

## LA GUERRA DE UCRANIA/*WAR IN UKRAINE*

### LA DIMENSIÓN NUCLEAR DE LA GUERRA EN UCRANIA: NUEVA NARRATIVA, PODER Y ORDEN INTERNACIONAL

Alessandro DEMURTAS\*

#### RESUMEN

#### LA DIMENSIÓN NUCLEAR DE LA GUERRA EN UCRANIA: NUEVA NARRATIVA, PODER Y ORDEN INTERNACIONAL

El presente artículo analiza el surgimiento y la evolución de la dimensión nuclear de la guerra en Ucrania bajo una perspectiva triple. Después de una breve contextualización de la nuclearización del conflicto, el estudio destaca las principales novedades en las narrativas nucleares de las grandes potencias a raíz de la guerra, es decir Rusia, Estados Unidos de América (EE.UU.), Reino Unido, Francia y China. En segundo lugar, se analizan las dinámicas relacionadas con el ejercicio del poder nuclear, destacando los riesgos de una escalada nuclear de la guerra y el aumento de la proliferación vertical y horizontal. Tercero, el análisis ofrece un estado de la cuestión sobre el orden nuclear internacional y el régimen de no proliferación, para acabar con la crisis del sistema europeo de seguridad.

**Palabras clave:** guerra en Ucrania, disuasión nuclear, proliferación nuclear, orden nuclear internacional.

#### ABSTRACT

#### THE NUCLEAR DIMENSION OF THE WAR IN UKRAINE: A NEW NARRATIVE, POWER AND INTERNATIONAL ORDER

This article analyzes the emergence and the evolution of the nuclear dimension of the war in Ukraine from a triple perspective. After a brief contextualization, the study highlights the main developments in the nuclear narratives of great powers in the wake of the war, that is, Russian Federation, United States of America, the United Kingdom, France and China. Second, the analysis focuses on the dynamics related to the exercise of nuclear

---

\* Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona (*alessandro.demurtas@uab.cat*). Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas el 23 de junio de 2022. Todas las traducciones al castellano son propias.

power, with special care of the risks related to a nuclear escalation and to an increased vertical and horizontal proliferation. Third, the study carries out a state of matter on the international nuclear order and the non-proliferation regime, together with the crisis of the European security system.

**Keywords:** war in Ukraine, nuclear deterrence, nuclear proliferation, international nuclear order.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA DINÁMICA NUCLEAR DE LA GUERRA.—2.1. Los acuerdos relativos a la cuestión nuclear ucraniana post 1991.—2.2. La dimensión nuclear durante los primeros meses de guerra.—3. LA NARRATIVA NUCLEAR DE LAS GRANDES POTENCIAS.—3.1. La narrativa nuclear de la Federación Rusa.—3.2. La narrativa nuclear de los Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia y China.—4. EL EQUILIBRIO DE PODER NUCLEAR.—4.1. El uso del poder militar y los riesgos de una escalada o de un incidente nuclear.—4.2. La proliferación nuclear vertical y horizontal.—5. EL ORDEN NUCLEAR INTERNACIONAL Y EL SISTEMA EUROPEO DE SEGURIDAD.—5.1. El orden nuclear internacional.—5.2. La crisis del sistema europeo de seguridad.—6. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

«Quien intente ponernos obstáculo, y más aún crear amenazas para nuestro país, para nuestro pueblo, debe saber que la respuesta de Rusia será inmediata y acarreará consecuencias que nunca han experimentado en su historia. Estamos listos para cualquier desarrollo de los acontecimientos. Se han adoptado todas las decisiones necesarias al respecto. Espero que me escuchen»<sup>1</sup>.

Con estas palabras pronunciadas el 24 de febrero, el presidente ruso, Vladimir Putin, provoca el surgimiento de la dimensión nuclear de la guerra en Ucrania. A distancia de cuatro meses, esta dinámica está lejos de estar cerrada y sigue ocupando un lugar prioritario en la agenda de la comunidad internacional. Este artículo nace de la necesidad de analizar la nuclearización de la guerra y se propone hacerlo bajo una triple perspectiva: las ideas, el poder y las instituciones<sup>2</sup>.

Después de una contextualización del surgimiento de la dimensión nuclear de la guerra y de un breve análisis de su evolución durante los primeros meses, el segundo apartado se centra en las ideas, es decir en la nueva narrativa nuclear<sup>3</sup> rusa y en la respuesta dada por los otros países que componen el llamado P-5 del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Estos coinciden con los miembros permanentes con derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

---

<sup>1</sup> EURONEWS, *Discurso de Putin: «La respuesta de Rusia será inmediata para quien intente ponernos obstáculos»*, 24 de febrero de 2022, disponible en <https://es.euronews.com/2022/02/24/discurso-de-putin-la-respuesta-de-rusia-sera-inmediata-para-quien-intente-ponernos-obstaculos>.

<sup>2</sup> Este marco analítico ya es adoptado en BARBE, E., *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 4.ª ed., 2020.

<sup>3</sup> Por narrativa nuclear entendemos, por una parte, la retórica de los discursos adoptados por las autoridades estatales más representativas y, por otra, la interpretación de la doctrina sobre el primer uso de armas nucleares dada por los jefes de Estado o de gobierno.

Por lo que concierne al poder, el tercer apartado analiza las principales dinámicas del ejercicio del poder militar, utilizando dos perspectivas complementarias. La primera concierne al riesgo de un accidente en una central nuclear o al peligro de una escalada nuclear debido a un ataque involuntario contra una instalación nuclear o al uso de un arma nuclear táctica (con un radio de alcance inferior a los 500 kilómetros) por parte de Rusia para romper el equilibrio a su favor frente a la resistencia ucraniana. La segunda hace referencia a los peligros derivados de la proliferación nuclear horizontal y vertical.

La tercera dimensión de análisis concierne a las instituciones, entendidas como el conjunto de normas, arreglos y mecanismos formales e informales que contribuyen al orden internacional. Para hacer esto, el cuarto apartado ofrece un estado de la cuestión sobre el orden nuclear internacional y sobre la arquitectura europea de seguridad nuclear.

Las conclusiones retoman los principales resultados de la investigación e intentan corroborar las siguientes hipótesis de partida:

1. La narrativa de disuasión nuclear adoptada por Rusia a partir del comienzo de la guerra provoca la adopción de la misma narrativa por parte de los P-5 occidentales y miembros de la OTAN, es decir EE.UU., Reino Unido y Francia. Por su parte, China mantiene una narrativa más neutral, a pesar de tomar el bando ruso.

2. Pese a los riesgos relacionados con un incidente nuclear en centrales como Chernóbil o Zaporíya o con un ataque involuntario en contra de un objetivo militar, la escalada nuclear de la guerra es muy poco probable (pero, ya no imposible) debido a los costes inasumibles por ambas partes. Por otro lado, la inestabilidad multidimensional generada en los últimos meses aumenta el riesgo de fenómenos de proliferación horizontal y vertical.

3. En el corto y medio plazo, la guerra agrava las divisiones entre las grandes potencias nucleares e imposibilita el fortalecimiento del orden nuclear internacional y del sistema europeo de seguridad. Debido a que los tiempos institucionales son más largos que los tiempos de la guerra (años/meses vs. semanas/días), en relación con este asunto es posible ofrecer algunas previsiones basadas en las opiniones más recientes de los expertos a nivel internacional.

## **2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA DINÁMICA NUCLEAR DE LA GUERRA**

Este apartado tiene dos finalidades. En primer lugar, analizar brevemente los principales acuerdos adoptados a partir de 1991 en ámbito nuclear que conciernen a Ucrania. En segunda instancia, desglosar la evolución de la dimensión nuclear de los primeros meses de guerra, con especial énfasis en dos aspectos: la seguridad de las instalaciones nucleares presentes en territorio ucraniano y el posible uso de armas nucleares —especialmente tácticas— por parte de la Federación Rusa.

## 2.1. Los acuerdos relativos a la cuestión nuclear ucraniana post 1991

El día de su declaración de independencia de la Unión Soviética, el 24 de agosto de 1991, Ucrania cuenta con un tercio del arsenal nuclear soviético, al tener más de 1.800 cabezas nucleares desplegadas en su territorio<sup>4</sup>. Con la firma del Memorándum de Budapest sobre Garantías de Seguridad el 5 de diciembre de 1994<sup>5</sup>, Ucrania acepta entregar todo su arsenal nuclear a la Federación Rusa y convertirse en miembro del TNP, a cambio de garantías sobre el no uso de la fuerza en contra de su integridad política y territorial por parte de Rusia, EE.UU. y Reino Unido<sup>6</sup>. Además, Kiev recibe promesas sobre asistencia financiera externa y comienza su acercamiento político y económico a Occidente<sup>7</sup>.

El orden establecido en 1994 consolida Ucrania como un estado *buffer* (puente) entre Rusia y los países europeos, rigurosamente neutral, como ya afirmado en 1997 en la Cumbre OTAN-Rusia por el entonces ministro ruso de Asuntos Exteriores, Yevgeny Primakov. En su intervención dirigida a sus homólogos occidentales, el ingreso de Ucrania en la OTAN es definido como una «línea roja» a no cruzar<sup>8</sup>.

La Carta OTAN-Ucrania de 1997 afirma la voluntad compartida de los miembros de la Alianza atlántica de mantener a Kiev como socio externo, sin perspectivas de adhesión<sup>9</sup>. Pero se crea a la vez una Comisión OTAN-Ucrania y se amplían los ámbitos de cooperación entre las partes. Por ejemplo, se establece un «mecanismo consultivo en caso de crisis si Ucrania percibe que su integridad territorial, su independencia política y su seguridad están bajo amenaza directa»<sup>10</sup>.

La postura de los países occidentales sobre Ucrania intenta, por un lado, ofrecer garantías a Rusia sobre la neutralidad del país, con el objetivo de evitar su revanchismo y eliminar su percepción de ser tratada como un paria en el nuevo orden internacional y como una potencia externa al orden europeo. Por otro lado, los Aliados garantizan a Kiev la posibilidad de salir de la antigua órbita soviética y de comenzar la transición hacia el bloque econó-

---

<sup>4</sup> LOSS, R., «Why the war in Ukraine could reshape the European nuclear order», *European Council on Foreign Relations*, 3 de febrero de 2022, disponible en <https://ecfr.eu/article/why-the-war-in-ukraine-could-reshape-the-european-nuclear-order/>.

<sup>5</sup> El texto completo del tratado está disponible en la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280401fbb>.

<sup>6</sup> KIMBALL, D. G., «Putin's Assault on Ukraine and the Nonproliferation Regime», *Arms Control Association*, marzo de 2022, disponible en <https://www.armscontrol.org/act/2022-03/focus/putins-assault-ukraine-nonproliferation-regime>.

<sup>7</sup> LOSS, R., *op. cit.*

<sup>8</sup> ELSHERBINY, A., «Europe on fire. The Russo-Ukrainian war, its causes and consequences», *Faculty of Law, Manoura University, Egypt*, 7 de marzo de 2022, disponible en [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4058711](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4058711).

<sup>9</sup> HUNTER, R., «The Ukraine Crisis: Why and What Now?», *Survival*, vol. 64, 2022, núm. 1, pp. 7-28, esp. p. 12.

<sup>10</sup> *Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine*, 9 de julio de 1997, disponible en [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25457.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm).

mico, financiero y político occidental. Podemos entonces afirmar que, pese a los acuerdos formales alcanzados, Ucrania nace como un país disputado en cuanto a su papel en el orden de seguridad europeo. Esta disputa degenera en conflicto abierto en 2014, con el cambio de orientación política del expresidente ucraniano Yanukovich, con el surgimiento de protestas sociales prooccidentales, apoyadas por EE.UU., y con la invasión rusa de Crimea combinada con la intervención en el Donbás<sup>11</sup>.

En marzo y mayo de 2014, las fuerzas nucleares rusas llevan a cabo maniobras que involucran varias instalaciones militares con capacidad nuclear. En el mismo periodo, aumentan las apariciones públicas de Putin y el actual ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov, recuerda que la doctrina militar rusa permite que el país «use armas nucleares si alguien intenta retomar Crimea»<sup>12</sup>. La OTAN responde con el despliegue de fuerzas convencionales en Polonia y los países bálticos. A pesar de no provocar un rearme nuclear en Europa, la ruptura de las relaciones entre las partes en 2014 conlleva paulatinamente al colapso de dos pilares del sistema de seguridad europeo: el Tratado de Cielos Abiertos de 1992<sup>13</sup> y el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio de 1987 (mejor conocido con el acrónimo inglés *INF Treaty*)<sup>14</sup>. Las consecuencias de la guerra en Ucrania sobre el régimen nuclear internacional y europeo serán analizadas en el cuarto apartado. A continuación, el artículo recoge los principales elementos que convierten la dimensión nuclear del conflicto en un tema prioritario para la agenda internacional.

## 2.2. La dimensión nuclear durante los primeros meses de guerra

Desde los primeros días, la guerra adquiere rápidamente una dimensión nuclear en relación con dos temas considerados críticos: el primero es la seguridad de las instalaciones nucleares como Chernóbil y Zaporíya, en caso de ser terreno de hostilidades, con el consiguiente peligro de catástrofe nuclear. El segundo es el posible uso de armas nucleares —especialmente tácticas— por parte del Ejército ruso para conseguir cierta ventaja durante la invasión.

El Ejército ruso consigue el control de la central nuclear de Chernóbil el 24 de febrero, toma el personal como rehén y obliga a más de doscientos trabajadores a trabajar sin interrupción durante veinticinco días. Solo a partir del 20 de marzo, los rehenes pueden volver al trabajo por turnos y abandonar

<sup>11</sup> HUNTER, R., *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>12</sup> Citado en Loss, R., *op. cit.*, p. 2.

<sup>13</sup> El texto completo del tratado está disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/14132.pdf>.

<sup>14</sup> La decisión de salir del tratado INF de EE.UU. es tomada por el presidente Trump el 20 de octubre de 2017 como represalia por las supuestas repetidas violaciones rusas del tratado y por la ventaja relativa obtenida por China, cuyo rearme nuclear no se ve limitado por tratados de esta tipología. Para un análisis más detallado sobre la evolución del tratado INF, véase KIMBALL, D. y REIF, K., «The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty at a Glance», *Arms Control Association. Fact-sheets & Briefs*, 2019, disponible en <https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty#:~:text=The%201987%20Intermediate%2DRange%20Nuclear,of%20500%20to%205%2C500%20kilometers>.

la central en las horas de descanso. El 4 de marzo de 2022, un proyectil ruso golpea la central nuclear de Zaporíya, la más grande de Europa, que aloja a seis de los quince reactores presentes en el territorio ucraniano<sup>15</sup>. El actual director de la Organización Internacional para la Energía Atómica (OIEA) de las Naciones Unidas, el argentino Rafael Grossi, define el incidente como un «buen susto» (en sus palabras: *close call*). Según algunas simulaciones realizadas por los expertos, partiendo de los parámetros del incidente en la planta de Fukushima Daiichi en Japón en 2011, un daño a los sistemas de refrigeración y de alimentación de la central de Zaporíya podría provocar un incidente nuclear que obligue a desplazar la población en cinco países vecinos a Ucrania, dependiendo del tipo de explosión y de las condiciones climáticas<sup>16</sup>.

Estos dos episodios provocan el temor de la comunidad internacional ante las posibles consecuencias catastróficas de un ataque militar ruso a las instalaciones nucleares ucranianas. Las preocupaciones surgen debido a múltiples amenazas potenciales: en primer lugar, la seguridad e integridad de las instalaciones nucleares (plantas activas y depósitos de residuos nucleares) frente a los daños ocasionados por armamento de asalto. Este fenómeno conlleva también un problema relacionado con el orden internacional porque el art. 56.1 del Protocolo I adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales, establece que «las obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, a saber, las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica, no serán objeto de ataques, aunque sean objetivos militares, cuando tales ataques puedan producir la liberación de aquellas fuerzas y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil»<sup>17</sup>.

En segundo lugar, cabe la posibilidad de otro incidente nuclear en la antigua central de Chernóbil, debido a posibles errores cometidos por el personal secuestrado por el Ejército ruso, obligado a trabajar en condiciones de estrés y cansancio extremos<sup>18</sup> y con los sistemas de comunicación, regulación y coordinación entre equipos comprometidos<sup>19</sup>. En tercera instancia, hay el peligro de un ciberataque a una instalación nuclear y, por último, de una

---

<sup>15</sup> BUGOS, S., «Ukrainian Nuclear Plants Come Under Russian Fire», *Arms Control Today*, 2022, pp. 31-32.

<sup>16</sup> KANG, J. y LISOWSKI, E., «Could an attack on Ukrainian nuclear facilities cause a disaster greater than Chernobyl? Possibly, simulations show», *Bulletin of the Atomic Scientist*, 23 de marzo de 2022, disponible en <https://thebulletin.org/2022/03/could-an-attack-on-ukrainian-nuclear-facilities-cause-a-disaster-greater-than-chernobyl-possibly-simulations-show/>.

<sup>17</sup> Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977, disponible en <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977>.

<sup>18</sup> DALTON, T., «Averting a Nuclear Dystopia», *Carnegie Endowment for International Peace. Commentary*, 23 de marzo de 2022, disponible en <https://carnegieendowment.org/2022/03/23/averting-nuclear-dystopia-pub-86714>.

<sup>19</sup> HIBBS, M., «What Comes After Russia's Attack on a Ukrainian Nuclear Power Station?», *Carnegie Endowment for International Peace. Commentary*, 17 de marzo de 2022, disponible en <https://carnegieendowment.org/2022/03/17/what-comes-after-russia-s-attack-on-ukrainian-nuclear-power-station-pub-86667>.

posible escalada nuclear debido a un ataque no intencionado en contra de una instalación nuclear secreta o equipada con armamento convencional y no convencional<sup>20</sup>.

Como dicho anteriormente, la segunda dimensión nuclear de la guerra concierne al posible uso de armamento nuclear por parte del Ejército ruso con el objetivo de conseguir una ventaja táctica frente a la resistencia ucraniana. Hay tres grandes razones que hacen preocupar a los expertos y analistas. La primera es evidente: Rusia es, junto con EE.UU., una superpotencia nuclear. A principios de 2022, cuenta con 4.477 cabezas nucleares tácticas y estratégicas listas para ser desplegadas, a las que suman 1.500 cabezas intactas que esperan ser desmanteladas, por un total de casi 6.000. Además, como afirma el ministro ruso de Defensa, Sergei Shoigu, en diciembre de 2021: «El 89,1 por 100 del armamento ruso está modernizado», con un incremento del 3 por 100 si comparado con el año anterior<sup>21</sup>.

La segunda razón de preocupación concierne a la posibilidad de que el Kremlin pueda decidir hacer un uso «limitado» de su armamento nuclear para obtener o consolidar su ventaja en la guerra, especialmente si esta se «congelara» debido a la resistencia ucraniana<sup>22</sup>. El lanzamiento de una bomba nuclear podría ser usado también para desincentivar que los países occidentales intervengan directamente en la guerra o incluso llevarlos a «presionar a la resistencia ucraniana para que se rinda frente a las fuerzas rusas»<sup>23</sup>.

La tercera razón de preocupación deriva de un conjunto de consideraciones relacionadas con la percepción del Kremlin sobre el conflicto y sobre su papel en el sistema internacional: el presidente Putin concentra en sus manos un poder no limitado por las otras instituciones del régimen, a diferencia de lo que sucedía durante la guerra fría, cuando el secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) tenía que rendir cuentas al Politburó. Desde el principio de la pandemia de coronavirus (covid-19) en 2020, Putin vive aislado en el Kremlin y recibe actualizaciones sobre Ucrania por parte de pocos militares de la élite. Un número creciente de ellos propone un uso limitado del nuclear en el conflicto para reafirmar el estatus de superpotencia del país, ocultando la falta de modernización de las fuerzas convencionales que se ha hecho evidente desde los primeros días de la invasión.

<sup>20</sup> BENDER, B., «How the Ukraine war could go nuclear», *Politico*, 24 de marzo de 2022, disponible en <https://www.politico.com/news/2022/03/24/how-ukraine-war-could-go-nuclear-00019899>.

<sup>21</sup> KRISTENSEN, H. M. y KORDA, M., «Russia nuclear weapons, 2022», vol. 78, 2022, núm. 2, pp. 98-121, esp. p. 99, disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/00963402.2022.2038907?needAccess=true>.

<sup>22</sup> FRIEDMAN, U., «What's the Likelihood of Nuclear War?», *The Atlantic*, 23 de marzo de 2022, disponible en <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/03/ukraine-russia-nuclear-weapons-cold-war/627587/>.

<sup>23</sup> LIN, H., «Responding to Russian demonstration of nuclear muscle-flexing», *Bulletin of the Atomic Scientist*, 15 de marzo de 2022, disponible en [https://thebulletin.org/2022/03/responding-to-a-russian-demonstration-of-nuclear-muscle-flexing/?utm\\_source=Newsletter&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=MondayNewsletter03212022&utm\\_content=NuclearRisk\\_RussiaAlsoHitNuclearArmsControl\\_03152022](https://thebulletin.org/2022/03/responding-to-a-russian-demonstration-of-nuclear-muscle-flexing/?utm_source=Newsletter&utm_medium=Email&utm_campaign=MondayNewsletter03212022&utm_content=NuclearRisk_RussiaAlsoHitNuclearArmsControl_03152022).

Es decir, las élites rusas sufren de una «disonancia cognitiva»: sueñan con tener una superpotencia militar en todos los ámbitos, «pero se enfrentan a una realidad que sugiere lo contrario»<sup>24</sup>. El miedo de los expertos es que Putin pueda llegar a experimentar el mismo fenómeno. Para profundizar en este asunto, el siguiente apartado analiza, primero, la retórica y la evolución de la doctrina sobre el uso de armas nucleares de Rusia. En segunda instancia, analiza la narrativa nuclear de los otros países que componen el grupo P-5 del TNP.

### 3. LA NARRATIVA NUCLEAR DE LAS GRANDES POTENCIAS

El objetivo de este apartado es doble. Por un lado, analizar la evolución de la narrativa rusa sobre la dimensión nuclear de la guerra y corroborar si esto genera un cambio en la doctrina nuclear del país. Por otro, determinar si la postura rusa tiene efectos directos en las doctrinas nucleares de los otros cuatro países que componen el P-5.

#### 3.1. La narrativa nuclear de la Federación Rusa

El análisis de la narrativa nuclear rusa durante los primeros meses del conflicto se centra en las principales decisiones e intervenciones de la élite, además de intentar interpretar las percepciones del Kremlin. Cabe recordar la necesidad de no «sobrepersonalizar» la política rusa alrededor de Putin porque hay que destacar el papel de los aparatos estatales y paraestatales, de las élites y de la oligarquía en su definición e implementación<sup>25</sup>.

El 24 de febrero de este año, Putin declara que Rusia «responderá de inmediato a cualquier amenaza a su país y a su población, con consecuencias nunca vistas en la historia. Estamos preparados ante cualquier acontecimiento. [...] Espero que mis palabras sean escuchadas»<sup>26</sup>. Los tonos se endurecen en una reunión del 27 de febrero con funcionarios de defensa, cuando Putin —en respuesta a las «medidas económicas hostiles» y a las «declaraciones agresivas» de los países de la OTAN— ordena «trasladar las fuerzas de disuasión de Rusia al régimen especial de servicio de combate»<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> FRIEDMAN, U., *op. cit.*, p. 5.

<sup>25</sup> HOLZ, D., «Mastermind or madman? Putin shows why the world needs new nuclear agreements», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 17 de marzo de 2022, disponible en <https://thebulletin.org/2022/03/mastermind-or-madman-putin-shows-why-the-world-needs-new-nuclear-agreements/>.

<sup>26</sup> SQUASSONI, S., «Rethinking the unthinkable: Ukraine reveals the need for nuclear disarmament», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 17 de marzo de 2022, disponible en [https://thebulletin.org/2022/03/rethinking-the-unthinkable-ukraine-reveals-the-need-for-nuclear-disarmament/?utm\\_source=Newsletter&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=MondayNewsletter03212022&utm\\_content=NuclearRisk\\_RethinkingTheUnthinkable\\_03182022](https://thebulletin.org/2022/03/rethinking-the-unthinkable-ukraine-reveals-the-need-for-nuclear-disarmament/?utm_source=Newsletter&utm_medium=Email&utm_campaign=MondayNewsletter03212022&utm_content=NuclearRisk_RethinkingTheUnthinkable_03182022).

<sup>27</sup> KIMBALL D. y BUGOS, S., «La guerra de Rusia contra Ucrania y el riesgo de una escalada nuclear: respuestas a preguntas frecuentes», *Arms Control Association*, vol. 14, 2022, núm. 3, pp. 1-14, esp. p. 4, disponible en <https://www.armscontrol.org/issue-briefs/2022-02/FAQ-rusia-ucraina-espanol>.

Pese a que, al día siguiente, el ministro de Defensa Shoigu envíe personal adicional a todos los puestos de mando nuclear del país, los indicios apuntan a que la intención del Kremlin sea extremar el tono de la retórica para captar la atención de los medios internacionales<sup>28</sup> y poner en marcha el teatro de seguridad nuclear para desincentivar la intervención de la OTAN en el conflicto. El día 27 de febrero, el director del Proyecto de Fuerzas Nucleares de Rusia, Pavel Podvig, afirma que «el sistema de comando y control nuclear recibió lo que se conoce como comando preliminar» que pone los sistemas en funcionamiento, pero «no es algo que sugiera que Rusia se esté preparando para atacar primera»<sup>29</sup>. Además, «las fuerzas nucleares rusas ya estaban en un alto grado de preparación por conducir el ejercicio *Grom 2022*, programado para ese periodo del año. No hay ninguna evidencia de actividad inusual de las fuerzas nucleares rusas a raíz de este ejercicio»<sup>30</sup>. El régimen especial establecido por Putin se limita a disponer «un aumento del personal en servicio, acompañado por la orden de aumentar la vigilancia»<sup>31</sup>.

La retórica de disuasión nuclear rusa se mantiene constante en los meses siguientes, como confirma el ministro Lavrov en una entrevista del 25 de abril, pocas horas después del viaje a Kiev del secretario de Estado estadounidense Antony Blinken. Lavrov afirma estar trabajando para prevenir un conflicto nuclear a toda costa: «El peligro es serio, real. Y no podemos subestimarlo»<sup>32</sup>. La retórica del Kremlin se combina con las campañas de (des)información, lanzadas en todos los medios de comunicación nacionales y a través de los canales digitales a nivel internacional, para conseguir el antes mencionado objetivo de política exterior: disuadir a la OTAN de intervenir en la que el Kremlin considera la esfera de influencia exclusiva rusa perteneciente al espacio postsoviético<sup>33</sup>.

La centralidad de la dimensión nuclear en la retórica disuasoria rusa se debe a que, en ámbito nuclear, Rusia sigue siendo una superpotencia que puede hablar *inter pares* a EE.UU. y a sus Aliados. Esta dinámica se enmarca en el proyecto de política exterior de Putin de devolver a su país el estatus de gran potencia a nivel internacional. Después de haber eliminado muchas de-

---

<sup>28</sup> Putin sabe perfectamente que «los medios de comunicación tienden a sobrestimar las iniciativas para la guerra por encima de las iniciativas para la paz», como afirman GRASA, R. y MATEOS, Ó., «Conflict, Peace And Security In Sub-Saharan Africa: An Assessment and New Questions After 50 Years of African Independence», *African War and Conflict Watch*, Center for African Affairs and Global Issues, octubre de 2010, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/228214382\\_Conflict\\_Peace\\_and\\_Security\\_in\\_Africa\\_An\\_Assessment\\_and\\_New\\_Questions\\_after\\_50\\_Years\\_of\\_African\\_Independence](https://www.researchgate.net/publication/228214382_Conflict_Peace_and_Security_in_Africa_An_Assessment_and_New_Questions_after_50_Years_of_African_Independence), pp. 1-22, esp. p. 5.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

<sup>30</sup> GRESSEL, G., «Signal and noise: What Russia's nuclear threat means for Europe», *European Council on Foreign Relations. Commentary*, 2 de marzo de 2022, disponible en <https://ecfr.eu/article/signal-and-noise-what-russias-nuclear-threat-means-for-europe/>.

<sup>31</sup> PODVIG, P., *op. cit.*

<sup>32</sup> AL JAZEERA, *Russia-Ukraine war: Lavrov warns of risk of nuclear conflict*, 26 de abril de 2022, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/26/russia-ukraine-war-lavrov-warns-of-risk-of-nuclear-conflict>.

<sup>33</sup> GRESSEL, G., *op. cit.*

bilidades heredadas de la implosión de la URSS, el Kremlin quiere consolidar su esfera de influencia en el espacio postsoviético para reequilibrar el poder acumulado por la OTAN con sus paulatinas expansiones.

La narrativa disuasoria rusa se combina con herramientas heterogéneas y no convencionales de guerra, como la ciberguerra, la política energética y la injerencia en los procesos democráticos occidentales<sup>34</sup>. Esta narrativa se dirige, por un lado, a la población rusa para destacar el sentimiento de hostilidad de los países occidentales hacia Rusia y para reafirmar la fortaleza del Kremlin y del presidente Putin. Y, por otro lado, tiene como objetivo intimidar a la población occidental sobre las consecuencias de un conflicto nuclear y, a la vez, generar incertidumbre y presión sobre sus gobiernos<sup>35</sup>.

El análisis demuestra que «Putin se siente cómodo en un mundo basado en la estabilidad-inestabilidad donde, gracias a su retórica nuclear, Occidente es disuadido de intervenir; como si el mecanismo de disuasión de la OTAN, costando miles de millones de dólares, no fuera nada más que un tigre de papel»<sup>36</sup>. En palabras de la inteligencia de EE.UU., Rusia aplica la teoría llamada «escalar para desescalar» en caso de un conflicto con la OTAN: podría decidir usar un arma nuclear convencional (escalar) para disuadir los Aliados de intervenir en Ucrania (desescalar)<sup>37</sup>.

En junio de 2020 se publican los «Principios básicos de la política de estado de la Federación rusa sobre la disuasión nuclear». Este documento público actualiza la doctrina nuclear de 2010, todavía clasificada, y mantiene un constante énfasis en la amenaza nuclear proveniente de EE.UU. y de la OTAN<sup>38</sup>. Rusia se reserva la facultad de emplear su arsenal nuclear «como respuesta al uso de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva en contra del mismo país o de sus Aliados, incluso en caso de agresión con armas convencionales contra la Federación, que pone en peligro la existencia del país»<sup>39</sup>.

Pero «la retórica de Moscú sugiere que está interpretando esta doctrina de forma extensiva. Putin justifica su guerra de agresión declarando que EE.UU. está estableciendo un país hostil y antirruso en Ucrania, creando una supuesta realidad que representa un asunto de vida o muerte para Rusia»<sup>40</sup>. En

---

<sup>34</sup> HUNTER, R., *op. cit.*, p. 19.

<sup>35</sup> HOROVITZ, L. y WACHS, L., «Russia's Nuclear Threats in the War against Ukraine», *SWP Comment. German Institute for International and Security Affairs*, vol. 29, 2022, pp. 1-5, disponible en [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C29\\_RussiasNuclearThreats.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C29_RussiasNuclearThreats.pdf).

<sup>36</sup> CORERA, G., «Ukraine war: Could Russia use tactical nuclear weapons?», *BBC News*, 16 de marzo de 2022, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-60664169>.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> SIPRI, «Russia's nuclear doctrine moves the focus from non-Western threats», *SIPRI Commentary. WritePeace blog*, 1 de octubre de 2022, disponible en <https://www.sipri.org/commentary/blog/2020/russias-nuclear-doctrine-moves-focus-non-western-threats>.

<sup>39</sup> KIMBALL, D., «Biden Policy Allows First Use of Nuclear Weapons», *Arms Control Association*, abril de 2022, disponible en <https://www.armscontrol.org/act/2022-04/news/biden-policy-allows-first-use-nuclear-weapons>.

<sup>40</sup> HOROVITZ, L. y WACHS, L., *op. cit.*, p. 2.

consonancia con cuanto afirmado por los ministros Lavrov y Shoigu, la élite rusa extiende la posibilidad del primer uso de armas nucleares al caso de una guerra convencional en la que estén en juego los intereses esenciales del país, como la protección de las minorías rusas en el Donbás.

El Kremlin parece estar usando la misma estrategia adoptada por EE.UU. en 1969 en Vietnam: junto con el entonces asesor de seguridad nacional, Henry Kissinger, el presidente Nixon adopta la «teoría del loco, que postulaba que amenazar con niveles masivos, incluso excesivos, de violencia militar, incluso ataques nucleares, intimidaría a los norvietnamitas y sus patrocinadores en la Unión Soviética a la sumisión en la mesa de negociaciones»<sup>41</sup>.

En el siguiente apartado se analizan las posturas nucleares de los otros países que conforman el grupo P-5 del TNP: por un lado, los tres países occidentales y del bando OTAN, con especial énfasis en EE.UU. Por otro, la postura de China que, pese a mantener una retórica nuclear relativamente neutral, se posiciona en el bando ruso sobre los equilibrios de poder a nivel global, criticando duramente la actuación occidental.

### 3.2. La narrativa nuclear de los Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia y China

La guerra en Ucrania provoca un giro inesperado en la doctrina nuclear de EE.UU. rompiendo con la tradición de continuidad empezada por la Administración Clinton en 1996, seguida por Bush en 2002, Obama en 2010 y Trump en 2018. En marzo de 2020, Biden afirma: «Creo que el único propósito del arsenal nuclear de EE.UU. sea disuadir —y, si necesario, operar en represalia— frente a un ataque nuclear. Como presidente, trabajaré para que mi visión se haga realidad, en colaboración con el aparato militar estadounidense y nuestros Aliados»<sup>42</sup>. Apenas dos años después, el 28 de marzo de 2022, la Casa Blanca transmite al Congreso la Estrategia de defensa nacional que comprende la Revisión de la doctrina nuclear y la Revisión de la defensa de misiles. La nueva interpretación de Biden permite un primer uso del armamento nuclear «en circunstancias extremas para defender los intereses vitales de EE.UU. o sus socios y aliados. [...] Esto podría incluir el uso del nuclear para disuadir frente a ataques enemigos convencionales, biológicos, químicos e incluso ciberataques»<sup>43</sup>.

Al igual que el Kremlin en 2020 y en 2022, la Casa Blanca amplía el abanico de posibilidades del primer uso de armas nucleares a raíz de la guerra, alzando los tonos de la retórica disuasoria y recordando a Rusia su estatus

<sup>41</sup> KIMBALL, D. y BUGOS, S., *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>42</sup> BIDEN JR., J. R., «Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2020, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/ited-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

<sup>43</sup> KIMBALL, D., *op. cit.*

de superpotencia militar. Además, Biden describe a Putin como «un criminal de guerra»<sup>44</sup>, cerrando cualquier posibilidad de negociación y usando un lenguaje parecido a los años más tensos de la guerra fría. EE.UU. quiere aprovechar lo acontecido para reafirmarse como el líder legítimo de los países occidentales, reunidos económica, política y militarmente frente a lo que perciben como una invasión ilegal que pone en peligro la coexistencia pacífica en Europa.

Reino Unido es, sin duda, el Aliado atlantista más cercano a EE.UU., con los que mantiene una «relación especial» hace más de un siglo. En relación con Ucrania, el *premier* declara su apoyo militar, de inteligencia, económico, financiero y humanitario para derrotar al invasor ruso, acercando su postura a la de Biden. Por otro lado, pero, Johnson no adopta la retórica de la disuasión nuclear como sus homólogos estadounidense y ruso: tranquiliza a la población y «disipa los miedos sobre la posibilidad de que el presidente ruso Vladimir Putin pueda llegar a lanzar un ataque nuclear táctico si su ejército de tierra se viera atascado en Ucrania»<sup>45</sup>.

El documento con la postura nuclear es del año 2021<sup>46</sup> y comienza reafirmando que el país «seguirá siendo una potencia nuclear con alcance global»<sup>47</sup>. El texto es ambiguo sobre la doctrina del «no primer uso de armas nucleares» (*No First Use - NFU*): «Reino Unido no descarta el primer uso de armas nucleares [...] creadas para defender al país y a sus Aliados de la OTAN»<sup>48</sup>. Una de las posibles razones de esta ambigüedad es el rechazo difuso a la doctrina del primer uso en la población británica: según una encuesta realizada en 2021, el 70 por 100 se declara a favor del NFU por parte de todos los países de la OTAN, incluso en caso de un ataque armado ruso en contra de los países bálticos, los que entonces percibían la amenaza de una invasión rusa como existencial e incumbente. Además, solo el 51 por 100 apoya un ataque nuclear como represalia frente a un primer uso nuclear de Rusia contra un Aliado atlántico<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> FOSSUM, S. y LIPTAK, K. «Biden on Putin: "I think he is a war criminal"», *CCN Politics*, 17 de marzo de 2022, disponible en <https://edition.cnn.com/2022/03/16/politics/biden-calls-putin-a-war-criminal/index.html>.

<sup>45</sup> EBRAHIMI, S., «Boris Johnson plays down fears of Russian nuclear strike on Ukraine», *The National News*, 27 de abril de 2022, disponible en <https://www.thenationalnews.com/world/uk-news/2022/04/26/boris-johnson-plays-down-fears-of-russian-nuclear-strike-on-ukraine/>.

<sup>46</sup> CABINET OFFICE OF THE UNITED KINGDOM, «The Integrated Review. Global Britain in a Competitive Age, the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy», *Gov.UK. Collection*, 2021, disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> BOND, I., «Bridging the channel: the UK's nuclear deterrent and its role in European Security», *Center for European Reform*, noviembre de 2021, disponible en <https://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2021/bridging-channel-nuclear-deterrent>.

<sup>49</sup> JENKINS, P., «The British Public wants NATO to renounce the first use of nuclear weapons», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 18 de noviembre de 2021, disponible en <https://thebulletin.org/2021/11/the-british-public-wants-nato-to-renounce-the-first-use-of-nuclear-weapons/>.

Según David Williams, el funcionario civil más anciano en el Ministerio de Defensa, la emergencia de una dimensión nuclear en la guerra en Ucrania recuerda a las élites británicas el estatus de gran potencia nuclear del país: «la emergencia de la competición interestatal subraya, para mí, la importancia de la disuasión nuclear británica», especialmente basada en la flota de cuatro submarinos nucleares en estado de alerta permanente<sup>50</sup>. En suma, Londres se consolida como el Aliado más cercano a EE.UU., aprovechando la oportunidad abierta por el conflicto para consolidar su estatus de gran potencia nuclear atlantista y occidental, y manteniendo «sus relaciones de defensa con los Aliados europeos separadas de las tensiones relacionadas con el *Brexit*. [...] Reino Unido necesita enseñar cómo su disuasión encaja en el entorno cambiante de seguridad en Europa y reasegurar a sus Aliados que su compromiso no es solo retórico»<sup>51</sup>.

La postura nuclear francesa difiere de la orientación atlantista de los países anglófonos y adopta una perspectiva más europeísta. La Revisión estratégica de defensa y seguridad nacional de 2017 recuerda el estatus de potencia nuclear y las responsabilidades que esto conlleva: «[al ser el] único país europeo (después del *Brexit*) miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y potencia nuclear, fundador de la Unión Europea y miembro de la OTAN, [...] Francia debe mantener una doble ambición: preservar su autonomía estratégica y construir una Europa más robusta»<sup>52</sup>.

El país galo no descarta la posibilidad del primer uso de armas nucleares para preservar sus «intereses vitales», en cuyo «corazón» se encuentran su integridad territorial (incluso de los territorios de ultramar) y la protección de la población. Y precisa que estos intereses no se definen exclusivamente «a escala nacional porque Francia no concibe su estrategia de defensa de manera aislada, tampoco en el terreno nuclear. En el marco del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Washington, hemos adquirido unos compromisos vinculantes que encarnan una solidaridad no solo jurídica, sino también real, europea y aliada»<sup>53</sup>.

La postura nuclear francesa no cambia como consecuencia de la invasión rusa, al igual que el Elíseo mantiene un tono moderado constante en sus intervenciones públicas porque Macron se propone como el líder occidental en las negociaciones con Putin. Desde la llamada telefónica con Putin a finales de enero, las perspectivas de éxito del diálogo entre las partes se anulan debido a que la OTAN no está dispuesta a satisfacer ninguna de las tres peticiones rusas sobre el orden de seguridad europeo: parar las ampliaciones al este de la Alianza; retirar todas las armas de asaltos de la frontera con Rusia; volver a

---

<sup>50</sup> HAYNES, D., «Ukraine war: UK's nuclear power status being reinforced by Russian invasion, top MoD official says», *SkyNews*, 1 de abril de 2022, disponible en <https://news.sky.com/story/ukraine-war-uks-nuclear-power-status-being-reinforced-by-russian-invasion-top-mod-official-says-12579182>.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, disponible en <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000744.pdf>, pp. 1-111, esp. p. 4.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 55.

la arquitectura de seguridad europea de 1997. En ese año se firma el Acta fundacional sobre las relaciones, la cooperación y la seguridad mutuas entre la Federación Rusa y la OTAN en París<sup>54</sup>. Después de varios meses, no parece que la iniciativa diplomática de París haya conseguido los resultados esperados: piénsese que, entre el 29 de marzo y el 3 de mayo, los dos presidentes no mantienen ninguna conversación telefónica<sup>55</sup>.

En suma, Francia no modifica su postura nuclear a raíz de la guerra y confirma su europeísmo estratégico también en el ámbito nuclear, compatible con un sentimiento de solidaridad atlantista exclusivo hacia sus Vecinos europeos. La disuasión francesa se mantiene constante en las últimas revisiones estratégicas, con una función principalmente defensiva para los intereses vitales nacionales y de los Vecinos europeos. El presidente en cargo puede autorizar el primer uso de armas nucleares en caso de que la integridad de Francia o de un Aliado deba ser legítimamente defendida, en el respeto del derecho internacional.

China es el gran aliado de Rusia en el proyecto de dar una voz única al *Global South* (el Sur Global) para contrarrestar el proyecto occidental, con EE.UU. a la cabeza, de mantener su hegemonía en el sistema internacional. Este fenómeno remonta a los años noventa del siglo pasado y representa una tendencia constante durante la posguerra fría: «La presencia de nuevos líderes —algunos hegemónicos y otros con aspiraciones a convertirse en potencias— en distintas dimensiones del sistema internacional (política, militar, económica, financiera, tecnológica, etc.)»<sup>56</sup>.

La narrativa china propone crear «un orden mundial multipolar, justo y democrático». Después de la visita de Lavrov a Pekín en marzo, un portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores chino, Wang Wenbin, afirma: «Nuestro esfuerzo para la paz no tiene límites, nuestro compromiso para la seguridad no tiene límites, nuestra oposición contra la hegemonía no tiene límites»<sup>57</sup>. China critica duramente a la actuación de la OTAN (especialmente de EE.UU.) en Europa y a nivel global: «La OTAN ya la ha liado en Europa, que pare de liarla en Asia y en el mundo entero», afirma el diplomático chino Liu Xiaoming en una publicación crítica en Twitter a finales de abril<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> SAHAKYAN, M., «The Ukrainian crisis in the multipolar world order: NATO, Russia and China», *AsiaGlobal Online*, 4 de febrero de 2022, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/358781125\\_THE\\_UKRAINIAN\\_CRISIS\\_IN\\_THE\\_MULTIPOLAR\\_WORLD\\_ORDER\\_NATO\\_RUSSIA\\_AND\\_CHINA/link/6214f6d408bee946f396cf73/download](https://www.researchgate.net/publication/358781125_THE_UKRAINIAN_CRISIS_IN_THE_MULTIPOLAR_WORLD_ORDER_NATO_RUSSIA_AND_CHINA/link/6214f6d408bee946f396cf73/download).

<sup>55</sup> RODRÍGUEZ, V., «Macron habla por teléfono con Putin por primera vez desde que se destaparon los crímenes en Bucha», *Eldiario.es*, 3 de mayo de 2022, disponible en [https://www.eldiario.es/internacional/ultima-hora-invasion-rusa-ucrania-directo-3-de-mayo\\_6\\_8961618\\_1089463.html](https://www.eldiario.es/internacional/ultima-hora-invasion-rusa-ucrania-directo-3-de-mayo_6_8961618_1089463.html).

<sup>56</sup> GRASA HERNÁNDEZ, R., «Contemporary Warlordism, Armed Conflicts and the International System: An International Relations Perspective», en ÑACO DEL HOYO, T. y LÓPEZ SÁNCHEZ, F. (eds.), *War, Warlords and Interstate Relations in the Ancient Mediterranean*, Leiden-Boston, 2018, ed. Brill, pp. 452-478, esp. p. 457.

<sup>57</sup> HOOPER, C., «In a search of a new world order, Russia and China team up to push Ukraine propaganda», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 20 de abril de 2022, disponible en <https://thebulletin.org/2022/04/in-search-of-a-new-world-order-russia-and-china-team-up-to-push-ukraine-propaganda/>.

<sup>58</sup> *Ibid.*

Por lo que concierne a la doctrina nuclear china, el aspecto a destacar es la adopción del no primer uso de armas nucleares. Este modelo, adoptado en 1964, no cambia a raíz de la guerra en Ucrania, a pesar de que el país asiático esté procediendo a un intenso rearme nuclear. Según el Departamento de Defensa de EE.UU., en 2027 China llegará a tener mil cabezas nucleares, cuadruplicando su arsenal y modernizándolo<sup>59</sup>. La retórica de disuasión nuclear adoptada por Rusia representa un doble desafío para el gobierno de Pekín: en primer lugar, esta retórica no es compatible con la postura china del no primer uso de armas nucleares. Segundo, Ucrania representa un socio estratégico clave para China, pudiendo ser usado como base para distintas iniciativas económicas china, en alternativa al Cáucaso y a los países centroasiáticos.

A pesar de no conseguir el ingreso de Ucrania en la Unión Económica Euroasiática —herramienta de construcción de un polo económico y estratégico alternativo a Occidente, junto con la Organización para la Cooperación de Shanghái y la *Belt and Road Initiative* (BRI, en su acrónimo inglés)—, Xi Jinping logra establecer una base sólida de cooperación estratégica con Kiev. El 5 de diciembre de 2013 firma junto con el entonces presidente Viktor Yanukovich un tratado bilateral que provee a Ucrania el paraguas defensivo nuclear de China frente a posibles ataques nucleares externos. A partir de ese día, ambos países se definen como «socios estratégicos»<sup>60</sup>.

Pese al silencio de China sobre su relación estratégica con Ucrania, probablemente para no incomodar al Kremlin, el ministro ucraniano de Asunto Exteriores, Dmytro Kuleba, propone el 30 de abril que Pekín haga de mediador entre las partes. Visto el fracaso del Memorándum de Budapest para evitar el conflicto, «ahora Ucrania está explorando la posibilidad de obtener garantías de seguridad por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y de otras grandes potencias, incluyendo China. Nuestra sugerencia de que China sea una garante de la seguridad de Ucrania es un signo de respeto y confianza hacia la República Popular»<sup>61</sup>.

Vista la situación en el campo de batalla y la continuidad en la postura china de apoyo a Rusia y de crítica abierta a los Aliados atlánticos, parece que Pekín no está interesada en presentarse como mediadora entre las partes y que prioriza mantener buenas relaciones con Rusia, «sacrificando» su alianza estratégica con Kiev. En abril, un portavoz del Ministerio chino de Asuntos Exteriores aclara que «las garantías de seguridad tienen claras limitaciones en su contenido y se activan solo en condiciones específicas»<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> ROY, D., «The Ukraine War Might Kill China's Nuclear No First Use Policy», *The Diplomat. Flashpoints*, 11 de marzo de 2022, disponible en <https://thediplomat.com/2022/05/the-ukraine-war-might-kill-chinas-nuclear-no-first-use-policy/>.

<sup>60</sup> GERTZ, B., «Putin's war tests China's nuclear pact with Ukraine», *The Washington Times*, 28 de febrero de 2022, disponible en <https://www.washingtontimes.com/news/2022/feb/28/putins-war-tests-chinas-nuclear-pact-ukraine/>.

<sup>61</sup> Ukrainska Pravda, *Ukraine proposes that China act as a security guarantor - Kuleba*, 30 de abril de 2022, disponible en <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/04/30/7343206/>.

<sup>62</sup> AFP BEIJING, «Ukraine asks China to be security guarantor: interview», *Taipei Times*, 2 de mayo de 2022, disponible en <https://www.taipetimes.com/News/world/archives/2022/05/02/2003777580>.

En suma, China no modifica su postura nuclear como consecuencia de la guerra en Ucrania y se reafirma como el socio estratégico más poderoso de Rusia. Ambos países comparten una visión del orden internacional multipolar y no hegemónico, y critican a los países occidentales, especialmente a los de la OTAN y a EE.UU., debido a su actuación en Europa y en Asia. Cabe recordar que, antes del estallido del conflicto en Europa, Asia es el contexto regional con más fricciones a nivel estratégico: Taiwán, Corea del Norte, las disputas territoriales en el Mar de China Meridional, la cooperación nuclear entre Reino Unido, EE.UU. y Australia (AUKUS) son solo algunas de las cuestiones prioritarias para la agenda internacional.

A modo de conclusión de este apartado, a raíz de la guerra, Rusia refuerza su narrativa basada en la retórica de la disuasión nuclear, dando una interpretación extensiva de su doctrina. El Kremlin se reserva la facultad de hacer un primer uso de las armas nucleares en Ucrania si la seguridad nacional del país se viera afectada. EE.UU. responde con la misma narrativa disuasoria: a finales de marzo de 2022, Biden anuncia un cambio de interpretación de la doctrina nuclear, llegando a prever también la posibilidad del primer uso de armas nucleares para defender los intereses vitales del país y de sus Aliados.

En el bando occidental, Reino Unido y Francia mantienen tonos retóricos moderados y no modifican su doctrina sobre el uso de armas nucleares, donde cabe la posibilidad del primer uso en caso de peligro para la supervivencia del país y de sus Aliados. Mientras Londres mantiene una marcada postura nuclear atlantista, París opta por un enfoque europeísta, declarando solidaridad absoluta hacia sus Vecinos europeos. En el otro bando, China mantiene la doctrina nuclear del no primer uso: por un lado, intenta no exacerbar los tonos, declarándose a favor de la paz, la seguridad y el multilateralismo. Por otro, hay varias intervenciones de altos cargo del régimen duramente críticas con las aspiraciones hegemónicas y unilateralistas de EE.UU. y la OTAN, culpables de tener proyectos imperiales no solo en Europa, sino también en Asia y en el sistema internacional.

El análisis de la evolución de la dimensión nuclear de la guerra continúa con las principales dinámicas relacionadas con el ejercicio del poder material y sus efectos sobre el equilibrio nuclear global, especialmente relacionados con la proliferación horizontal y vertical, y sobre el equilibrio de poder nuclear en Europa.

#### **4. EL EQUILIBRIO DE PODER NUCLEAR**

Este apartado tiene un objetivo triple: el primero es determinar el nivel de riesgo del uso de armas nucleares en Ucrania o de la amenaza derivada de un incidente en una central nuclear, ya mencionado en el primer apartado de este trabajo. El segundo es hacer previsiones a medio plazo sobre las consecuencias de la guerra para la proliferación vertical de los P-5 y de los otros países pertenecientes al «club nuclear». Por último, hay que destacar

los principales riesgos relacionados con la proliferación nuclear horizontal a nivel internacional hacia actores estatales y no estatales, como los grupos terroristas o rebeldes.

#### 4.1. El uso del poder militar y los riesgos de una escalada o de un incidente nuclear

Partiendo del debate generado entre los expertos, este subapartado realiza un análisis basado en la *realpolitik* para entender el grado de probabilidad de una escalada nuclear de la guerra y de una catástrofe provocada por un incidente o un ataque involuntario a una central nuclear. A pesar de algunas voces minoritarias pesimistas<sup>63</sup>, centradas en la impredecibilidad rusa y en los cambios repentinos de los acontecimientos bélicos<sup>64</sup>, la comunidad de expertos parece estar de acuerdo con Shannon Bugos, analista para la *Arms Control Association*: «La probabilidad de que Putin use armas nucleares se mantiene baja, pero la amenaza sigue ahí»<sup>65</sup>. Esta previsión parece estar confirmada por el mensaje tranquilizador del representante permanente de Rusia en la ONU, Dmitry Polyanskiy, el 5 de abril de 2022: «Rusia cree firmemente que no puede haber ganadores en una guerra nuclear»<sup>66</sup>. A continuación, analizamos los principales factores que permiten rebajar el riesgo de una escalada nuclear, tomando en consideración, primero, la perspectiva rusa y luego la perspectiva de los países de la OTAN, empezando con EE.UU.

Algunas consideraciones nos permiten interpretar la retórica de disuasión nuclear y la ambigüedad rusa como parte de la estrategia del Kremlin para desorientar a Occidente y poder así contar con el efecto sorpresa, sin que haya una voluntad de llevar la guerra a una escalada nuclear. Primero, el coste existencial de un ataque nuclear ruso contra un Aliado de la OTAN sería inasumible, llevando a la mutua destrucción asegurada (MAD). Segundo, Putin sabe que un uso, aunque limitado, de armas nucleares en Ucrania podría provocar una reacción/intervención de la OTAN y, especialmente de EE.UU., por dos razones:

---

<sup>63</sup> Christopher Colletta, analista para la Iniciativa de amenaza nuclear, destaca el riesgo del primer uso involuntario/accidental de armas nucleares, transformando la guerra regional de Ucrania en una guerra mundial: COLLETTA, C., «Blundering into a nuclear war in Ukraine: a hypothetical scenario», *The Nuclear Threat Initiative - The Nuclear Threat Initiative-NTI*, 18 de marzo de 2022, disponible en <https://www.nti.org/atomic-pulse/blundering-into-a-nuclear-war-in-ukraine-a-hypothetical-scenario/>.

<sup>64</sup> Ernest J. Moniz, director ejecutivo de la Iniciativa de amenaza nuclear, menciona la posibilidad de un incidente fronterizo entre las tropas rusas y la OTAN en Polonia o los Bálticos provocado, por ejemplo, por el cruce del espacio aéreo de un avión militar de uno de los bandos. Una «escaramuza fronteriza» en un periodo de alta tensión y estrés entre las tropas de las partes podría provocar una escalada nuclear repentina. MONIZ, J. E., «Ernest Moniz on Vladimir's Putin reckless nuclear threats», *The Nuclear Threat Initiative - NTI*, 22 de marzo de 2022, disponible en <https://www.nti.org/analysis/articles/ernest-moniz-on-vladimir-putins-reckless-nuclear-threats/>.

<sup>65</sup> D'AGOSTINO, S., «Will Putin go nuclear? A timeline of expert comments», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 27 de abril de 2022, disponible en <https://thebulletin.org/2022/04/will-putin-go-nuclear-a-timeline-of-expert-comments/>.

<sup>66</sup> *Ibid.*

1. Dar garantías de seguridad nuclear a sus Aliados en Europa (Polonia o países bálticos) y Asia (Japón y Corea del Sur).
2. Lanzar una clara señal a los otros miembros del club nuclear: los beneficios de utilizar armas nucleares para ampliar su esfera de influencia tendrían unos costes catastróficos para ellos (China y Corea del Norte).

En tercera instancia, si Putin decidiera llevar a cabo el primer ataque nuclear después de 1945, el aislamiento internacional de Rusia se agudizaría<sup>67</sup>. Por último, «el poder destructivo extremo de las armas nucleares no sería útil para conseguir los objetivos» del Kremlin: convertir a Ucrania en un país neutral y con un gobierno filorruso<sup>68</sup>.

En relación con los países de la OTAN, es evidente el compromiso de todos los países europeos, con Francia y Reino Unido a la cabeza en calidad de estados P-5, de evitar una guerra nuclear en Europa. Por lo que concierne a los factores que rebajan el riesgo de escalada nuclear por parte de EE.UU., hay que hacer unas consideraciones más específicas relacionadas con su ubicación geográfica lejana y con su papel hegemónico indiscutido como superpotencia nuclear en el bloque atlántico. En primer lugar, hasta hoy, Rusia no ha registrado un aumento de la actividad nuclear ni ha «dado ningún paso para amenazar directamente a los intereses vitales estadounidenses, como sería reubicar misiles nucleares cerca de EE.UU. u otro país occidental»<sup>69</sup>. En segundo lugar, al igual que Rusia, una guerra nuclear tendría unos costes existenciales demasiado altos para los países de la OTAN, especialmente para sus socios europeos.

Un tercer elemento reside en la voluntad declarada de Biden de evitar que su enfrentamiento con Putin degenera «en un conflicto abierto entre las fuerzas rusas y estadounidenses que pueda escalar en la tercera guerra mundial»<sup>70</sup>. Esto se confirma con la decisión de EE.UU. y de los demás países de la OTAN de no intervenir militarmente en Ucrania, limitándose a proveer armamento a las fuerzas ucranianas en función defensiva. El 31 de mayo de 2022, debido a las continuas peticiones de Kiev que va perdiendo terreno en el Donbás, Biden anuncia el envío de «misiles de largo alcance, pero no tanto como para atacar territorio ruso»<sup>71</sup>. Con esta fórmula, el comandante en jefe busca mantener el equilibrio entre, por un lado, el apoyo incondicional a Ucrania para conseguir la victoria total y expulsar a las tropas rusas y, por otro, evitar que un arma estadounidense disparada por la resistencia ucraniana golpee el territorio ruso y provoque el contraataque del Kremlin contra objetivos de la OTAN. Por último, en la primera etapa de la invasión, EE.UU. envía una clara señal para rebajar los tonos: «El Pentágono toma la decisión inusual de cancelar el ensayo

---

<sup>67</sup> HOROVITZ, L. y WACHS, L., *op. cit.*, p. 3.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>69</sup> FRIEDMAN, U., *op. cit.*, p. 3.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> BIDEN, J., «President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine», *The New York Times*, 31 de mayo de 2022, disponible en <https://www.nytimes.com/2022/05/31/opinion/biden-ukraine-strategy.html>.

de un misil balístico intercontinental para evitar alimentar las tensiones nucleares»<sup>72</sup>.

El conjunto de los factores analizados permite concluir que las posibilidades de nuclearización de la guerra en Ucrania son bajas y residen principalmente en un incidente en una instalación nuclear<sup>73</sup>, en un incidente transfronterizo entre tropas rusas y tropas de la OTAN y en el ataque involuntario contra un sistema de doble uso (nuclear y convencional)<sup>74</sup>. Los expertos concuerdan que hay un alto riesgo de escalada de una guerra convencional con riesgo bajo de convertirse en guerra nuclear.

Para completar el análisis, los factores que podrían aumentar el riesgo de nuclearización de la guerra son:

1. Los escasos avances de las tropas rusas, debido a un estancamiento de la guerra y a su conversión en una guerra de guerrilla en el Donbás, podrían inducir a Putin a usar un arma nuclear táctica para romper el equilibrio a su favor.
2. Relacionado con lo anterior, cuanto más se prolongue el conflicto, más Putin podría tener miedo de que su autoridad sea puesta en discusión entre los aparatos del régimen. El primer uso del arma nuclear sería un gesto que prueba su determinación como líder fuerte<sup>75</sup>.
3. Cuanto más se prolonguen y se agraven las sanciones internacionales, más aumenta el riesgo de que el Kremlin quiera enviar un recordatorio al mundo entero sobre el estatus ruso de superpotencia nuclear.
4. En los últimos meses se han incrementado los ciberataques cruzados entre Rusia y los países de la OTAN: algunos analistas destacan el peligro que un ataque de este calibre pueda poner en riesgo el funcionamiento de una central nuclear. Añaden la posibilidad de un ciberataque destinado a una instalación convencional que esconde una instalación nuclear secreta. Esto podría provocar que «actores malintencionados no involucrados en el conflicto sean confundidos con enemigos nucleares»<sup>76</sup>.

A modo de conclusión, los factores que rebajan el riesgo de escalada nuclear de la guerra son, de momento, más decisivos si comparados con los factores de riesgo. A esto se suman algunas señales de rebaja de los tonos enviadas por las partes. Un anuncio de Biden del 1 de junio de 2022 es un claro ejemplo de ello: «Por mucho que no esté de acuerdo con el Sr. Putin, y que considere que sus acciones son un ultraje, EE.UU. no intentará provocar su derrocamiento en Moscú»<sup>77</sup>. El objetivo de la Casa Blanca es intentar abrir

<sup>72</sup> BENDER, B., *op. cit.*

<sup>73</sup> A pesar de haber mejorado la seguridad del 80 por 100 de sus quince plantas nucleares entre 2011 y 2021, no todas las plantas han sido reforzadas con muros de cemento armado de protección y contención. HIBBS, M., *op. cit.*

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> HOROVITZ, L. y WACHS, L., *op. cit.*, p. 5.

<sup>76</sup> BENDER, B., *op. cit.*

<sup>77</sup> SwissInfo, «Biden anuncia que EEUU enviará más sistemas de misiles avanzados a Ucrania», *SwissInfo.ch*, 1 de junio de 2022, disponible en [https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra\\_biden-anuncia-que-eeuu-enviar%C3%A1-m%C3%A1s-sistemas-de-misiles-avanzados-a-ucrania/47638708](https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra_biden-anuncia-que-eeuu-enviar%C3%A1-m%C3%A1s-sistemas-de-misiles-avanzados-a-ucrania/47638708).

una ventana de diálogo con el Kremlin, cambiando totalmente su postura respecto al 27 de marzo de 2022, cuando el comandante en jefe afirma que su homólogo «no puede permanecer en el poder»<sup>78</sup>.

#### 4.2. La proliferación nuclear vertical y horizontal

El objetivo de este subapartado es doble: en primer lugar, determinar los efectos de la guerra sobre la proliferación vertical de los países del club nuclear (los P-5 del TNP junto con Corea del Norte, Israel, India y Pakistán, a los que a menudo se añade Irán). Por razones de espacio, esta investigación se centra en Rusia, EE.UU. y China. En segunda instancia, analizar los peligros relacionados con la proliferación nuclear horizontal hacia estados no nucleares o actores no estatales<sup>79</sup>.

Sobre la proliferación vertical del club nuclear, el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, en su acrónimo inglés) afirma que «a inicios de 2021, nueve estados —EE. UU., Rusia, Reino Unido, Francia, China, India, Pakistán, Israel y Corea del Norte— poseían aproximadamente 13.080 armas nucleares, de las cuales 3.825 estaban desplegadas con fuerzas operativas. Unas 2.000 de estas armas se mantienen en estado de alerta operativa alta»<sup>80</sup>. A pesar de que la cifra siga siendo muy alta, es inferior al año anterior, cuando el número total de cabezas nucleares es de 13.400, y a los años más tensos de la guerra fría, cuando se llega a contabilizar 60.000 de ellas.

Si miramos en detalle la proliferación vertical entre 2020 y 2021, vemos que EE.UU. (pasando de 5.800 a 5.550 cabezas nucleares) y Rusia (de 6.375 a 6.255) son los únicos dos países que reducen la cantidad de armamento. La reducción es significativa ya que los dos países juntos suman el 92 por 100 de las cabezas nucleares totales. Por otro lado, «Francia e Israel mantienen las que poseían un año antes (290 y 90 respectivamente)»<sup>81</sup>. Los demás países registran una tendencia al alza: Reino Unido pasa de 180 a 260 cabezas nucleares, a las que suma la construcción de los modernos submarinos *Dreadnought*; China pasa de 320 a 350, con la posibilidad de llegar a 1.000 antes del año 2030; Pakistán de 160 a 165, India de 150 a 156 y Corea del

---

<sup>78</sup> SÁNCHEZ-VALLEJO, M. A., «La Casa Blanca intenta apagar el incendio que generó Biden al decir que Putin no puede seguir en el poder», *El País*, 27 de marzo de 2022, disponible en <https://elpais.com/internacional/2022-03-27/la-casa-blanca-intenta-apagar-el-incendio-que-genero-biden-al-decir-que-putin-no-puede-seguir-en-el-poder.html>.

<sup>79</sup> ORTEGA GARCÍA, J., *op. cit.*, p. 7, define la proliferación vertical como el «aumento del número de armas y la calidad de las mismas dentro del arsenal de un país previamente en posesión de este tipo de armamento» y la proliferación horizontal como el «aumento del número de armas en un país que anteriormente no tenía este tipo de armamento».

<sup>80</sup> SIPRI, *SIPRI Yearbook 2021. Armaments, Disarmament, and International Security. Resumen en español*, disponible en [https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/yb21\\_summary\\_esp.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/yb21_summary_esp.pdf), pp. 1-32, esp. p. 18.

<sup>81</sup> NÚÑEZ VILLAVARDE, J. A., «Armas nucleares: una tentación (de momento) irresistible», *Seguridad Internacional*, Real Instituto Elcano, 18 de octubre de 2021, disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/armas-nucleares-una-tentacion-de-momento-irresistible/>.

Norte pasa de una estimación de entre 30 y 40 a una estimación de entre 40 y 50<sup>82</sup>. En una nota de prensa publicada el 13 de junio de este año, el SIPRI ofrece un breve avance del *SIPRI Yearbook 2022* que analiza el estado actual de asuntos como rearme, desarme y seguridad internacional. En relación con la proliferación nuclear vertical, los expertos de Estocolmo avisan que los nueve estados pertenecientes al club nuclear continúan «modernizando sus arsenales nucleares y, pese a que el número total de armas nucleares decline ligeramente entre enero de 2021 y enero de 2022, la cantidad total crecerá con toda probabilidad en la próxima década»<sup>83</sup>.

La segunda dimensión de la proliferación vertical concierne a la modernización de las armas nucleares, cuyo objetivo es construir armas más destructivas y, a la vez, más pequeñas, para que puedan ser transportadas más fácilmente: «El perfeccionamiento de las cabezas nucleares ha llevado a la reducción de los tamaños e incluso miniaturización, pudiendo ser empleadas en todo tipo de formato», como las cargas de demolición transportables por personas<sup>84</sup>.

Como afirman expertos del *Carnegie Endowment for International Peace*, a raíz del conflicto, «la renovada carrera nuclear armamentística entre Rusia y EE.UU. es claramente cualitativa, pero podría convertirse pronto en cuantitativa». Esto se debe al miedo agudizado a una invasión generado por la inferioridad convencional de los vecinos en Europa del Este (sobre todo, los países bálticos) frente al gigante ruso. Por otro lado, el Kremlin percibe una situación de inferioridad convencional frente a la OTAN en su conjunto que —combinada con la ampliación de la Alianza al Este— agranda el dilema de seguridad en el contexto actual<sup>85</sup>.

La modernización de los arsenales nucleares se debe a factores domésticos, como la voluntad de los gobiernos de mostrar su determinación a la población y las presiones ejercidas por los aparatos militares industriales, y a factores externos, como la voluntad de mantener el equilibrio de poder nuclear y de confirmar la imagen de potencia nuclear de un país en el sistema internacional. El estallido de la guerra en Ucrania exacerba la división de los países nucleares en dos bandos: los países occidentales (EE.UU., Reino Unido, Francia e Israel) y los otros, preocupados de frenar la hegemonía occidental en el sistema internacional. En este nuevo contexto internacional, la proliferación vertical cualitativa está destinada a continuar a crecer en el corto y medio plazo.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> SIPRI, «Global nuclear arsenals are expected to grow as states continue to modernize - New SIPRI Yearbook out now», *SIPRI for the Media*, 13 de junio de 2022, disponible en <https://sipri.org/media/press-release/2022/global-nuclear-arsenals-are-expected-grow-states-continue-modernize-new-sipri-yearbook-out-now>.

<sup>84</sup> ORTEGA GARCÍA, J., *op. cit.*, p. 8.

<sup>85</sup> ACTON, J. M., MACDONALD, T. D. y VADDI, P., *Reimagining Nuclear Arms Control. A Comprehensive Approach*, Carnegie Endowment for International Peace, disponible en [https://carnegieendowment.org/files/Acton\\_et\\_al\\_Reimagining\\_Arms\\_Control\\_fnl\\_1.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Acton_et_al_Reimagining_Arms_Control_fnl_1.pdf), pp. 1-161, esp. pp. 15-16.

En los últimos años, antes del estallido de la guerra, Rusia avanza con la modernización de sus armas nucleares. En 2018, Putin anuncia el desarrollo de tres nuevos vectores «exóticos» de entrega de armas estratégicas: ya tiene operativo el *Avangard*, un planeador hipersónico intercontinental y trabaja para ultimar los misiles nucleares balísticos *Burevestnik* y los torpedos *Poseidón*<sup>86</sup>. Hay también una modernización de las armas nucleares tácticas (de corto alcance), en búsqueda de su miniaturización y del perfeccionamiento de los vectores de lanzamiento: la mayoría de estas (935 cabezas) son usadas por la Marina militar rusa. El objetivo del Kremlin es equilibrar el poder nuclear de las flotas de EE.UU. y de sus Aliados (especialmente Reino Unido): «Los principales programas de modernización naval buscan crear una nueva clase de submarinos nucleares y son conocidos en Rusia con los nombres de Proyecto 885/M o Yasen/-M»<sup>87</sup>.

En línea con las doctrinas publicadas en 2018 y en 2022, EE.UU. prosigue con su programa de modernización de la llamada Triada nuclear: «las Fuerzas Nucleares de Estados Unidos comenzaron a adoptar una organización fundamentada en tres sistemas de armas nucleares estratégicas: misiles balísticos intercontinentales (ICBM), submarinos de propulsión nuclear dotados con misiles balísticos (SLBM), y bombarderos de largo alcance capaces de portar y lanzar este tipo de armas»<sup>88</sup>. Un único dato es suficiente para tener una idea del alcance del programa de modernización lanzado por la Casa Blanca: la Oficina de Presupuestos del Congreso ha destinado 494.000 millones de dólares para el periodo 2019-2028<sup>89</sup>. Queda por ver si este presupuesto aumentará como consecuencia de la guerra.

Como ya ha afirmado Biden en su interpretación extensiva de la doctrina sobre el uso de armas nucleares de 2022, EE.UU. mantiene una clara función disuasoria para su arsenal nuclear para mantener la superioridad sobre todos sus adversarios, competidores y enemigos declarados y potenciales en el sistema internacional. El precipitarse de los acontecimientos en Europa y la ruptura de toda relación con Rusia, que recuerda los años más tensos de la guerra fría, refuerza la determinación de la Casa Blanca de modernizar su arsenal nuclear con rapidez.

Desde la guerra fría, China percibe la proliferación vertical de EE.UU. como una amenaza directa a su capacidad de disuasión nuclear. El objetivo principal de Pekín es modernizar sus fuerzas nucleares estratégicas (de largo alcance) para poder superar los escudos de defensa antimisiles de Washington<sup>90</sup>. En agosto de 2021, China lanza dos pruebas del primer misil planeador

<sup>86</sup> *Ibid.*, pp. 16-17.

<sup>87</sup> KRISTENSEN, H. M. y KORDA, M., *op. cit.*, pp. 111-112.

<sup>88</sup> CAMPOS ROBLES, M., «Las fuerzas nucleares de Estados Unidos», *Política de defensa*, Global Strategy, 21 de mayo de 2020, disponible en <https://global-strategy.org/las-fuerzas-nucleares-de-estados-unidos/>.

<sup>89</sup> *Ibid.* Para un breve desglose del presupuesto del plan de modernización 2019-2028, puede consultarse esta hoja informativa: <https://www.cbo.gov/system/files/2019-01/54914-NuclearForces.pdf>.

<sup>90</sup> ACTON, J. M., MACDONALD, T. D. y VADDI, P., *op. cit.*, p. 17.

orbital hipersónico «que hace aún más difícil la defensa antimisil contra un ataque nuclear»<sup>91</sup>. Además, lo que más preocupa a EE.UU., especialmente en relación con el contexto estratégico de Asia oriental, es la mejora de los sistemas de lanzamiento de misiles balísticos intercontinentales. China ha desplegado seis submarinos dotados de misiles nucleares y está construyendo, como mínimo, 230 silos para almacenar misiles balísticos intercontinentales. Por último, está modernizando también sus misiles regionales (de medio alcance), incluyendo las armas de doble uso<sup>92</sup>.

Hay diversos factores que hacen previsible un incremento de la proliferación vertical cuantitativa y cualitativa de China en el nuevo contexto internacional. En primer lugar, China no está limitada por los tratados del régimen internacional de no proliferación nuclear, más allá del TNP, de los que se hablará en el siguiente apartado. Además, ahora que Rusia es percibida como principal amenaza por Occidente y que acapara la atención de la comunidad internacional, Pekín puede modernizar su arsenal de forma más discreta, sin recibir muchas presiones internacionales por parte, por ejemplo, de los países occidentales y de los organismos de la ONU, como la OIEA. En tercer lugar, China quiere aumentar su capacidad de disuasión nuclear frente a EE.UU. en vista de posibles fricciones en el contexto estratégico asiático derivadas de asuntos como Taiwán, las islas disputadas con Japón en el Mar de China Meridional, la cuestión nuclear norcoreana y las tensiones en la península de Corea, para llegar al proyecto nuclear AUKUS entre Australia, Reino Unido y EE.UU.

Como dicho antes, el segundo objetivo de este subapartado es determinar los efectos de la guerra sobre la proliferación nuclear horizontal. La primera consecuencia negativa de la invasión es evidente: hay un número siempre más grande de países no nucleares —y sin acuerdos de defensa mutua con los miembros del club nuclear— que buscan alinearse estratégicamente con una potencia nuclear. O que podrían incluso buscar conseguir sus propias armas nucleares para así evitar una guerra convencional con un estado nuclear<sup>93</sup>, como sucede en Ucrania. La retórica de disuasión nuclear adoptada por Rusia y EE.UU. acelera este proceso.

La segunda consecuencia, derivada de la anterior, es el aumento del número de países que aceptan en su territorio armas nucleares de otros. El caso más evidente es Bielorrusia que, con un referéndum del 27 de febrero de este año, elimina el art. 18 de su Constitución sobre neutralidad nuclear, en vigor desde su independencia de la URSS en agosto de 1991. Esta decisión «desafía la estabilidad estratégica entre Rusia y la OTAN y, lo que es más importante, pone en peligro la eficacia del régimen basado en el TNP»<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> NÚÑEZ VILLAVARDE, J. A., *op. cit.*

<sup>92</sup> ACTON, J. M., MACDONALD, T. D. y VADDI, P., *op. cit.*, p. 17.

<sup>93</sup> VICENTE, A. «The Ukraine war has ushered in a new global nuclear (dis)order», *Responsible Statecraft*, disponible en <https://responsiblestatecraft.org/2022/04/06/ukraine-war-has-ushered-in-a-new-world-nuclear-order/>.

<sup>94</sup> *Ibid.*

El tercer efecto de la guerra es el aumento del riesgo de proliferación horizontal hacia actores no estatales, como los grupos terroristas. La ruptura de la cooperación nuclear entre los P-5 dificulta, pudiendo incluso llegar a bloquear los mecanismos de control y verificación mutuos y pone en peligro la eficacia de las inspecciones de la OIEA. Esto complica el control del mercado ilegal donde circulan los componentes necesarios para fabricar una bomba nuclear, especialmente el uranio y el plutonio enriquecidos. Además, estudios recientes prueban una relación causal directa entre, de un lado, la inestabilidad política, la debilidad de los gobiernos y las situaciones de crisis, y, del otro, el riesgo de que un actor no estatal pueda hacerse con armas nucleares<sup>95</sup>. Ejemplos históricos que prueban esta correlación son el ataque rebelde a una central nuclear francesa en Argelia en 1961, las luchas intestinas en el régimen de poder nuclear chino durante la Revolución Cultural de 1966 o la toma de una instalación militar rusa, dotada de armas nucleares en su interior, en Azerbaiyán en 1990 por parte de un grupo rebelde antirruso<sup>96</sup>.

La guerra en Ucrania tiene un cuarto efecto potencial negativo sobre la proliferación horizontal que está relacionado con la seguridad digital de las instalaciones. En los últimos meses aumenta notablemente el número de intentos de ciberataques cruzados entre Rusia y los países occidentales. El incremento de los ciberataques pone en peligro la seguridad de los sistemas de mando y control de las instalaciones nucleares y podría ser visto como un contexto favorable por parte de grupos rebeldes o terroristas intencionados en llevar a cabo un ataque con un arma nuclear.

Si la situación no se estabiliza en el corto plazo y la guerra en Ucrania se «congela», los cuatro efectos negativos mencionados están destinados a aumentar paulatinamente, provocando más inestabilidad e incertidumbre internacional en el medio y largo plazo. A todo ello hay que sumar las consecuencias de la guerra sobre el régimen internacional de no proliferación nuclear. En el siguiente apartado veremos cómo sus instituciones peligran debido a la ruptura de las relaciones de cooperación entre las grandes potencias nucleares.

## 5. EL ORDEN NUCLEAR INTERNACIONAL Y EL SISTEMA EUROPEO DE SEGURIDAD

Este apartado analiza las principales dinámicas a nivel institucional y normativo en dos niveles. A nivel macro, ofrece un estado de la cuestión sobre el régimen internacional de no proliferación nuclear, especialmente sobre el

---

<sup>95</sup> SOKOVA, E., «Understanding Nuclear Weapons Risks: Non-State Actors and Nuclear Weapons», *UNIDIR*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, 21 de abril de 2017, disponible en <https://nonproliferation.org/wp-content/uploads/2017/04/understanding-nuclear-weapon-risks-en-676.pdf>, pp. 1-106, esp. p. 85.

<sup>96</sup> SOKOLSKI, H. D. y TERTRAIS, B. (eds.), *Nuclear Weapons Security Crises: What Does History Teach?*, U.S. Army War College Strategic Studies Institute, 2013, disponible en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1156>.

TNP y el Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares (TPAN) que entra en vigor el 22 de enero de 2021<sup>97</sup>. A nivel meso, se estudian los principales acontecimientos y dinámicas relativas a la arquitectura de seguridad nuclear europea.

Como se ha dicho anteriormente, los tiempos institucionales se alargan durante meses y años, mientras que las dinámicas de la guerra evolucionan a lo largo de los días y de las semanas. Es decir, que sería necesario esperar, como mínimo, hasta principios de 2023 para poder determinar si la guerra tiene efectos sobre el orden nuclear internacional y sobre el sistema europeo de seguridad. Por esta razón, los siguientes apartados se limitan a ofrecer algunas previsiones futuras partiendo de los acontecimientos posteriores a febrero de 2022.

### 5.1. El orden nuclear internacional

Los cimientos del actual orden nuclear internacional se construyen en los años sesenta con el objetivo de evitar la MAD entre las dos superpotencias nucleares. Hay cuatro elementos operativos de este orden:

1. Las herramientas de prevención y gestión de crisis, como el «teléfono rojo» entre la Casa Blanca y el Kremlin, los acuerdos para prevenir accidentes militares y las notificaciones de lanzamiento de misiles.
2. Las medidas de desarme y control de armamentos nucleares contenidas en los tratados de reducción de armas estratégicas (START, en su acrónimo inglés) y en el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares de 1996 (CTBT, en su acrónimo inglés).
3. Los contactos directos entre los P-5 del TNP y las consultas en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU entre los expertos de estos cinco países.
4. El mismo TNP, en vigor desde 1970, porque representa la piedra angular de todo el régimen de no proliferación nuclear<sup>98</sup>.

Después de sesenta años, los efectos positivos del orden sobre el sistema internacional son evidentes en áreas como la medicina o la electricidad nuclear, en la consecución de cinco regiones libres de armas nucleares (América Latina y Caribe; Pacífico Sur; Sudeste asiático; África y Asia central)<sup>99</sup> y, a la vez, en evitar las potenciales consecuencias de fenómenos como el terrorismo, los accidentes nucleares y la proliferación horizontal y vertical<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> La versión integral en castellano del tratado está disponible en la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja: <https://www.icrc.org/es/document/tratado-sobre-la-prohibicion-de-las-armas-nucleares-de-2017>.

<sup>98</sup> BALDUS, J., MÜLLER, H. y WUNDERLICH, C., «The global nuclear order and the crisis of the nuclear non-proliferation regime: Taking stock and moving forward», *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, vol. 10, 2021, pp. 195-218, disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007/s42597-021-00066-0>.

<sup>99</sup> NÚÑEZ VILLAVERDE, J., *op. cit.*

<sup>100</sup> MECKLIN, J., «Sigfried Hecker: Putin has destroyed the world nuclear order. How should democracies respond», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 21 de abril de 2022, disponible en <https://thebulletin.org>.

A continuación se ofrece una breve evolución del régimen internacional de no proliferación nuclear que permite hacer un estado de la cuestión para el año 2022. La décima conferencia de revisión del TNP, prevista para 2020, es aplazada a agosto de 2022 debido a la covid-19. Desde la última conferencia de revisión de 2015, hay varias cuestiones que preocupan a los expertos: el programa nuclear norcoreano y la imposibilidad de la OIEA de aplicar el Protocolo adicional al Acuerdo de Salvaguardias de 1997<sup>101</sup> debido a la salida por parte de Corea del Norte del TNP; la retirada en 2018 de EE.UU. del acuerdo nuclear alcanzado sobre Irán<sup>102</sup>; las tensiones entre India y Pakistán; la carrera nuclear entre China, Rusia y EE.UU., analizada en el apartado anterior.

Además, hay problemas relacionados con los tratados que fundan el orden internacional. El 7 de julio de 2017, en la Asamblea General de la ONU, 122 países firman el TPAN con el objetivo de conseguir un desarme real y evitar catástrofes humanitarias provocadas por un conflicto nuclear. Cabe destacar el papel de la Campaña Internacional para la Abolición de Armas Nucleares (ICAN, en su acrónimo inglés), premio Nobel para la paz en ese mismo año, para su entrada en vigor en 2021 con la quincuagésima ratificación<sup>103</sup>.

El TPAN, símbolo del esfuerzo de los estados no nucleares y de la sociedad civil internacional para el desarme nuclear, tiene como objetivo romper la dicotomía legal entre estados nucleares y no nucleares prevista en el TNP, un fenómeno definido como un «extraño caso de discriminación en las relaciones internacionales»<sup>104</sup>. Su entrada en vigor genera una división entre los miembros del TNP: los países no nucleares lo ven como el instrumento más eficaz y completo para combatir la proliferación nuclear, con carácter complementario al TNP. Pero, los países del club nuclear y los países de la OTAN no proceden con su ratificación<sup>105</sup> por un problema de incompatibilidad de compromisos previstos por los dos tratados. Ratificar el TPAN implicaría para estos países aceptar que no puede haber dos categorías de estados con derechos y obligaciones diferentes y que los países del club nuclear dejen de hacer un uso selectivo de las normas de no proliferación horizontal y vertical<sup>106</sup>.

Además de los problemas jurídico-normativos y de aquellos relativos a la proliferación mencionados, la guerra en Ucrania genera ulteriores inquietudes porque representa «un punto de inflexión en los asuntos nucleares glo-

---

*org/2022/04/siegfried-hecker-putin-has-destroyed-the-world-nuclear-order-how-should-the-democracies-respond/*.

<sup>101</sup> ORTEGA GARCÍA, J., *op. cit.*, p. 13.

<sup>102</sup> BATMANGHELIDI, E., «Agreement and uncertainty: The Iran nuclear deal in a new global order», *European Council on Foreign Relations. Commentary*, 17 de marzo de 2022, disponible en <https://ecfr.eu/article/agreement-and-uncertainty-the-iran-nuclear-deal-in-a-new-global-order/>.

<sup>103</sup> NIMARK, A., «Living 'one tantrum away' from a nuclear strike», *CIDOB Opinion*, enero de 2021, disponible en [https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/opinion/2021/living\\_one\\_tantrum\\_away\\_from\\_a\\_nuclear\\_strike](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/2021/living_one_tantrum_away_from_a_nuclear_strike).

<sup>104</sup> ORTEGA GARCÍA, J., *op. cit.*, p. 11.

<sup>105</sup> NÚÑEZ VILLAVERDE, J., *op. cit.*

<sup>106</sup> BALDUS, J., MÜLLER, H. y WUNDERLICH, C., *op. cit.*

bales, tan importante como la caída de la Unión Soviética»<sup>107</sup>. En primer lugar, para la OTAN, la credibilidad rusa en las negociaciones sobre desarme nuclear es ahora inexistente: las consultas con EE.UU. en este ámbito se han suspendido *sine die* a principios de marzo<sup>108</sup>. Puede que, a corto y medio plazo, «algo pueda hacerse a través de terceras partes, como la OIEA, y quizá conseguir algún resultado en la cooperación contra el terrorismo nuclear» u otro ámbito muy específico donde los intereses de las partes puedan coincidir, aunque sea solo de forma temporal<sup>109</sup>.

Segundo y relacionado con lo anterior, la ruptura de las negociaciones sobre el régimen de no proliferación nuclear merma los esfuerzos para frenar la carrera armamentística: «El entorno geopolítico de seguridad impide todo avance significativo»<sup>110</sup> y empeora las dinámicas de proliferación horizontal relacionadas con la búsqueda de armas nucleares por parte de algunas potencias regionales, como Irán y Arabia Saudí, o por parte de «potencias medianas [no nucleares] no protegidas por grandes alianzas, como la OTAN»<sup>111</sup>. Además, la interrupción de los mecanismos de control de armamentos acelera la proliferación vertical cualitativa y cuantitativa de los países del club nuclear, debilitando aún más el frágil orden internacional<sup>112</sup>.

Hay un tercer factor concerniente a la guerra en Ucrania que pone en peligro el régimen internacional de no proliferación, y especialmente el TNP, relacionado con la credibilidad de las doctrinas nucleares de los P-5. Estos documentos «promueven la predictibilidad y la transparencia»<sup>113</sup> sobre sus políticas, contribuyendo al mantenimiento del orden y estableciendo un cierto grado de confianza mutua. Las interpretaciones extensivas sobre la posibilidad del primer uso de armas nucleares, que Biden y Putin anuncian en los primeros meses de 2022, promueven la desconfianza hacia el real compromiso hacia el TNP de las dos superpotencias nucleares. Esto provoca un aumento del número de países no nucleares que buscan acuerdos de defensa mutua con países nucleares (piénsese al ingreso de Suecia y Finlandia en la OTAN) o que aceptan armamento nuclear en su territorio, como es el caso de Bielorrusia, mencionado anteriormente. Además, aleja aún más la posibilidad de que países nucleares como China, Corea del Norte, Israel, India o Pakistán<sup>114</sup> ratifiquen los tratados internacionales sobre desarme y

<sup>107</sup> MECKLIN, J., *op. cit.*

<sup>108</sup> HOROVITZ, L., y WACHS, L., *op. cit.*, p. 7.

<sup>109</sup> MECKLIN, J., *op. cit.*

<sup>110</sup> KWONG, J., «Rescuing a Fraying Nuclear Nonproliferation Regime», *Carnegie Endowment for International Peace. Article*, 13 de enero de 2022, disponible en <https://carnegieendowment.org/2022/01/13/rescuing-fraying-nuclear-nonproliferation-regime-pub-86189>.

<sup>111</sup> HUMLAND, A. y VON HESSEN, H., «Putin's War is a Death Blow to Nuclear Nonproliferation», *Foreign Policy. Argument*, 21 de marzo de 2022, disponible en <https://foreignpolicy.com/2022/03/21/nuclear-weapons-war-russia-ukraine-putin-nonproliferation-treaty-npt/>.

<sup>112</sup> HOROVITZ, L. y WACHS, L., *op. cit.*, p. 6.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> NÚÑEZ VILLAVEDE, J., *op. cit.*: el Tratado CBTB sobre prohibición completa de ensayos nucleares de 1996 no entra en vigor por la no ratificación de los 44 Estados del Anexo II del tratado. Entre ellos, se encuentran estos cinco países y EE.UU.

no proliferación para garantizar su capacidad disuasoria en un contexto estratégico inestable.

En cuarta instancia, la situación actual imposibilita todos los esfuerzos de la comunidad internacional para poner en marcha un enfoque híbrido y holístico para el desarme y la no proliferación nuclear. Este enfoque se basa, por un lado, en la adopción de tratados internacionales vinculantes y, por otro, en la creación de mecanismos reforzados de transparencia y construcción de la confianza mutua. Ejemplos de este tipo son el Centro para la reducción del riesgo nuclear, creado en 1987 por Rusia y EE.UU., y el Acuerdo firmado en 2009 entre China y EE.UU. relativo al envío de notificaciones sobre asuntos nucleares<sup>115</sup>. Un enfoque holístico se caracteriza también por combinar soluciones globales (nivel macro) con soluciones regionales (nivel meso), más adaptables a contextos estratégicos y nucleares tan diversos como pueden ser Oriente Medio o el Sudeste asiático.

Debido a los acontecimientos de los últimos meses, las pocas posibilidades de negociación y cooperación entre los P-5 se reducen a episodios puntuales relacionados con asuntos específicos y de carácter urgente, como podría ser el peligro de un accidente nuclear o de un ataque terrorista contra una instalación nuclear. La falta de un mediador internacional respetado por todas las partes impide un acercamiento de posturas<sup>116</sup>.

A modo de conclusión, la guerra en Ucrania agrava las fricciones y los desacuerdos en el seno de la comunidad internacional sobre el régimen internacional de no proliferación nuclear, ya mermado por las dinámicas de proliferación horizontal y vertical y por la falta de avances institucionales y normativos. Pese a que el tema siga estando abierto, las previsiones en el corto y medio plazo obligan a adoptar una postura pesimista para el orden nuclear internacional.

## 5.2. La crisis del sistema europeo de seguridad

Europa es el continente más afectado por la explosión de la guerra en su territorio: al dilema de seguridad entre Rusia y la OTAN, presente desde el principio de la posguerra fría y agrandado por las paulatinas ampliaciones de la OTAN al Este, se suma el agudizarse del dilema de supervivencia de países como la República de Moldavia y Georgia<sup>117</sup>. Además, la evolución de la dimensión nuclear de la guerra evidencia los problemas institucionales y normativos de la arquitectura de seguridad europea, donde Rusia es tratada como potencia externa por parte de los países de la OTAN y acaba sintiéndose rodeada<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> ACTON, J. M., MACDONALD, T. D., VADDI, P., *op. cit.*, p. 21.

<sup>116</sup> BALDUS, J., MÜLLER, H. y WUNDERLICH, C., *op. cit.*

<sup>117</sup> HOROVITZ, L. y WACHS, L., *op. cit.*, p. 6.

<sup>118</sup> MONIZ, J. E., *op. cit.*

Estos problemas remontan a principios del siglo XXI<sup>119</sup>: en 2002, la Administración estadounidense de Bush Jr. opta por el retiro del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM, en su acrónimo inglés) de 1972 al «no considerarlo relevante debido a la ausencia de confrontación nuclear entre EE.UU. y la Unión Soviética»<sup>120</sup>. La salida de EE.UU. del tratado les autoriza a desplegar en 2007 un sistema de escudos antimisiles en Polonia y República Checa, como primera línea de defensa europea frente a posibles ataques provenientes de Irán o Corea del Norte.

Este despliegue, sumado a las ampliaciones de la OTAN, provoca que, en julio del mismo año, Putin decida retirar a Rusia del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa de 1990, pilar multilateral de la arquitectura de seguridad europea que establece «unos techos máximos y paritarios en cinco categorías de armas, lo que llevó a la destrucción de más de 60.000 sistemas de armas y a la reducción de efectivos en 1.200.000 soldados»<sup>121</sup>. La situación precipita con la anexión rusa de Crimea en 2014 y con la elección de Trump a la Presidencia de EE.UU. en 2016: crece la desconfianza mutua entre las partes y aumenta el revanchismo del Kremlin<sup>122</sup>.

El tercer pilar del sistema europeo en caer es el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio<sup>123</sup> (INF, en su acrónimo inglés) de 1987: el 2 de agosto de 2019, en medio de acusaciones recíprocas sobre su violación, EE.UU. y Rusia deciden no renovarlo. Según algunos expertos, la real razón de la no renovación del tratado reside en «la modificación del escenario geopolítico internacional con la aparición de terceros actores no sujetos al Tratado [es decir, los otros países del club nuclear], lo que ha llevado a las partes a considerar su falta de utilidad política y militar ante el nuevo orden mundial que se está creando»<sup>124</sup>.

El cuarto pilar en derrumbarse es el Tratado sobre Cielos Abiertos de 1992, en vigor desde 2002, que brinda transparencia sobre las capacidades

---

<sup>119</sup> Este apartado ofrece una evolución cronológica de los acontecimientos que llevan a la caída de los tratados sobre los que se rige la arquitectura de seguridad europea. En Europa hay dos tipos de tratados que podemos definir como piedras angulares. Por un lado, hay tratados bilaterales entre EE.UU. y la URSS adoptados durante la guerra fría para mantener el equilibrio de poder en el continente: ejemplos de este tipo son el Tratado sobre Misiles Antibalísticos de 1972, el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio de 1987 y los tratados START. Por otro lado, hay tratados multilaterales firmados por la mayoría de países europeos como el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa de 1990 y el Tratado sobre Cielos Abiertos de 1992. Por razones de espacio, este apartado no ofrece un análisis detallado del contenido de los tratados mencionados. Los textos de estos tratados y de todos aquellos relacionados con el ámbito nuclear pueden consultarse en la base de datos de la *Nuclear Age Peace Foundation*: <http://nuclearfiles.org/menu/library/treaties/>.

<sup>120</sup> HUNTER, R., *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>121</sup> MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA, «Tratado sobre las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)», *Defensa. Galerías*, s. f., disponible en <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/tratado-FACE.pdf>.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>123</sup> El alcance intermedio se sitúa en un radio entre 500 y 5.500 kilómetros.

<sup>124</sup> CAMPOS ROBLES, M., «El Final del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (Tratado INF)», *Global Strategy Report*, 2020, núm. 2, disponible en <https://global-strategy.org/el-final-del-tratado-de-fuerzas-nucleares-de-alcance-intermedio-tratado-inf/>.

y los movimientos aéreos militares de ambos países. En noviembre de 2020, Trump anuncia el retiro de EE.UU. debido a los repetidos incumplimientos por parte de Rusia relativos al sobrevuelo en la región de Kaliningrado y en la zona fronteriza con Georgia. Rusia reacciona anunciando que, a partir del 18 de diciembre de 2021, no será parte del tratado<sup>125</sup>.

Como se ha explicado en el primer apartado, en alternativa a estos instrumentos normativos, el día anterior a la retirada del Tratado de Cielos Abiertos, el 17 de diciembre de 2021, el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores publica una propuesta de Tratado sobre garantías de seguridad entre EE.UU. y Rusia. El borrador solicita el compromiso estadounidense de parar las ampliaciones al Este de la OTAN, de rechazar cualquier petición de ingreso de países que pertenecientes a la antigua Unión Soviética y de retirar cualquier base militar presente en uno de estos países, convirtiéndolos en países neutrales y haciendo volver los confines de la OTAN a los de 1997. El 12 de enero de 2022, el secretario general de la Alianza, Stoltenberg, declara el rechazo rotundo de la OTAN a esta propuesta<sup>126</sup>.

Con el derrumbe de estos cuatro pilares de la arquitectura europea de seguridad nuclear, solo queda en vigor el Nuevo START (o START III) sobre la reducción de armas estratégicas de 2010. El tratado firmado entre EE.UU. y Rusia, prorrogado hasta 2026, establece un límite máximo de 1.550 cabezas nucleares, 700 misiles balísticos, 800 lanzaderas desplegadas y 800 lanzaderas en reserva por cada una de las partes<sup>127</sup>.

El perpetrarse en la guerra y la ruptura de las relaciones entre las superpotencias nucleares pone en grave peligro la renovación del START III: piénsese que la última renovación del tratado, en febrero de 2021, se da justo el día anterior a su vencimiento. El agravarse de la situación bélica y de sus consecuencias a nivel global crean un escenario pesimista en el corto y medio plazo, empeorado por la retórica de disuasión adoptada por ambos países, analizada en el segundo apartado. Si el START III no se renueva, el continente europeo vería derrumbarse todos los pilares que conforman la arquitectura de seguridad nuclear construida durante los últimos sesenta años y entraría en un escenario aún más caracterizado por dilemas de seguridad y de supervivencia.

En un contexto tan cambiante e inestable, sin herramientas normativas para restablecer el orden, el riesgo de un accidente nuclear o de una escalada nuclear del conflicto aumenta día tras día. Y las posibilidades de que Rusia y la OTAN se sienten a negociar sobre los intereses comunes de la agenda

---

<sup>125</sup> EUROPAPRESS, *Rusia fija el 18 de diciembre como fecha para su retirada del Tratado de Cielos Abiertos*, 18 de junio de 2021, disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-rusia-fija-18-diciembre-fecha-retirada-tratado-cielos-abiertos-20210618181506.html>.

<sup>126</sup> ELSHERBINY, A., *op. cit.*, p. 6.

<sup>127</sup> DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESPAÑA, «Prórroga del Tratado Start III: Avance en el régimen de No Proliferación», *Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, 10 de febrero de 2021, disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/pr%C3%B3rroga-del-tratado-start-iii-avance-r%C3%A9gimen-no-prolijeraci%C3%B3n>.

nuclear europea (control de armamentos, mecanismos de transparencia y garantías mutuas, retirada de tropas y armas de las zonas fronterizas, seguridad de las instalaciones, lucha contra el terrorismo)<sup>128</sup> son nulas.

## 6. CONCLUSIONES

El análisis nos permite extraer varias conclusiones sobre las tres dimensiones de esta investigación: ideas, poder e instituciones. El objetivo es corroborar las hipótesis iniciales de partida:

1. La narrativa de disuasión nuclear adoptada por Rusia a partir del comienzo de la guerra provoca la adopción de la misma narrativa por parte de los P-5 occidentales y miembros de la OTAN, es decir EE.UU., Reino Unido y Francia. Por su parte, China mantiene una narrativa más neutral, a pesar de tomar el bando ruso.

2. Pese a los riesgos relacionados con un incidente nuclear en centrales como Chernóbil o Zaporíya o con un ataque involuntario en contra de un objetivo militar, la escalada nuclear de la guerra es muy poco probable (pero, ya no imposible) debido a los costes inasumibles por ambas partes. Por otro lado, la inestabilidad multidimensional generada en los últimos meses aumenta el riesgo de fenómenos de proliferación horizontal y vertical.

3. En el corto y medio plazo, la guerra agrava las divisiones entre las grandes potencias nucleares e imposibilita el fortalecimiento del orden nuclear internacional y del sistema europeo de seguridad. Debido a que los tiempos institucionales son más largos que los tiempos de la guerra (años/meses vs. semanas/días), en relación con este asunto es posible ofrecer algunas previsiones basadas en las opiniones más recientes de los expertos a nivel internacional.

En relación con el primer ámbito, la retórica de disuasión nuclear asumida por Rusia desde el principio de la guerra adopta un tono amenazante hacia la OTAN: el Kremlin, en varias intervenciones de sus altos cargos en 2022, da una interpretación aún más extensiva de su doctrina sobre el primer uso de armas nucleares, si comparada con 2020, para disuadir cualquier intento de intervención directa de los Aliados atlánticos en Ucrania. Biden opta por la misma opción: EE.UU. amplía el abanico de posibilidades del primer uso de su armamento nuclear y mantiene una clara retórica disuasoria hacia Rusia. El objetivo de la Casa Blanca es que ningún país de la OTAN se convierta en objetivo de ataques rusos, ya que esta circunstancia obligaría a activar la cláusula del art. 5 del tratado sobre la defensa colectiva, provocando un tercer conflicto mundial.

Por otro lado, Francia y Reino Unido mantienen una retórica moderada y no modifican su doctrina nuclear que prevé el primer uso de armas nucleares en caso de peligro para sus intereses vitales. A diferencia de Reino Unido, que

<sup>128</sup> MONIZ, E., *op. cit.*

mantiene una postura atlantista, Francia opta por una postura nuclear europea, entendiendo su seguridad nacional como un asunto interdependiente de la seguridad de sus socios de la UE. Por último, China mantiene una retórica nuclear moderada y confirma su doctrina del no primer uso de armas nucleares: a pesar de ello, Pekín toma claramente el bando ruso y lanza críticas abiertas a la actuación de la OTAN en Europa y en el sistema internacional.

Para resumir, podemos corroborar solo parcialmente la primera hipótesis: China mantiene la doctrina del NFU de armas nucleares y adopta una retórica disuasoria moderada hacia EE.UU. y la OTAN, mientras que EE.UU. es el único país del P-5 que adopta una retórica disuasoria como respuesta a la narrativa nuclear rusa. Por otro lado, el análisis muestra que Reino Unido y Francia no modifican su narrativa nuclear a raíz de los acontecimientos de los últimos meses.

El segundo ámbito analizado concierne al ejercicio del poder nuclear y podemos dar la hipótesis de partida por corroborada. Por un lado, la guerra en Ucrania tiene un alto riesgo de escalada convencional con un bajo riesgo de convertirse en guerra nuclear. El principal peligro de escalada nuclear reside en un accidente debido a un ataque, incluso involuntario, en contra de una instalación nuclear o de doble uso: los acontecimientos de las centrales de Chernóbil y Zaporíya son ejemplos de este tipo.

Por otro lado, se confirman las preocupaciones relacionadas con la proliferación vertical y horizontal, tratadas en el tercer apartado. En cuanto a la proliferación vertical, se prevé una aceleración de la carrera entre los P-5 para la modernización y miniaturización de armas, combinada con un aumento de los arsenales nucleares de todos los países del club nuclear, ya en curso, excepto en EE.UU. y Rusia<sup>129</sup>. Es probable que estos países también decidan aumentar cuantitativamente sus arsenales si no retoman el diálogo sobre desarme, invirtiendo la tendencia a la reducción cuantitativa de su arsenal nuclear de las últimas décadas.

En relación con la proliferación horizontal, a las tradicionales preocupaciones sobre posibles ataques terroristas o de grupos rebeldes contra instalaciones nucleares, se suman el aumento del número de países en búsqueda de armas nucleares (potencias regionales como Arabia Saudí o Irán) o en búsqueda de alianzas militares que les provean el paraguas nuclear (Suecia y Finlandia en la OTAN). Además, disminuye el número de países neutrales que rechazan el despliegue de armas nucleares en sus territorios (Bielorrusia).

Por lo que concierne a la tercera hipótesis, los últimos acontecimientos nos llevan a pensar que, como mínimo en el corto y medio plazo, no habrá ningún avance significativo en el fortalecimiento del orden nuclear internacional y del sistema europeo de seguridad, ya mermados por la desconfianza mutua entre los países del club nuclear y por la parálisis de las negociaciones debido a la covid-19. Por tanto, esta hipótesis está de momento confirmada.

---

<sup>129</sup> SIPRI, 2022, *op. cit.*

Después de varios meses de guerra, el nuevo contexto paraliza los esfuerzos de la comunidad internacional para resolver los problemas relacionados con la dicotomía legal entre estados establecida por el TNP, con las repetidas violaciones del tratado y de los Acuerdos de Salvaguardias de la OIEA, con los problemas de complementariedad entre el TNP y el TPAN, con la no entrada en vigor del Tratado CTBT, entre otros. A esto se suma la inestabilidad y la sensación de miedo provocada por las interpretaciones extensivas de las doctrinas sobre el primer uso de armas nucleares de EE.UU. y Rusia, dadas a principios de 2022. Todo ello impide adoptar un enfoque holístico e integral para resolver los principales problemas de control de armamentos, desarme y no proliferación.

El análisis es aún más pesimista si miramos al futuro del sistema europeo de seguridad que, después de la no renovación de cuatro tratados por parte de las superpotencias nucleares, mencionados en el apartado anterior, se rige únicamente sobre el Tratado bilateral START III que expira en tres años y medio. Este periodo de tiempo parece demasiado corto para que se establezca la paz en Ucrania y se retomen las negociaciones en un clima de confianza mutua entre la Casa Blanca y el Kremlin.

La ampliación de la OTAN a Suecia y Finlandia, la dureza de las sanciones internacionales que aíslan a Rusia de Occidente, la ruptura de las relaciones diplomáticas entre las partes y la adopción de una estrategia de guerra híbrida por ambos bandos imposibilitan en el corto y medio plazo el desbloqueo de esta situación. Esto acarrea inestabilidad en el sistema internacional que registra graves fricciones entre los países occidentales, con EE.UU. y la OTAN en la cabeza, y los países del Sur Global, encabezados por Rusia y China, que quieren romper la hegemonía estadounidense y occidental a nivel internacional. Después de Europa, Asia oriental parece ser el contexto regional más inestable desde una perspectiva nuclear que merecería ser estudiado en futuras publicaciones.

