. Las posibilidades de que Moscú renuncie a su arsenal nuclear en plena guerra son demasiado remotas. Además, para la OTAN, la credibilidad rusa en las negociaciones sobre desarme nuclear es ahora escasa; las consultas en este ámbito se suspendieron *sine die* poco después

de la invasión rusa (Horovitz y Wachs, 2022). Aun así, si bien es poco probable que las potencias nucleares emprendan acciones que favorezcan la expansión del TPAN, estas no han dejado de mostrar la intención de proteger la actual coyuntura del TNP. Incluso en un contexto en que los contactos directos se han visto reducidos, el antagonismo ha aumentado y la confianza se ha perdido por completo, Rusia y EE. UU. han continuado intercambiando datos e información clasificada sobre sus respectivas fuerzas nucleares según lo exigen los acuerdos bilaterales del New START (Bugos, 2022b). Junto con la voluntad de revivir las negociaciones con Irán, este hecho manifiesta la intención de Rusia y EE. UU. de generar confianza al resto de los estados sobre su compromiso con el control de armas y la preservación del actual régimen de no proliferación. El TNP sigue manteniéndose aún como un punto de encuentro entre las principales potencias nucleares.

Aunque el desarme universal se percibiera como la situación más deseable, una coyuntura basada en el TPAN no sería factible hasta que no se realizaran mejoras sostenibles en el entorno de seguridad. Con una tésitura más estable, la utilidad esperada de poseer armas nucleares y la desutilidad de que otros las posean deberían reducirse considerablemente. Sin embargo, llegar a ese escenario depende en gran medida de las tendencias percibidas en las condiciones prevalentes de rivalidad, conflicto y amenaza; el único camino serio y viable para hacer más probable un futuro mundo libre de armas nucleares corresponde a mejorar esas condiciones (Ford, 2020). Para reducir las probabilidades de conflicto nuclear y mejorar las perspectivas de terminar la guerra es trascendental no perder los lazos comunicativos con Rusia. Es importante que los estados europeos y de la OTAN comuniquen sus acciones e intenciones claramente y en estrecha consulta, tanto a sus propios públicos como a Moscú (Horovitz y Wachs, 2022). Cualquier avance significativo en materia de desnuclearización es poco probable sin la actitud cooperativa de las dos superpotencias nucleares. La UE no tiene capacidad para erigir un régimen de desnuclearización sin la colaboración de Rusia y de EE. UU., cuyas contribuciones, a través de la reestructuración de sus vastos arsenales nucleares, son indispensables para fomentar la confianza y la seguridad, al mismo tiempo que comportarían un importante alivio financiero (Neuneck, 2019).

4.3. TNP o TPAN: EL DILEMA

Habiendo esbozado la tesitura en la que se sitúa la Unión Europea, es necesario afrontar una cuestión esencial: *¿Qué coyuntura institucional es preferible?* Sin existir una respuesta categórica, se presume que, al menos en el corto plazo, la única estrategia sensata corresponde a mantener la actual coyuntura de no proliferación. Para ello, es prioritario preservar la predominancia del TNP, mejorar la eficacia de sus mecanismos de inspección/verificación, especialmente desarrollando la detectabilidad de las infracciones (Portela, 2021) e impulsar mecanismos de control adicionales; por ejemplo, apoyando nuevos acuerdos como el *Tratado para el Cese de la Producción de Material Fisible* (Kimball y Reif, 2018). La UE, cuyos 27 Estados miembros forman parte del TNP, junto con el resto de las potencias nucleares deberían implementar medidas adicionales para aumentar la cooperación entre miembros del TNP. Si los Estados miembros no superan el actual clima de turbulencia, el sistema de incentivos del TNP tenderá a perder eficacia, pues solo a través de la estrecha cooperación entre miembros puede funcionar (Lee y Nacht, 2020).

También, es deseable una mayor colaboración para ampliar la capacidad de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); la eficacia de la inspección y el seguimiento de las actividades relacionadas con la energía nuclear es crucial para mantener un TNP efectivo y evitar que los Estados miembros esquiven las obligaciones del tratado. El apoyo debe ser tanto político como financiero; si el presupuesto ordinario de la OIEA sigue sufriendo recortes en los próximos años será inevitable una reducción del número de inspectores del OIEA; esto podría socavar seriamente sus actividades de verificación nuclear (Amano, 2019).

Incluso si en el largo plazo la desnuclearización universal, a través de un régimen de TPAN efectivo, se estimara como la situación óptima, en el corto plazo la prioridad debería seguir siendo el blindaje del TNP. Afianzar el régimen de no proliferación se presenta, por lo tanto, como una condición previa para garantizar la viabilidad del TPAN en el medio o largo plazo.

En caso de ser posible progresar hacia el TPAN, en primer lugar, la Unión Europea debería plantearse designar la desnuclearización como una de las piedras angulares de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Esto, previsiblemente haría aumentar la percepción de la UE como una potencia comprometida con el desarme total. Reconocer la legitimidad del TPAN, incluso, no tendría que ser incompatible con el propio TNP (Hilgert, Kane y Malygina, 2021). Defender el valor del TPAN como complemento necesario de las obligaciones de desarme del TNP podría reducir el riesgo de que algunos estados partidarios de la desnuclearización y del TPAN abandonen el TNP (Pretorius y Sauer, 2020).

En segundo lugar, debería fomentarse el entendimiento mutuo y la cooperación entre las partes. Para este cometido, la UE podría perfilarse como un facilitador que reconstruya un “término medio”, moderado, en medio de la fragmentación que afecta a la comunidad del TNP. Podría usar su membresía superpuesta en la OTAN y en el TPAN para adoptar un enfoque conciliador que reduzca el nivel de animosidad entre los dos campos (Portela, 2021). Una vez superadas las diferencias, las potencias nucleares y el resto de los estados deberían negociar y redefinir el objetivo del desarme, tal como se establece en el Artículo VI del TNP¹³. En paralelo, la UE podría plantear otros esfuerzos graduales, por ejemplo: impulsar foros, debates y discusiones sobre el desarme nuclear (apoyar la Conferencia de Desarme de la ONU), desarrollar ‘*think-tanks*’ europeos especializados; destinar mayores cantidades de financiación, así como asistencia técnica, a iniciativas y acciones de desnuclearización; introducir cláusulas de condicionalidad respecto al desarme en sus relaciones con terceros países; etcétera.

Estas acciones ayudarían a abrir la posibilidad de superar el régimen de no proliferación y establecer definitivamente el TPAN como centro del orden nuclear internacional. Esto último, sin embargo, debería implicar el apoyo y la membresía de las grandes potencias nucleares, escenario poco realista en el futuro inmediato. Como se ha apuntado, la prioridad en el corto plazo debería seguir

¹³ Véase el texto del TNP: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text/>

recayendo en mantener y reforzar el actual régimen de no proliferación, con el TNP como elemento medular. Para ello, es preciso comunicar y evidenciar los beneficios mutuos de la cooperación, y garantizar unos costes de incumplimiento capaces de disuadir a los potenciales estados proliferantes de alterar su *statu quo*.

La Unión Europea carece de poder suficiente para, unilateralmente, proteger el régimen de no proliferación o erigir un régimen de desnuclearización. La cooperación con las potencias nucleares —especialmente con EE. UU. y Rusia— es crucial. En este sentido, la UE debe sacar partido de su credibilidad en materia nuclear, cualidad de la que no gozan todas las potencias: a principios del nuevo siglo, los esfuerzos de no proliferación y desarme entraron en una fase de incertidumbre, incluso de recesión; las pruebas nucleares de India y Pakistán en la primavera de 1998, así como la persistencia de los problemas en Corea del Norte e Irak eran los signos más evidentes; China y Rusia mostraban poca inclinación a defender un progreso real en la no proliferación y el control de armas nucleares, pues el *statu quo* les era mucho más favorable para sus objetivos estratégicos (perseguir un programa acelerado de modernización nuclear en el caso de China, y preservar los vestigios de su condición de superpotencia en el caso de Rusia); Estados Unidos tenía una tendencia cada vez más marcada a favorecer enfoques unilaterales. Por su lado, los estados europeos parecían los principales (y prácticamente únicos) grandes defensores de la lógica de no proliferación y del multilateralismo (Grand, 2000). Si los negociadores europeos aprovechan el poder normativo que ostenta la UE y mantienen, en la medida de lo posible, un rol activo en las negociaciones internacionales (especialmente en lo que concierne al acuerdo nuclear con Irán) es previsible que la UE afiance su liderazgo en la esfera nuclear global y facilite la consecución de sus metas estratégicas, tanto si estas pasan por la no proliferación como por el desarme universal.

5. CONCLUSIONES

En materia de estrategia nuclear, a la Unión Europea se le presenta una serie de desafíos, tanto endógenos como exógenos, que afecta de manera directa al mantenimiento del actual régimen de no proliferación, así como a la viabilidad del régimen de desnuclearización.

Por un lado, la cohesión interna de la UE en cuestiones nucleares es limitada y puede ser percibida como un obstáculo en la definición de su estrategia común; es necesario que los órganos y Estados miembros de la UE gestionen la controversia entre no proliferación y desarme. La formación de un consenso interno no solo permitiría ampliar el alcance de su estrategia nuclear, sino que este podría exportarse al marco del TNP y ayudar a superar el clima de polarización existente dentro del régimen.

Por otro lado, la UE debe contribuir a apaciguar el actual entorno de inseguridad, el principal desafío exógeno que afronta. Es de especial importancia ayudar a resolver las crisis que derivan del programa nuclear iraní y de la guerra de Ucrania. Un entorno político estable es vital para mejorar las expectativas sobre el actual régimen de no proliferación, así como para facilitar la coordinación entre las principales potencias nucleares, lo que ayudaría a percibir la desnuclearización como un movimiento factible y sostenible.

Puede presumirse que, aunque la UE estimara una situación de desarme universal como la más deseable, en el corto plazo sería necesario blindar el régimen de no proliferación. Su colapso conduciría inevitablemente a una nueva carrera armamentista, la cual desvanecería toda perspectiva de viabilidad de cualquier futura desnuclearización. Centrar esfuerzos en proteger las garantías del TNP se presenta como indispensable.

Por último, es necesario que la UE se incline por la acción multilateral. Su capacidad para influir directamente en las actitudes de Moscú y Washington es limitada, por lo que la cooperación con ambos actores es clave para establecer las bases de una arquitectura institucional que permita a Bruselas labrarse un rol de líder en el futuro. El poder normativo y la credibilidad de la UE como actor comprometido con la no proliferación y el desarme son convenientes para este propósito.

La UE dispone de los instrumentos necesarios para convertirse en un actor central del orden nuclear internacional, pero no podrá conseguir avances significativos sin la coordinación con las otras potencias. Si bien la autonomía estratégica debe explorarse, es preferible que se haga de un modo que no debilite el marco del TNP; medidas como la europeización del arsenal nuclear de Francia podrían tener un aparente valor militar-estratégico, pero

ser contraproducentes si provocaran el deterioro del régimen de no proliferación. Del mismo modo, medidas como la terminación del *nuclear-sharing* en suelo europeo podrían representar un paso positivo para el fortalecimiento del TNP, pero debilitarían la alianza de la UE con Estados Unidos, su principal socio estratégico. Ya que la autonomía estratégica no es antagónica a la acción multilateral, la UE debe explorarla sin exponer su relación con las principales potencias nucleares, lo que pondría en riesgo la sostenibilidad del régimen de no proliferación.

REFERENCIAS

- Amano, Y. (2019). *Challenges in Nuclear Verification*. International Atomic Energy Agency (IAEA). <https://bit.ly/3VL4NW6>
- Baliga, S. y Sjöström, T. (2004). Arms Races and Negotiations. *The Review of Economic Studies*, 71(2), 351-369. <https://doi.org/10.1111/0034-6527.00287>
- Barnes, J. E. y Cooper, H. (2019, 15 de enero). Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia. *The New York Times*. <https://nyti.ms/2TTm67R>
- Bugos, S. (2022a). *Ukrainian Nuclear Plants Come Under Russian Fire*. Arms Control Today. <https://bit.ly/3GF6VKr>
- Bugos, S. (2022b). *U.S., Russia Adhering to New Start Despite War*. Arms Control Today. <https://bit.ly/3CpkECM>
- Center for Arms Control and Non-Proliferation. (2021). *Fact Sheet: U.S. Nuclear Weapons in Europe*. <https://bit.ly/3GFIMEF>
- Consejo de la Unión Europea. (2003). *Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*. Consejo. <https://bit.ly/3X3PNn9>
- Cornish, P., van Ham, P. y Krause, J. (1996). *Europe and the Challenge of Proliferation*. Chaillot. Paper 24, Institute for Security Studies of WEU.
- Egeland, K. (2022). *A theory of nuclear disarmament: Cases, analogies, and the role of the non-proliferation regime*. *Contemporary Security Policy*, 43(1), 106-133.
- Famà, G. y Musiol, L. (2022). *The War in Ukraine Raises New Questions for EU Foreign Policy*. International Crisis Group. <https://bit.ly/3VNa676>
- Fitzpatrick, M. (2012). *North Korean Proliferation Challenges: the role of the European Union*. EU Non-Proliferation Consortium, Non-Proliferation Papers.
- Ford, C. (2020). *Reframing Disarmament Discourse*. Remarks at CEND Leadership Group Meeting. <https://bit.ly/3Zf4ndi>
- Grand, C. (2000). *European Union and the non-proliferation of nuclear weapons*. Chaillot Papers 37, Institute for Security Studies of WEU.
- Hidalgo García, M. (2014). *European Union and non-proliferation and disarmament*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

- Hilgert, L. M., Kane, A. y Malygina, A. (2021). *The TPNW and the NPT*. Deep Cuts Issue Brief #15, Deep Cuts.
- Horovitz, L. y Wachs, L. (2022). Russia's Nuclear Threats in the War against Ukraine, SWP Comment. *German Institute for International and Security Affairs*, 29, 7. <https://bit.ly/3jMh2UV>
- Kaushal, S. y Cranny-Evans, S. (2022). *Russia's Nonstrategic Nuclear Weapons and Its Views of Limited Nuclear War*. RUSI. <https://bit.ly/3GoMNEY>
- Kimball, D. y Bugos, S. (2022). La guerra de Rusia contra Ucrania y el riesgo de una escalada nuclear: respuestas a preguntas frecuentes. *Arms Control Association*, 14(3), 1-14. <https://bit.ly/3VMUHE5>
- Kimball, D. y Reif, K. (2018). *Fissile Material Cut-off Treaty (FMCT) at a Glance*. Arms Control Association. <https://bit.ly/3Zpa9JJ>
- Krause, J. (1996). *The proliferation of weapons of mass destruction: the risks for Europe*. Chaillot Paper 24 (Europe and the Challenge of Proliferation). Institute for Security Studies of WEU.
- Kristensen, H. M. (2005). *U.S. Nuclear Weapons in Europe: A Review of Post-Cold War Policy, Force Levels, and War Planning*. Natural Resources Defense Council.
- Lafont, M., Varma, T. y Witney, N. (2018). *Eyes tight shut. European attitudes toward nuclear deterrence*. European Council on Foreign Relations (ECFR).
- Lee, M. y Nacht, M. (2020). *Challenges to the Nuclear Non-Proliferation Treaty*. Strategic Studies Quarterly.
- Maitre, E. (2018). Retrait américain du JCPOA: conséquences stratégiques d'une décision politique. *Observatoire de la Dissuasion*, 18, 11-13.
- Mehdi, S. Z. (2022). *Iran says it will review EU's 'final' text to restore nuclear deal*. Anadolu Agency. <https://bit.ly/3GFopGx>
- Meyer, P. y Sauer, T. (2018). The Nuclear Ban Treaty: A Sign of Global Impatience. *Survival*, 60(2), 61-72.
- Nassauer, O. (2001). *Nuclear Sharing in NATO: Is it Legal?* Science for democratic action, Berlin Information-center for Transatlantic Security (BITS).
- Neunck, G. (2019). The Deep Crisis of Nuclear Arms Control and Disarmament: The State of Play and the Challenges. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2(2), 431-452. <https://doi.org/10.1080/25751654.2019.1701796>
- Parsi, R. y Bassiri Tabrizi, A. (2020). *State of play of EU-Iran relations and the future of the JCPOA*, Directorate-General for External Policies. European Parliament.
- Peña Ruiz, E. J. (2018). La cuestión nuclear iraní y la Teoría de Juegos. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos*, 12, 145-175. <https://revista.ieee.es/article/view/749>
- Petersson, J. (2022, 27 de julio). As Sweden gets ready for NATO, will its approach to nuclear weapons change? *Bulletin of the Atomic Scientists*. <https://bit.ly/3WXpu1Y>
- Portela, C. (2003). *The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond*. PRIF Reports No. 65, Peace Research Institute Frankfurt (PRIF).

- Portela, C. (2021). *The EU's arms control challenge: bridging nuclear divides*. Chaillot Paper 166, European Union Institute for Security Studies.
- Pretorius, J. y Sauer, T. (2020). *Is it time to ditch the NPT?*. Bulletin of the Atomic Scientists. <https://thebulletin.org/2019/09/is-it-time-to-ditch-the-npt/>
- Ritchie, N. (2019). A hegemonic nuclear order: Understanding the Ban Treaty and the power politics of nuclear weapons. *Contemporary Security Policy*, 40(4), 409-434.
- Romanyshyn, I. (2018). The EU in multilateral arms negotiations: Shaping the process or outcome? *Journal of European Integration*, 41(5), 675-692.
- Scocchera, A. (2015). *Nuclear Iran and the potential threats to the stability of the Middle East*. Center for Geopolitics & Security in Realism Studies.
- Schelling, T. C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press.
- Sethi, M. (2022). *Nuclear Overtones in the Russia-Ukraine War*. Arms Control Today. <https://bit.ly/3X9a0rx>
- Sinaee, M. (2022). *Commander Says Iran Won't Drop Soleimani's Revenge For Nuclear Deal*. Iran International. <https://www.iranintl.com/en/202204215724>
- Smetana, M., Onderco, M. y Etienne, T. (2021). *Do Germany and the Netherlands want to say goodbye to US nuclear weapons?* Bulletin of the Atomic Scientists. <https://bit.ly/3Z9EMT3>
- Wintour, P. (2020, 18 de noviembre). Iran admits breach of nuclear deal discovered by UN inspectorate. *The Guardian*. <https://bit.ly/3vEL1AM>