



TESIS DOCTORAL

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Departamento de Derecho Público II y Filología I

Análisis de los factores determinantes de la oposición a la política
europea de no-proliferación de Armas de Destrucción Masiva
(ADM)

Autor:

Manuel Francisco Herrera Almela

Director/es:

Prof. Dr. Vicente Garrido Rebolledo

Programa de Doctorado en Ciencias
Sociales y Jurídicas

Escuela Internacional de Doctorado

2022

Esta tesis está dedicada a mis padres, sin cuyo apoyo y paciencia jamás habría
llegado a donde estoy hoy.

“-No entiendo eso -replicó Sancho-; sólo entiendo que, en tanto que duermo, ni tengo temor, ni esperanza, ni trabajo, ni gloria; y bien haya el que inventó el sueño, capa que cubre todos los humanos pensamientos, manjar que quita el hambre, agua que ahuyenta la sed, fuego que calienta el frío, frío que templa el ardor, y, finalmente, moneda general con que todas las cosas se compran, balanza y peso que iguala al pastor con el rey y al simple con el discreto. Sólo una cosa tiene mala el sueño, según he oído decir, y es que se parece a la muerte, pues de un dormido a un muerto hay muy poca diferencia.”

Cervantes, M. de (1987): *El Ingenioso Hidalgo don Quijote de la Mancha*, Madrid: V. Gaos, Libro II, p.68)

Índice General

Listado de Abreviaturas:	10
Introducción	15
1. Estado de la cuestión: La investigación académica sobre la política europea de no-proliferación nuclear	15
2. Marco Teórico	20
2.1 Teoría de regímenes	21
2.2 Teoría de la contestación	31
2.3 <i>Performance theory</i> o teoría del desempeño	38
3. Método de investigación.....	48
Capítulo I: Origen y evolución del régimen de No-Proliferación Nuclear	52
Introducción.....	52
1. El inicio de la era nuclear	53
2. Los primeros esfuerzos internacionales para el control del armamento atómico	59
3. Eisenhower y el programa “Átomos para la Paz”.....	62
3.1 La creación del Organismo Internacional de la Energía Atómica.....	64
4. Las primeras iniciativas en favor de un tratado de no-proliferación nuclear	66
4.1 La 2ª Conferencia Internacional de Ginebra.....	66
4.2 La resolución irlandesa	67
4.3 El establecimiento de las moratorias nucleares y la negociación del Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares (TPPEN)	68
5. El proceso de negociación y adopción del Tratado de No-Proliferación Nuclear	72
6. Análisis del articulado del Tratado de No-Proliferación	76
6.1 El TNP y la No-Proliferación Nuclear	77
6.2 El TNP y el control de exportaciones.....	85
6.3 El TNP y los usos pacíficos de la energía nuclear	86
6.4 El TNP y el desarme nuclear	88
6.5 Enmienda y Revisión del TNP.....	91
7. El régimen de no-proliferación nuclear tras la entrada en vigor del Tratado de No-Proliferación	93
Conclusiones	100
Capítulo II: Europa y el régimen de No-Proliferación Nuclear: Origen de los Programas Nucleares Europeos y de EURATOM	104
Introducción.....	104
1. El acceso del Reino Unido y Francia al club nuclear	105
1.1 El programa nuclear británico: reanudación de los esfuerzos independientes del Reino Unido	105
1.2 El programa nuclear francés.....	109

2. La Comunidad Europea de la Energía Atómica	115
2.1 Los primeros esfuerzos en favor de la integración europea	115
2.2 Las salvaguardias de EURATOM	125
2.3 La relación EURATOM-OIEA en el marco del TNP	146
2.4. EURATOM en la actualidad	163
Conclusiones	167
Capítulo III: Europa y el régimen de No-Proliferación Nuclear: Evolución hacia una Política Europea Común de No-Proliferación Nuclear	169
Introducción.....	169
1. Los problemas para el surgimiento de una política común de no-proliferación nuclear en Europa Occidental	169
1.1 Los Estados europeos y sus divergencias en materia de no-proliferación nuclear	173
1.2 Los primeros pasos hacia la concertación de posiciones en materia de no-proliferación nuclear.....	176
2. La No-Proliferación Nuclear en la Comunidad Europea entre 1985 y 1987	179
2.1 Eventos relacionados con la no-proliferación nuclear en la Comunidad Europea	180
2.2. La CE y la diplomacia nuclear entre 1985 y 1987	181
3. La No-Proliferación Nuclear en la Comunidad Europea entre 1988 y 1992	191
3.1. El fin de la Guerra Fría y el debate sobre el papel de las armas nucleares en la seguridad de Europa	191
3.2. La política de no-proliferación nuclear	193
3.3. La CE y el régimen de no-proliferación nuclear	196
3.4. La cuestión del desarme nuclear	198
3.5. Hacia una Política Europea Común en materia de no-proliferación nuclear.....	199
4. El desarrollo de la Política Común de No-Proliferación Nuclear entre 1994 y 2003	200
4.1. La política común de no-proliferación nuclear	200
4.2. La UE y el régimen de no-proliferación nuclear	201
Conclusiones	205
Capítulo IV: Configuración institucional de la política común de no-proliferación nuclear – La Unión Europea como potencia normativa	209
Introducción.....	209
1. Cooperación Política Europea.....	211
1.1. Antecedentes a la CPE	211
1.2. Organización de la CPE.....	212
1.3. Coordinación de la CPE con las instituciones de la CE.....	214
1.4. El grupo de trabajo sobre no-proliferación de la CPE	216
2. La Política Exterior y de Seguridad Común.....	220

2.1. El diseño institucional previo al Tratado de Lisboa.....	224
2.2. El diseño institucional tras el Tratado de Lisboa	229
3. ¿Qué tipo de actor es la UE en el ámbito de la no-proliferación nuclear?.....	238
3.1 Características de la UE como actor en materia de no-proliferación nuclear	240
3.2 Desarrollo de la dimensión normativa de la política europea de no-proliferación nuclear	242
Conclusiones	255
Capítulo V: La UE y las conferencias de revisión del TNP	258
Introducción.....	258
1. Origen y evolución de la posición de la UE en las RevCon.....	259
2. Actividades y posiciones de la UE en la RevCons.....	263
3. Factores que conducen a la contestación de la UE en la RevCons.....	273
3.1. La primacía de los intereses estatales	273
3.2. El problema del denominador común	274
3.3. La cuestión del desarme.....	277
Conclusiones	282
Capítulo VI: La UE, los controles de exportaciones y el GSN	284
Introducción.....	284
1. Origen y evolución.....	287
1.1 El régimen internacional de control de exportaciones.....	287
1.2 El Grupo de Suministradores Nucleares.....	292
2. La UE y el control de exportaciones	303
2.1. Origen y evolución del sistema de control de exportaciones de materiales y tecnologías de doble uso de la UE	304
2.2. La UE como actor en materia de control de exportaciones.....	313
2.3. La UE como actor en el GSN.....	326
3. Contestación a la UE en materia de control de exportaciones y en el GSN	336
Conclusiones	339
Capítulo VII: La UE y la asistencia técnica y financiera a la no-proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear.....	344
Introducción.....	344
1. Origen y evolución de la asistencia técnica de la UE.....	345
2. El apoyo de la UE a las organizaciones multilaterales de no-proliferación nuclear .	350
2.1. Organismo Internacional de la Energía Atómica.....	350
2.2. Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.	360
2.3. Otros ámbitos de cooperación y asistencia técnica multilateral	361
3. El apoyo de la UE a terceros Estados	366
3.1. Acuerdos EURATOM.....	366

3.2. Centros de Excelencia	367
3.3. Otros proyectos e iniciativas.....	371
4. Contestación a la UE en materia de asistencia técnica y financiera	373
Conclusiones	377
Capítulo VIII: La UE, el control de armamentos y el desarme nuclear	380
Introducción.....	380
1. El control internacional de armamentos y el desarme nuclear	382
1.1. Origen y evolución.....	382
1.2. La crisis del sistema internacional de control de armamentos.....	386
1.3. El Tratado de Prohibición de Armas Nucleares.....	392
1.4. Iniciativas no institucionalizadas para el desarme	395
3. La UE como actor en materia de control de armamentos	404
3.1 Origen y evolución de las posiciones europeas en materia de control de armamentos	404
3.2 La política europea en materia de control de armamentos	410
4. La Unión Europea como actor en materia de desarme nuclear.....	416
5. Contestación a la UE en materia de control de armamentos y desarme nuclear	421
Conclusiones	424
Capítulo IX: La UE ante las crisis de proliferación: Irán e India	430
Introducción.....	430
1. La Unión Europea y el Programa Nuclear Iraní.....	431
1.1 Origen y evolución del programa nuclear iraní.....	432
1.2 La crisis nuclear iraní	435
1.3. Contestación a pesar de buen desempeño	458
1.4 El futuro del JCPOA.....	463
2. La Unión Europea y el Programa Nuclear de la India	465
2.1. Origen y evolución del programa nuclear de la India.....	467
2.2. Los Ensayos Nucleares de India y Pakistán de 1998.....	470
2.3. El Acuerdo Nuclear Civil entre Estados Unidos y la India	473
2.4. Desarrollos recientes en materia de no-proliferación nuclear entre la UE y la India.....	479
2.5. ¿De contestación a cooperación?.....	483
Conclusiones	489
Conclusiones.....	494
Bibliografía.....	519
Fuentes Primarias	519
• Tratados	519
• Naciones Unidas.....	519

• Organización del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares	527
• Unión Europea.....	528
• Agrupaciones internacionales	542
• Gobiernos nacionales	543
• Parlamentos nacionales.....	548
Fuentes Secundarias.....	549
• Libros y monografías	549
• Artículos académicos.....	565
• Informes y documentos de <i>think tanks</i>	578
• Artículos periodísticos.....	598
• Documentos de conferencias y seminarios	601
• Tesis y disertaciones	602
• Páginas web.....	602
• Material audiovisual	605
Anexos.....	606
Anexo I	606
Anexo II:	607

Listado de Abreviaturas:

ADM: Armas de Destrucción Masiva

AEIDS: Asociación Europea de Investigación y Desarrollo de Salvaguardias

AEOI: Organización de Energía Atómica de Irán (Por sus siglas en inglés)

AGAAC: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

AGEUE: Autorizaciones Generales de Exportación de la UE

AID: Autoridad Internacional de Desarrollo Atómico

AFCON: Comisión Africana de la Unión Africana sobre Energía Nuclear (Por sus siglas en inglés)

AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas

ASEAN: Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

ASEM: Reunión Asia-Europa (Por sus siglas en inglés)

BTO: Organización del Tratado de Bruselas (Por sus siglas en inglés)

CAE: Consejo de Asuntos Exteriores

CAG: Consejo de Asuntos Generales

CAGRE: Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores

CAMEA: Comité de Aplicaciones Militares de la Energía Atómica

CCI: Centro Común de Investigación

CCTU: Centro de Ciencia y Tecnología en Ucrania

CDDN: Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones

CE: Comunidad Europea

CEA: Comisariado para la Energía Atómica

CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero

CEE: Comisión Económica de Europa

CEEA: Comunidad Europea de la Energía Atómica

CEND: Creación de un Entorno para el Desarme Nuclear (Por sus siglas en inglés)

CICT: Centro Internacional de Ciencia y Tecnología

CISADA: Ley Integral de Sanciones, Rendición de Cuentas y Desinversión en Irán de 2010 (Por sus siglas en inglés)

CNA: Coalición de la Nueva Agenda

COCOM: Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones

CODUN: Grupo de Trabajo de Desarme Global y Control de Armamentos

CONOP: Grupo de Trabajo sobre No-Proliferación

COREPER: Comité de Representantes Permanentes de la Unión Europea

COREU: Red de corresponsales europeos de Telex (Por sus siglas en francés)

CPAE: Comisión Permanente de Asuntos Exteriores

CPCI: Comité Permanente de Comercio Internacional

CPE: Cooperación Política Europea

CPS: Comité Político y de Seguridad

CSAR: Superintendente de Investigación de Armamento (Por sus siglas en inglés)

CSNU: Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

DAM: División de Aplicaciones Militares

DG DEVCO: Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo

DG EXPO: Dirección General de Políticas Exteriores

DG RELEX: Dirección General de Relaciones Exteriores

DIME: Dirección de Investigación y Medios de Ensayo

EC-SP: Programa de Apoyo a la Cooperación de la Comisión Europea (Por sus siglas en inglés)

EES: Estrategia Europea de Seguridad

EICCN: Evaluación Internacional del Ciclo del Combustible Nuclear

ENFP: Explosiones Nucleares con Fines Pacíficos

ENM: Enfoques Nucleares Multilaterales

ENTEC: Centro de Tecnología Nuclear de Isfahán (Por sus siglas en inglés)

EE.UU.: Estados Unidos

FAE: Fondo de Apoyo a los Expertos

FNA: Fuerza Nuclear Atlántica

FNE: Fuerza Nuclear Europea

FNM: Fuerza Nuclear Multilateral

FRANAO: Foro Regional de la Asociación de Naciones de Asia Oriental

GNM: Garantías Nucleares Multilaterales

GSN: Grupo de Suministradores Nucleares

GTCA: Grupo de Trabajo de Composición Abierta

IA: Inteligencia Artificial

ICBM: Misiles Balísticos Intercontinentales (Por sus siglas en inglés)

ICSN: Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear

IdE: Instrumento de Estabilidad

IDE: Iniciativa de Defensa Estratégica

IGCTN: Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear

IGMN: Instituto de Gestión de Materiales Nucleares

IMMR: Instituto de Materiales y Medidas de Referencia

INP: Iniciativas Nucleares Presidenciales

INPD: Iniciativa de No Proliferación y Desarme

INSTEX: Instrumento de Apoyo a los Intercambios Comerciales (Por sus siglas en inglés)

IPE: Instrumento en pro de la Paz y la Estabilidad

ITER: Reactor Termonuclear Experimental Internacional (Por sus siglas en inglés)

ITU: Instituto de Elementos Transuránicos

JCPOA: Plan de Acción Integral Conjunto (Por sus siglas en inglés)

JPOA: Plan de Acción Conjunto (Por sus siglas en inglés)

MAE: Mecanismo de Apoyo a los Expertos

OCS: Organización de Cooperación de Shanghai

ODEPC: Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana

OEEC: Organización para la Cooperación Económica Europea (Por sus siglas en inglés)

OI: Organizaciones Internacionales

OIEA: Organismo Internacional de Energía Atómica

OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

OTOM: Organización del Tratado de Oriente Medio

OTPCEN: Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares

PCC: Política Comercial Común

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa

PIVSD: Partenariado Internacional para la Verificación del Desarme Nuclear

PJCCM: Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal

QBRN: químico, biológico, radiológico y nuclear

RCA: Reducción Cooperativa de la Amenaza

RCTM: Régimen de Control de la Tecnología de Misiles

RevCon: Conferencias de Revisión del TNP

SACEUR: Comando Supremo en Europa (Por sus siglas en inglés)

SALT: Conversaciones sobre la limitación de las armas estratégicas (Por sus siglas en inglés)

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SEDE: Subcomité de Seguridad y Defensa

SIPE: Servicio de Instrumentos de Política Exterior

SLBM: Misiles Balísticos Lanzados desde el Mar (Por sus siglas en inglés)

SORT: Tratado de Reducciones Estratégicas Ofensivas (Por sus siglas en inglés)

START: Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Por sus siglas en inglés)

TACIS: Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes (Por sus siglas en inglés)

TER: Tecnologías de Enriquecimiento y Reprocesamientos

TNP: Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares

TNRC: Centro de Investigación Nuclear de Teherán (Por sus siglas en inglés)

TPAN: Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares

TPCEN: Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares

TPPEN: Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares

Tratado ABM: Tratado sobre Misiles Antibalísticos

Tratado INF: Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (Por sus siglas en inglés)

UE: Unión Europea

UNIDIR: Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (Por sus siglas en inglés)

UNSCOM: Comisión Especial de las Naciones Unidas para Iraq (Por sus siglas en inglés)

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAEC: Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos (Por sus siglas en inglés)

Introducción

1. Estado de la cuestión: La investigación académica sobre la política europea de no-proliferación nuclear

La política europea común de no-proliferación se remonta a los años 1980 y principios de los 1990, cuando los entonces Estados miembros de las Comunidades Europeas empezaron a coordinar sus políticas nacionales en el marco de la Cooperación Política Europea. Aunque gran parte de los esfuerzos de coordinación europeos de aquella época se centraron en alcanzar posiciones comunes en las instituciones internacionales pertinentes, en particular el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Asamblea General de las Naciones Unidas, el centro gravitacional de la toma de decisiones residía en los Estados miembros y en su capacidad de coordinación entre ellos. Es por ello que, en aquellos años, la investigación académica sobre las Comunidades Europeas y la no-proliferación nuclear se centró precisamente en esta dimensión o faceta de la política europea (Goens, 1987; Michel and Müller 1996; Müller 1992, 1994). La atención a los Estados miembros y la coordinación entre ellos se vio reforzada por el desarrollo de la compleja y no siempre eficiente legislación interpilares¹ a partir de 1994 (Müller 1993).

En la década de 1990, con el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común y la adhesión de Francia al Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP) en 1992, los investigadores europeos empezaron a preguntarse cada vez más sobre la existencia de una política común europea en materia de no-proliferación nuclear (Labbé 1997). De esta manera, comenzó a emerger un fuerte interés por la aparición de una política europea común de no-proliferación como tal (Cornish et al. 1996; Grand 2000). Este interés se vio reforzado por la aparición de una política de no-proliferación propia de la UE tras los atentados terroristas del 11-S y la guerra liderada por Estados Unidos contra Iraq

¹ Entre 1993 y 2009, la Unión Europea estuvo compuesta jurídicamente por tres pilares. El pilar de las Comunidades Europeas se ocupaba de las políticas económicas, sociales y medioambientales. Comprendía la Comunidad Europea (CE), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, hasta su expiración en 2002) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa). El pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se ocupaba de la política exterior y los asuntos militares. La Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (PJCCM) reunía la cooperación en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Para más información véase: Mangas Martín, A. y Liñán, D.J. (2020). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.

(Ahlström 2005; Portela 2003; Spear 2003). Dada la importancia de estos acontecimientos en aquel momento, no es de extrañar que un tema de investigación recurrente fuera la cuestión de hasta qué punto la posición europea en esta materia se había "americanizado" (Sauer 2004), en particular en lo que respecta al uso de la fuerza en el contexto de la contra proliferación. Los pocos trabajos de base teórica publicados sobre el tema reflejaron la aparición de las políticas de no-proliferación de la UE utilizando enfoques adecuados para explicar cómo grupos de Estados se involucran en nuevos ámbitos políticos. Los investigadores utilizaron en particular los enfoques desarrollados durante el giro constructivista en las Relaciones Internacionales (Checkel 1998), por ejemplo, la socialización de las élites o la institucionalización. Estos enfoques ayudaron a explicar fenómenos como la lenta aparición de comunidades epistémicas de expertos europeos en armas de destrucción masiva (Müller y Van Dassen 1997) o la convergencia de las políticas nacionales de no-proliferación debido a la institucionalización de las cuestiones relativas a las armas de destrucción masiva a nivel europeo (Rosa 2001; Smith 2004).

Al mismo tiempo que la UE se convertía en un actor en materia de no-proliferación cada vez más reconocido, aumentaron los debates en la literatura sobre la no-proliferación acerca de los riesgos de seguridad a los que se enfrenta la UE, las funciones (potenciales) de la Unión y su eficacia en los asuntos internacionales de no-proliferación. En general, la comunidad académica coincide en que la UE no se enfrenta a amenazas inminentes relacionadas con las armas de destrucción masiva y, en cambio, destacan los riesgos potenciales derivados de cuestiones como la disponibilidad de material y tecnologías relacionados con este tipo de armamento, las redes terroristas que adquieren armas de destrucción masiva y los Estados que no han firmado los acuerdos internacionales de no-proliferación pertinentes o que parecen violar las disposiciones de estos acuerdos (Müller 2003). Sin embargo, existía (y sigue existiendo) cierto desacuerdo sobre el grado en que la UE era realmente un actor internacional eficaz en materia de no-proliferación debido a las divisiones que existían (y que aún existen) entre los Estados miembros y las limitadas capacidades de la UE para operacionalizar su política de no-proliferación. Mientras que algunos análisis expresaban dudas sustanciales (Bailes 2007; Sokolski 2008), otros dan por sentado al menos algún progreso hacia un papel independiente de la UE, concretamente cuando se considera el apoyo de la Unión a las instituciones internacionales de no-proliferación o los esfuerzos de reducción de la amenaza de

proliferación en la antigua Unión Soviética (Álvarez-Verdugo 2006; Meier y Quille 2005; Müller 2007). Curiosamente, muchos estudios elaboraron recomendaciones para mejorar la eficacia de la UE en el futuro (Lindstrom 2004; Lindstrom y Schmitt 2003; Portela 2003; Tertrais 2003). La mayor parte de estas investigaciones fueron realizadas por grupos de reflexión europeos, en particular el Instituto de Investigación para la Paz de Frankfurt, el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea con sede en París. La UE contribuyó a esta evolución financiando estudios sobre las acciones comunitarias en el ámbito de la no-proliferación y posteriormente *"estableciendo una red europea de grupos de reflexión independientes sobre la no-proliferación en apoyo de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva"* (Consejo de la UE 2010a).

Es en este contexto general en el que aparecieron cuestiones específicas de las relaciones de la UE con las instituciones internacionales de no-proliferación, derivadas en gran medida del enfoque de la propia UE en lo que denominó "multilateralismo efectivo" en su política de no-proliferación, es decir, la promoción y el fortalecimiento de las instituciones internacionales de no-proliferación, los análisis de las políticas de la UE en las instituciones internacionales de no-proliferación se centraban en acontecimientos concretos, sobre todo en las Conferencias de Revisión del TNP. En general, estos enfoques han sido demasiado diversos como para crear una masa crítica para un debate sostenido sobre el papel específico de la UE en el marco de estos tratados. En el caso de las Conferencias de Revisión del TNP, algunos investigadores proporcionaron información de fondo y recomendaciones políticas específicas para las próximas conferencias, especialmente en el contexto de las publicaciones del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (Grand 2000; Schmitt 2005; Zanders 2010), mientras que otros ofrecían análisis de los resultados de las conferencias, teniendo en cuenta el papel de la UE (Müller 2005, 2010).

Otros temas que se han analizado con frecuencia en el ámbito multilateral son la Asociación Global del G8 y otras iniciativas de reducción de las amenazas de proliferación para hacer frente al legado de las armas de destrucción masiva que dejó la Guerra Fría en los países de la antigua Unión Soviética. En general, la mayoría de los trabajos de investigación son de carácter bastante técnico y, una vez más, abordan una gama muy amplia de cuestiones como el control de las exportaciones (Wessel 2007), la

ayuda a la seguridad en las fronteras (Anthony 2004) o el apoyo a los científicos ex soviéticos especializados en este tipo de armamento. Por tanto, no se ha producido ningún debate a largo plazo sobre las actividades de la UE en estos ámbitos.

En general, estos análisis pertenecen claramente a un tipo específico de literatura sobre la UE y el multilateralismo que se centra en la política de la UE de apoyo a las instituciones multilaterales (Jørgensen 2009). En la práctica, adoptan esencialmente dos formas: o bien examinan la actuación de la UE o bien elaboran recomendaciones para la acción de la UE, lo que subyace a su clara orientación de *think tank*. En el lado positivo, este tipo de investigación ha aumentado en cierta medida el conocimiento empírico de las políticas de la UE en algunas instituciones internacionales de no-proliferación, especialmente en el ámbito de la no-proliferación nuclear, donde se ha centrado la mayor parte de la investigación. Por ejemplo, ahora tenemos un conocimiento bastante profundo de cómo la postura unida de la UE hizo posible el éxito de la Conferencia de Revisión del TNP de 1995 y de cómo las divisiones internas de la UE contribuyeron al fracaso de la Conferencia de Revisión de 2005 y 2015 para producir un documento final de consenso. Asimismo, el panorama general de las actividades de la UE en el marco de las actividades de la reducción cooperativa de la amenaza en Rusia se ha aclarado, especialmente en lo que respecta a los detalles de los diferentes proyectos que se han llevado a cabo (Anthony 2004; Höhl et al. 2003).

En el lado negativo, el mayor déficit es la falta general de teoría. Las relaciones de la UE con las instituciones internacionales de no-proliferación como tales no se han problematizado y, por tanto, la investigación sobre las políticas de no-proliferación de la UE está en gran medida aislada de los debates más amplios sobre las relaciones interinstitucionales entre la UE y las instituciones internacionales. En la creciente literatura sobre la reacción de la UE a las crisis nucleares norcoreana y, sobre todo, iraní, esta falta de un vínculo teórico explícito entre la UE y las instituciones internacionales de no-proliferación es particularmente evidente en las relaciones de la UE con la Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana en el caso de Corea del Norte y con el OIEA y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el caso de Irán. La mayoría de los trabajos en este ámbito tratan más bien de cuestiones como la actuación de la UE (Dryburgh 2008; Harnisch 2007) o el enfoque correcto de la UE hacia Irán (Leonard 2005; Sauer 2009).

No obstante, existen dos ámbitos que pueden constituir el núcleo de una investigación que tenga en cuenta de forma más explícita las relaciones entre la UE y las instituciones internacionales de no-proliferación. En primer lugar, la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y en particular EURATOM, ha atraído un pequeño cuerpo de investigación a este respecto. Aunque el principal campo de actividad de EURATOM es la coordinación de determinadas actividades nucleares dentro de la UE, su personalidad jurídica internacional independiente le ha permitido desarrollar sus propias relaciones con otras instituciones internacionales, en particular con el OIEA en el ámbito de las salvaguardias nucleares, es decir, los mecanismos de verificación específicos en los Estados miembros del TNP. Dado que tanto EURATOM como el OIEA participan en el ámbito de las salvaguardias, varios estudios han puesto de manifiesto las fricciones institucionales entre ambas organizaciones en lo que respecta a las competencias, poniendo así de manifiesto las tensiones subyacentes en la cooperación entre los sistemas de salvaguardia regionales y mundiales (Gmelin 2007; Howlett 1990; Lellouche 1981; Mallard 2008).

En segundo lugar, el incipiente debate sobre el multilateralismo en el contexto de las relaciones transatlánticas en el ámbito de la no-proliferación trata de explorar hasta qué punto las políticas de la UE hacia las instituciones internacionales son, o deberían ser, diferentes de las de Estados Unidos y otros actores importantes, problematizando así de forma más general la cuestión de las relaciones de la UE con las instituciones internacionales (Kelle 2005; Pélopidas 2008; Rynning 2007). En general, la investigación académica sobre las relaciones de la UE no ha abordado en profundidad el impacto de la determinación de la UE de "*apoyar a las instituciones multilaterales encargadas, respectivamente, de verificar y mantener el cumplimiento de los tratados de no proliferación y desarme*" (Council of the EU 2003). En otras palabras, la relación de la UE con las instituciones internacionales de no-proliferación ha quedado infravalorada.

Por último, y con respecto a la dimensión que se abordará a lo largo de la presente tesis doctoral, la literatura e investigación académica es ciertamente limitada ya que los propios debates sobre estas cuestiones, y su relación tanto con la política como con la acción exterior de la UE son muy recientes. Por ejemplo, el primer trabajo sistematizado en el cual se ha abordado la contestación a la UE tanto desde un punto de vista teórico como práctico, mediante un análisis de distintos ámbitos de las relaciones internacionales en los cuales la UE es partícipe es "*European Union Contested*" de Elisabeth Johansson-Nogués, Martin Vlaskamp y Esther Barbé publicado en 2020. No obstante, en este

volumen la cuestión de la contestación a la UE en materia de no-proliferación nuclear no fue tratado. De hecho, esta dimensión de la acción exterior de la UE solo ha sido abordada en dos artículos académicos hasta día de hoy: “*Not lost in contestation: How norm entrepreneurs frame norm development in the nuclear nonproliferation regime*” de Harald Müller y Carmen Wunderlich publicado en 2018, y “*Contestation to the European Union on Nuclear Non-Proliferation*” de Manuel Herrera publicado en 2021. Haciendo así pues que el estudio de esta cuestión resulte especialmente atractivo ya que es muy novedosa. Con respecto al desempeño de la UE en este ámbito político, existe ya un cuerpo teórico y práctico ciertamente consolidado, el cual emergió a mediados de la década de 2010 y cuyo máximo exponente es el libro “*The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Strategies, Policies, Actions*” publicado en 2015, el cual a su vez se constituye en base a trabajos previos de autores como Megan Dee (2012) y Clara Portela (2003). Tanto la explicación, así como el resto de la literatura académica sobre estas dos dimensiones de la acción exterior de la UE serán revisadas en mayor profundidad en el siguiente epígrafe dedicado a la definición de nuestro marco teórico.

2. Marco Teórico

Las teorías se formulan para explicar, predecir y comprender los fenómenos y, en muchos casos, para desafiar y ampliar el conocimiento existente dentro de los límites de los supuestos críticos. Así pues, entenderemos el marco teórico como la estructura que puede sostener o apoyar una teoría de un estudio de investigación. En consecuencia, en este capítulo, se procederá a presentar y explicar las principales aproximaciones teóricas que se emplearán a lo largo de la presente tesis para verificar la hipótesis principal de la misma, la cual también expondremos en este capítulo.

Las principales perspectivas teóricas que emplearemos para la redacción de esta tesis doctoral serán la *Performace theory* o teoría del desempeño y la teoría de contestación. La primera de ellas representa un cuerpo teórico emergente en la disciplina de las Relaciones Internacionales, y más concretamente en el de los Estudios Europeos, que centra su ámbito de estudio y análisis sobre la actuación de las organizaciones internacionales (OI). Conceptualiza la actuación de estas más allá de las nociones clásicas de presencia y “*actorness*”, y trasciende la evaluación de su acción meramente sobre la base de parámetros de eficacia material. La segunda por su parte, se centra en el análisis

los procesos que hacen que las normas parezcan débiles como factores explicativos, como la contestación, la erosión y el retroceso de las mismas (Deitelhoff y Zimmermann, 2013). Estas perspectivas teóricas son esenciales para responder a nuestra pregunta de investigación ya que las percepciones y/o posiciones de terceros actores, es decir como otros ven, comprenden y responden a las acciones de la Unión Europea en el sistema internacional tiene un efecto sobre la UE como actor internacional. No obstante, para contextualizar la acción exterior de la UE, y la contestación a la misma en el ámbito político de la no-proliferación nuclear, también haremos uso de herramientas analíticas de la teoría de regímenes, en el sentido que observaremos como el régimen de no-proliferación, sus estructuras institucionales y normas, afectarán al comportamiento y acciones de la UE en el mismo, así como a sus procesos internos de toma de decisiones. Es por ello que comenzaremos introduciendo los principales elementos de esta perspectiva teórica que puedan sernos útiles en nuestro análisis a la hora de responder a la pregunta de investigación en los siguientes capítulos.

2.1 Teoría de regímenes

En este subepígrafe procederemos a revisar los principales debates conceptuales con respecto a los regímenes internacionales, y formularemos una definición propia de este concepto, la cual vincularemos al régimen de no-proliferación nuclear, para así poder definir el marco normativo-institucional en el cual nuestro objeto ontológico, la UE, reside. Al mismo tiempo, esta revisión y la subsiguiente definición de régimen internacional nos proporcionará herramientas analíticas con las cuales contextualizar la acción de la UE en el ámbito de la política de no-proliferación nuclear global.

2.1.1 Debates conceptuales sobre los regímenes internacionales

La definición clásica o krasneriana de un régimen internacional es la de una serie de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores internacionales en un área determinada de las relaciones internacionales. En esta definición, Krasner especifica que los principios son creencias de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son normas de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Y los procedimientos de toma

de decisiones son las prácticas predominantes para tomar y aplicar las decisiones colectivas (Krasner 1983). Esta definición presenta implicaciones importantes con respecto a cómo estudiar los regímenes internacionales. Principalmente, define los regímenes internacionales como instituciones internacionales y en consecuencia asume que deben estudiarse como tales (Keohane 1984, p.57; Keohane 1989.; Young 1986 p.107).

Ahora bien, los términos "régimen internacional" y "organización internacional" no son sinónimos, es decir, no tienen el mismo significado, ni son co-extensivos, es decir, no se refieren a las mismas entidades, aunque en muchos casos los regímenes vayan acompañados de organizaciones diseñadas o empleadas para apoyarlos de diversas maneras (Young 1989, pp.25-27). En el caso de la no-proliferación nuclear, el Organismo Internacional de la Energía Atómica tiene ese papel, ayudando a los Estados miembros a poner en práctica el principio de verificación. Tal vez la diferencia más fundamental entre los regímenes y las organizaciones, que pueden considerarse como un tipo de institución internacional (Keohane 1989), radica en el hecho de que los regímenes, al no ser más que conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos aceptados por los Estados, no poseen la capacidad de actuar, mientras que las organizaciones pueden responder a los acontecimientos, aun cuando su margen de maniobra política, en la mayoría de los casos, esté estrechamente circunscrita (Keohane 1988 p.384). Además, como lo ejemplifican de manera más evidente las Naciones Unidas, no es necesario que la esfera de actividad de una organización internacional se limite a una cuestión concreta.

Es como resultado de estas inconsistencias analíticas y conceptuales, lo que llevó a que esta definición comenzara a ser ampliamente cuestionada y criticada a finales de los años 1980. Ahora bien, a pesar de estas distinciones analíticas, varios teóricos de las Relaciones Internacionales se han posicionado en contra de la separación artificiosa del estudio académico de los regímenes internacionales de la investigación sobre organizaciones internacionales formales (Kratowich y Ruggie 1986 pp.771-774). De hecho, algunas de las funciones atribuidas a los regímenes, por ejemplo, la recopilación y difusión de información, difícilmente pueden llevarse a cabo sin la ayuda de alguna estructura organizativa integrada en el régimen. Este hecho ha permitido a la definición de Krasner sobrevivir hasta nuestros días, y seguir siendo ampliamente usada en el estudio de los regímenes internacionales.

No obstante, la definición clásica de régimen internacional presenta muchas más vaguedades y lagunas conceptuales de las mencionadas. La primera de ellas se refiere al significado preciso y a la relación mutua de los cuatro componentes del régimen: ¿Cómo se pueden distinguir los principios, normas, reglas y procedimientos de un régimen? El segundo problema de interpretación, más fundamental, surge de la frase "*en torno a las cuales convergen las expectativas de los actores*" y se refiere a la cuestión de cuándo podemos decir que existe una norma en una determinada área temática. En definitiva, la definición, no es lo suficientemente precisa como para evitar disputas infructuosas sobre la descripción adecuada de un régimen dado el contenido de sus principios y normas. Esto ha favorecido el surgimiento de nuevas formulaciones y definiciones de régimen internacional. Por ejemplo, Robert Keohane (1989) define el concepto de régimen de la siguiente manera: "*Los regímenes son instituciones con reglas explícitas, acordadas por los gobiernos, que pertenecen a conjuntos particulares de temas en las relaciones internacionales*". Esta definición simplifica considerablemente el aparato conceptual en contraste con la definición de Krasner ya que agrupa normas, reglas y procesos bajo el concepto único de reglas. Aunque los beneficios de esta definición son obvios, esta simplificación también implica costes que no deben pasarse por alto. La definición de Krasner, por su propia complejidad, no sólo anima al analista a reflexionar a fondo sobre la relación mutua de los distintos mandatos en el área temática en cuestión, sino que también fuerza una cierta estructura en las descripciones de los regímenes, facilitando así la comparación entre áreas temáticas, lo que, a su vez, es un requisito previo para la construcción de la teoría inductiva. Por último, pero no por ello menos importante, la jerarquía de los componentes del régimen implícitos en la definición clásica había permitido a Krasner (1983) categorizar dos tipos de cambio de régimen y, al mismo tiempo, especificar las condiciones de identidad de un régimen en términos de estos componentes: sólo si se modifican los principios o las normas se produce un cambio del régimen en sí; todos los demás cambios en el contenido del régimen son cambios dentro de un régimen. En contraste, no existe una estrategia de este tipo para aquellos que adoptan la definición de Keohane. Por lo tanto, no es sorprendente que la definición de Krasner nunca se haya quedado sin partidarios.

Sin embargo, el valor de la definición de Krasner en relación con la alternativa de Keohane no ha sido la única cuestión conceptual que ha dividido a los estudiantes de los regímenes internacionales. Ya sea que los regímenes internacionales sean mejor

conceptualizados como estructuras reguladoras complejas o simples, la cuestión sigue siendo qué significa que exista tal estructura. La vaga referencia que hace la formulación de Krasner a las expectativas convergentes de los actores no resuelve este problema. Tampoco ha existido un compromiso ampliamente compartido con la opinión de que los regímenes son instituciones sociales que han demostrado ser capaces de garantizar un acuerdo fácil sobre esta cuestión. En el debate subsiguiente han surgido tres posiciones distintas, argumentando que los regímenes se conceptualizan mejor en términos (1) conductuales, (2) cognitivos o (3) formales.

Empezando por la primera aproximación, para Oran Young (1989) las instituciones sociales son prácticas consistentes en roles mutuamente reconocidos unidos por una serie de reglas o convenciones que gobiernan las relaciones entre los actores que ejercen dichos roles. En consecuencia, según esta visión, un régimen internacional estaría constituido por el comportamiento de los actores dentro del marco normativo establecido (Young 1989). Esta forma de comprender los regímenes internacionales tiene varias implicaciones prácticas: Por un lado, no se puede decir que ninguna regla, cualquiera que sea la base de su existencia, parte de un régimen no modele el comportamiento de sus destinatarios, al menos hasta cierto punto, lo que justifica que se hable de una práctica, es decir, de un patrón de comportamiento gobernado por dicha regla (Rawls 1955 p.3). En otras palabras, si la eficacia² de una norma se define técnicamente como la medida en que el comportamiento de los actores sujetos a la norma se ajuste a ella (Nollkaemper 1992 p. 49), las normas de los regímenes, por definición, no son ineficaces. Sin embargo, dado que una práctica social puede coexistir con un grado considerable de desviación con respecto a la norma, no se deduce que el cumplimiento deba ser perfecto para que exista un régimen. Otra consecuencia de este enfoque es que las normas que rigen las prácticas y forman parte de los regímenes no necesitan ser formalizadas, ni deben serlo en absoluto, es decir, es posible pensar en regímenes implícitos. Además, incluso cuando se ha celebrado un acuerdo formal para tratar cuestiones específicas, a menudo resulta

² A esta definición se puede añadir las de Underdal (1992) y Young (1994), quienes consideran que la eficacia de un régimen internacional comprende dos ideas que se superponen. En primer lugar, un régimen es eficaz en la medida en que sus miembros acatan las normas y reglas del mismo. En segundo lugar, un régimen es eficaz en la medida en que alcanza ciertos objetivos o cumple ciertos propósitos. El más fundamental y más ampliamente discutido de estos propósitos es el aumento de la capacidad de los estados para cooperar en el área política por la cual el régimen internacional se ha constituido.

engañoso equiparar simplemente el contenido del régimen con los términos de este acuerdo (Young 1989).

Otros autores también han adoptado una posición similar a la de Young; por ejemplo, Mark Zacher (1987, p.14) sugiere que el comportamiento de los Estados es un criterio esencial a la hora de establecer si ciertos mandamientos son aceptados o no. En este sentido, Zacher no percibe ninguna necesidad de exigir que todo comportamiento se ajuste a los prescripciones y proscripciones del régimen todo el tiempo, sino que los casos de incumplimiento grave o a largo plazo, en particular los que entrañan la participación o el apoyo de los principales actores del sistema, ponen en tela de juicio la eficacia de las medidas cautelares del régimen. Se debe dudar de la eficacia de las pautas de comportamiento si se permite que persistan violaciones flagrantes o si los Estados tienden a violar las normas y reglas en las pocas ocasiones en que se beneficiarían de ello. Así pues, la eficacia de las pautas de comportamiento para Zacher no es meramente una propiedad contingente (empírica) de los regímenes, sino parte de su propia naturaleza. De manera similar, Klaus Dieter Wolf y Michael Zürn (1986, p.204) han sugerido que se aclare (o se desarrolle) la definición de Krasner añadiendo el atributo de la efectividad de las reglas.

Por otra parte, autores como Friedrich Kratochwil y John Ruggie (1986), adoptan una posición totalmente distinta a la de Young o Zacher, a la cual denominan cognitiva. Esta aproximación a los regímenes internacionales se caracteriza por un cambio de énfasis sobre la conducta de los actores hacia un análisis de los significados intersubjetivos y a una comprensión compartida de las normas. De hecho, rechazan un enfoque en el cumplimiento al evaluar la existencia y el impacto de las normas y reglas, argumentando que *"las normas son contra fácticamente válidas"* (Kratochwil y Ruggie 1986, p.767). Ambos indican también que uno de los principales problemas a la hora de aproximar y estudiar los regímenes internacionales son las anomalías epistemológicas. Principalmente señalan, que los investigadores o analistas de regímenes no han tomado en serio algunas de las principales implicaciones de la definición de Krasner: Los regímenes internacionales se definen comúnmente como instituciones sociales en torno a las cuales convergen las expectativas en áreas temáticas. El énfasis en las expectativas convergentes como base constitutiva de los regímenes confiere a éstos una calidad intersubjetiva ineludible. De ello se deduce que conocemos a los regímenes por sus concepciones de las formas deseables y aceptables de comportamiento social. Por lo tanto, la ontología de los

regímenes se basa en un fuerte elemento de intersubjetividad (Kratochwil y Ruggie 1986, p.764). Dado que la epistemología positivista se basa en una separación radical del sujeto y el objeto y que el análisis de regímenes dominante está comprometido con esta epistemología, el análisis de regímenes sufre de una disonancia cognitiva seria, por así decirlo, la epistemología contradice fundamentalmente a la ontología.

Robert Keohane (1993) somete ambas aproximaciones a los regímenes internacionales antes expuestas a una crítica severa. Él aboga por una definición de régimen más formal, conceptualizando los regímenes principalmente, pero no exclusivamente, en términos de reglas explícitas, acordadas por los actores y relacionadas con un tema específico de las relaciones internacionales. Para Keohane, la aproximación de Kratochwil y Ruggie sufre muchas debilidades explicativas y metodológicas porque, a diferencia de los defensores de las definiciones sustantivas, Keohane (1993, p.27) rechaza rotundamente la noción de regímenes implícitos, debido a que invita a la falacia lógica de identificar primero regímenes sobre la base de un comportamiento observado, y luego usarlos para explicar el comportamiento observado. Por lo tanto, apoya una observación, ya hecha por Stephan Haggard y Beth A. Simmons (1987 p.494), de que *"la noción de regímenes implícitos plantea la cuestión de hasta qué punto el comportamiento del Estado es, de hecho, condicionado por las reglas del régimen"*.

Sin embargo, incluso cuando no se consideran regímenes tácitos o implícitos que requieran una medida de "eficacia" para que exista un régimen, como es característico del enfoque conductual, es altamente problemático, ya que equivale a invertir el orden habitual de la investigación científica, en el que la descripción y la inferencia descriptiva preceden a la explicación. Esta rareza es especialmente problemática, porque la inferencia causal en las Relaciones Internacionales es notoriamente difícil. Como resultado, existe un riesgo considerable de que los investigadores se queden *"atrapados para siempre en el primer nivel: identificar el fenómeno que se va a estudiar"* (Keohane 1993, p.28). Es enormemente difícil, e incluso imposible en última instancia, determinar entendimientos basados en principios compartidos.

Estas críticas están fundamentadas y justificadas, pero no son exactas o precisas a la hora de deslegitimar las posiciones a los regímenes internacionales basadas en el comportamiento de los actores que los integran. En cuanto al enfoque conductual, el argumento de Keohane puede ser debilitado señalando que la eficacia en este contexto se entiende mejor como el grado de cumplimiento de determinadas normas, cuya evaluación

puede ser a menudo difícil debido a problemas de falta de información, pero que no requiere inferencia causal. Keohane tiene razón, sin embargo, al observar que un enfoque conductual impide una explicación en términos de régimen de la regularidad observable en el comportamiento.

Las explicaciones científicas válidas son inferencias lógicas, cuyas premisas incluyen al menos una hipótesis empírica. Sin embargo, si el término régimen se define conductualmente, la declaración general correspondiente en dicha explicación de un determinado patrón de comportamiento no es empírica, sino analítica, es decir, una tautología.

Sin embargo, no se deduce que un concepto conductual de régimen sea inútil para los propósitos científicos sociales. Por un lado, la cuestión puede seguir planteándose de cómo, y cuándo, surgen los regímenes, entendidos como prácticas coherentes con normas explícitas. Por otro lado, el comportamiento con patrones no es la única variable dependiente de interés en un contexto de investigación analítica de regímenes. Otros incluyen la robustez³ del régimen, la medida en que el régimen alcanza los propósitos para los cuales ha sido establecido, los cambios en las capacidades específicas de los miembros del régimen, y los efectos civilizadores en la relación general de los miembros del régimen (Krasner 1983, pp.359-367; Mayer et al. 1993, p.424; Hasenclever et al. 1996).

En cuanto al enfoque cognitivo, la crítica de Keohane puede exagerar los problemas de datos concomitantes. Un enfoque en la acción comunicativa no requiere que el investigador entre en las mentes de los seres humanos, de la misma manera que una comunicación exitosa no depende de alguna habilidad mística por parte de aquellos que intercambian mensajes y realizan actos comunicativos para hacerlo. La comunicación se basa en el conocimiento de las normas públicas, no en el acceso mutuo a sensaciones

³ La robustez o resiliencia hace referencia al "poder de permanencia" de las instituciones internacionales frente a los desafíos exógenos y a la medida en que las opciones institucionales previas limitan las decisiones y el comportamiento colectivo en períodos posteriores, es decir, la medida en que la "historia institucional importa" (Powell 1994, p.341). En otras palabras, las instituciones que cambian con cada cambio de poder entre sus miembros o cuando los participantes más poderosos descubren que sus intereses ya no son atendidos de manera óptima por el régimen actual, carecen de resiliencia. En este contexto, "cambio" puede significar una alteración fundamental del contenido normativo del régimen o un cambio drástico (por lo general, una disminución) en el grado en que sus miembros (o ambos) cumplen realmente con las prescripciones del régimen.

privadas o estados mentales. "*La comprensión del seguimiento de las reglas difiere de un ejercicio de empatía*" (Kratowil 1984, p.706).

Del mismo modo, la validez de ciertos actos performativos, tales como la promesa o la contratación, sólo está vagamente conectada con los pensamientos y sentimientos de los actores mientras realizan estos actos (Austin 1975). Esto no quiere decir que los fenómenos sobre los que Kratowil y Ruggie centran la atención se investigen fácilmente dentro de un marco positivista, Kratowil y Ruggie son los primeros en negarlo. Por lo tanto, en la medida en que las objeciones a su enfoque presuponen los estándares de esta metodología, como parece hacer, al menos a tenor de las críticas de Keohane, se limitan a plantear la cuestión de cómo se estudian mejor los regímenes internacionales y, de manera más general, las normas internacionales.

Por último, las desventajas de la definición de Keohane es que no está bien sintonizada la vinculación conceptual y teórica del análisis de regímenes con el estudio de las instituciones sociales. Las reglas escritas en un pedazo de papel no constituyen instituciones sociales, ni tampoco las promesas o contratos. Si bien los acuerdos interestatales pueden contribuir con frecuencia a la creación de prácticas regidas por normas y, por lo tanto, de instituciones sociales, no existe una conexión lógicamente necesaria entre los acuerdos y las instituciones.

Por otra parte, se ha convertido casi en un punto común entre los investigadores sobre regímenes internacionales que los regímenes son instituciones y, por lo tanto, a menos que uno esté dispuesto a soportar el riesgo de una considerable confusión lingüística e intelectual, tarde o temprano, este uso tiene que ser explícitamente rechazado, y eventualmente abandonado, o bien la definición de régimen tiene que ser ajustada o reconceptualizada. Se puede objetar que el uso de la palabra institución es menos homogéneo de lo que suponemos, y de hecho la propia definición de institución realizada por Keohane (1989, p.3), quien estipula que las instituciones son "*conjuntos de reglas persistentes y conectadas que prescriben roles de comportamiento, limitan la actividad y conforman las expectativas*", no hace ninguna referencia abierta al comportamiento real.

Sin embargo, ni siquiera esta formulación puede legitimar una conceptualización puramente formal de los regímenes. La siguiente consideración puede demostrarlo: No es inusual incluso que las normas acordadas se vuelvan obsoletas en algún momento, aunque nunca se hayan suspendido explícitamente. Las nuevas tecnologías y las

oportunidades materiales pueden socavar las instituciones existentes, dando lugar a nuevas prácticas sociales. En tales circunstancias, estas reglas ya no conformarán las expectativas de los actores, aunque podrían seguir siendo las reglas de un régimen existente, siempre y cuando asumamos una comprensión formal de este término. Así pues, incluso en los propios términos de Keohane y contrariamente a sus intenciones conceptuales explícitas, no parece necesario que los regímenes formalmente definidos sean instituciones.

Desafortunadamente, las teorías sobre los regímenes internacionales a menudo no son lo suficientemente precisas, y mucho menos explícitas, en cuanto a qué enfoque usar para conceptualizar los regímenes. Es probablemente justo decir, sin embargo, que las teorías basadas en intereses y en el poder se inclinan hacia un enfoque formal o, con menor frecuencia, hacia un enfoque conductual, mientras que las teorías basadas en el conocimiento, como es lógico, favorecen una definición cognitiva del régimen. Además, como señalan Kratochwil y Ruggie (1986, p.764), el concepto de régimen comparte este destino de ser impugnado con muchos otros conceptos más conocidos de las ciencias sociales, incluyendo tales como "poder" y "estado", que están bastante cerca de las posiciones de muchos críticos radicales del análisis de régimen.

Tras haber revisado los principales debates conceptuales referentes al concepto de régimen internacional, la principal conclusión que se puede extraer de los mismos es la falta de consenso entre los distintos investigadores de esta materia sobre como aproximar y definir lo que es un régimen internacional. Muchos de ellos están de acuerdo en que la definición clásica o krasneriana es limitada y/o vaga a la hora de identificar y definir las características de lo que es un régimen internacional. No obstante, ninguna alternativa generada desde entonces ha logrado el mismo nivel de consenso y apoyo. De hecho, la definición de Krasner sigue siendo la más empleada a la hora de estudiar regímenes internacionales. Al mismo tiempo, la falta de consenso sobre una definición alternativa nos legitima aún más para usar la definición clásica en nuestra investigación, ya que es la única que recibe un apoyo sustancial en el ámbito académico formal. Ahora bien, tal y como señalan Wolf y Zürn (1986, p.204), es necesario desarrollar la definición de Krasner añadiendo el atributo de la efectividad de las reglas, en términos de aceptación, cumplimiento y condicionante del comportamiento de un actor internacional. Es por ello que también adoptaremos elementos de la aproximación conductual a la teoría de regímenes.

Por último, la definición clásica también nos es útil a la hora de conceptualizar el régimen de no-proliferación nuclear, debido a que este régimen cumple todas las características descritas por Krasner, tal y como señala Harald Müller (1989, p.282-290). Se puede considerar que el régimen de no-proliferación nuclear se basa en cuatro principios:

- 1) Un principio que vincula la proliferación de armas nucleares a una mayor probabilidad de guerra nuclear.
- 2) Un principio que reconoce la compatibilidad de una política multilateral de no-proliferación nuclear con la continuación e incluso la difusión del uso de la energía atómica con fines pacíficos.
- 3) Un principio que establece una conexión entre la proliferación nuclear horizontal y vertical, es decir, la noción de que, a largo plazo, la proliferación de armas nucleares sólo puede detenerse si las potencias nucleares están dispuestas a reducir sus arsenales nucleares.
- 4) Un principio de verificación.

Una variedad de normas sirve para guiar el comportamiento de los miembros del régimen de tal manera que produzcan a resultados colectivos que estén en armonía con los objetivos y las convicciones compartidas que se especifican en los principios del régimen.

En el caso que nos ocupa, Müller (1989, p.283) identifica nueve de esas normas, entre ellas la obligación de los Estados no poseedores de armas nucleares de abstenerse de producir o adquirir armas nucleares, la obligación de todos los miembros del régimen de no ayudar a los Estados no poseedores de armas nucleares en la producción o adquisición de armas nucleares, y la obligación de los Estados poseedores de armas nucleares de entablar negociaciones serias con el propósito de concluir tratados de desarme nuclear.

Una serie de reglas más específicas convierten las normas del régimen en prescripciones o proscripciones concretas, en virtud de las cuales la densidad de reglas, es decir, el número y la especificidad de las reglas que concretan una norma dada, varía considerablemente según la norma del régimen. Así pues, las normas relativas a la exportación y verificación nuclear han dado lugar a regulaciones muy detalladas, que permiten distinguir claramente entre comportamientos conformes y no conformes por parte de los Estados miembros. Sin embargo, otras normas, en particular las que crean obligaciones específicas para las potencias nucleares, siguen siendo vagas debido a que

los miembros del régimen no logran llegar a un acuerdo sobre las normas correspondientes, por ejemplo, las normas relativas a los plazos para el desarme nuclear.

Por último, diversos tipos de procedimientos forman parte integrante del régimen de no-proliferación, por ejemplo, los procedimientos para el examen y la revisión colectiva de las disposiciones del Tratado de No-Proliferación. Si bien este tratado constituye la columna vertebral normativa del régimen, no debe equipararse con el régimen como tal. Otros documentos, como las Directrices de Londres para los proveedores de material nuclear, el estatuto del OIEA, o los Tratados de Tlatelolco y Rarotonga, explican en detalle los mandamientos jurídicos que, junto con el TNP, constituyen el contenido del régimen de no-proliferación nuclear (Müller 1993, p.362).

2.2 Teoría de la contestación

La investigación sobre las normas alentó a los primeros encargados de establecerlas a evitar centrarse en los procesos que hacen que las normas parezcan débiles como factores explicativos, como la impugnación, la erosión y el retroceso de las mismas (Deitelhoff y Zimmermann 2013). Sin embargo, recientemente se han hecho varias contribuciones, desde diversos enfoques teóricos y metodológicos, sobre la impugnación de las normas internacionales (Großklaus 2017). No obstante, sólo se ha estudiado la promoción de normas liberales, y su difusión se ha contabilizado en función de su supuesto valor inherente (Großklaus 2017). La mayoría de estos trabajos han puesto sus miras en la clasificación de los actores y sus estrategias; por ejemplo, Alan Bloomfield (2016) ha trazado las funciones de diferentes actores internacionales. Clifford Bob (2012) ha sostenido que las organizaciones jurídicas de la sociedad civil funcionan a nivel mundial de manera que reflejan las de las organizaciones no gubernamentales (ONG) liberales. Nicole Deitelhoff y Lisbeth Zimmermann (2013, p.5) han distinguido el desafío a la aplicación del desafío a la justificación. Por último, en una inversión a veces explícita del ciclo de vida de las normas, como la ideada por Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (1998). Una excepción pertinente a estos argumentos basados en los actores puede encontrarse en las contribuciones de Michael Zürn (2012), que sostiene que cuanto más autoridad tienen las instituciones internacionales, más probable es que surja una oposición o contestación a las mismas. Como resultado, han surgido dos posiciones opuestas. Para algunos autores, la impugnación o contestación promueve la especificidad y la legitimidad de las normas, así como su traducción a contextos locales específicos, lo que

las hace más efectivas (Wiener 2014). En cambio, otros académicos han señalado que la contestación puede conducir no a una difusión de la norma, sino a una regresión (Panke y Petersohn 2012).

La noción de que la UE está siendo cada vez más impugnada o contestada en lo que respecta a su acción exterior ha sido expresada repetidamente por altos funcionarios, así como por el mundo académico más recientemente (Johansson-Nogués et al. 2020). Por ejemplo, la percepción de que la UE está siendo cuestionada por un conjunto diverso de actores internacionales se expresa en el párrafo inicial de la Estrategia Global de la Unión Europea (Servicio Europeo de Acción Exterior 2016, p.10), en el que se afirma que "*en tiempos de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que ha traído una paz, una prosperidad y una democracia sin precedentes, está siendo desafiado*". Los análisis académicos, por su parte, indican que esta impugnación deriva de una serie de crisis mundiales e intracomunitarias diversas pero interrelacionadas que, combinadas, equivalen a la situación actual que afecta a la UE y a su política exterior, de seguridad y de defensa (Barbé y Morillas 2019; Dinan et al. 2017; Johansson-Nogués 2018; Müller 2016; Rosamond 2019; Youngs 2018).

En lo que respecta a su política de no-proliferación, y concretamente a la acción exterior de la UE en este ámbito político, la contestación de terceros se centra en la dinámica de un orden mundial liberal dirigido por Occidente que se está erosionando constantemente (Acharya 2017; Buzan y Lawson 2015; Ikenberry 2013). Un número creciente de Estados grandes y pequeños están compitiendo por una mayor libertad para aplicar sus propios principios y enfoques de la no-proliferación nuclear. En este sentido, tanto las potencias emergentes (por ejemplo, China y Rusia) como las potencias revisionistas (por ejemplo, Estados Unidos) han estado a la vanguardia del proceso de modificación y erosión de las normas existentes sobre la no-proliferación nuclear durante la última década. A este grupo de países también se pueden añadir los que no poseen armas nucleares según el TNP, que han intentado desarrollar nuevos marcos normativos-jurídicos para la acción política fuera del tratado (por ejemplo, la Iniciativa Humanitaria y el Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares de 2017). Sin embargo, son precisamente los Estados Unidos, el arquitecto mismo del actual régimen mundial de no-proliferación nuclear, los que aparentemente se han sumado a las filas de los contendientes al retirarse de los acuerdos multilaterales de control de armas o de los compromisos financieros de los

principales órganos de no-proliferación. Esto, según algunos observadores, puede atribuirse directamente a la política del presidente de los Estados Unidos Donald Trump "*America-first*", mientras que otros consideran que el desafío actual es la culminación de la ambivalencia de larga data de los Estados Unidos hacia el multilateralismo (Newman et al. 2006). En consecuencia, la Unión Europea se encuentra cada vez más sola como la autoproclamada protectora de un orden de no-proliferación nuclear multilateral basado en normas y sus instituciones. En opinión de la ex Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidenta de la Comisión Europea, Federica Mogherini, *"Las normas fundamentales de las relaciones internacionales se están cuestionando sistemáticamente, y esto es una mala noticia. Demasiados líderes sólo hablan el lenguaje de la política del poder y la confrontación. El derecho internacional y los acuerdos multilaterales se perciben cada vez más como un obstáculo para los poderosos en lugar de una garantía para todos"* (Servicio Europeo de Acción Exterior 2019).

A este respecto, quisiera destacar el hecho de que la dinámica descrita anteriormente no es nueva, sino que forma parte de un proceso más amplio y antiguo de contestación de ciertos principios y normas que han regido las relaciones internacionales contemporáneas durante décadas. La novedad de la situación actual es que los actores que desafían el orden internacional son nuevos, tanto si actúan solos como si se unen a los que lo hacen desde hace mucho tiempo (Johansson-Nogués et al. 2020). La crisis y el desafío actuales que afectan a la Unión Europea han recibido la debida atención en la literatura académica. La UE está siendo puesta a prueba en las normas y valores fundamentales que guían su política exterior. Se trata de una cuestión importante en el contexto de los debates más amplios sobre las crisis europeas, ya que esos desafíos políticos pueden tener efectos estructurales más profundos y a más largo plazo en la acción exterior de la UE y su capacidad de resistencia como actor internacional, así como en el régimen internacional de no-proliferación nuclear, porque recordemos que la impugnación de la política de no-proliferación nuclear de la UE tiene lugar en el proceso más amplio de impugnación o contestación de las normas del régimen de no-proliferación nuclear. En este sentido, y por razones de claridad conceptual, definiremos las normas como expresiones sociopolíticas de normas intersubjetivas de comportamiento apropiado (Finnemore y Sikkink 1998). La impugnación de las normas, a su vez, es una práctica social por la que los actores expresan de manera discursiva o práctica su desaprobación de dichas normas

y las acciones que se corresponden con ellas. Prestamos especial atención al vínculo entre las normas impugnadas y su legitimidad. Inherente al proceso de impugnación de normas está la idea de que a medida que las normas de comportamiento apropiado en determinados entornos políticos, sociales y culturales son impugnadas, reinterpretadas y transformadas, la validez de las normas se debilita o refuerza (Badescu y Weiss 2010; Deitelhoff y Zimmermann 2013; Krook y True 2010; Wiener 2012, 2014). Las normas no están talladas en piedra, sino que están sujetas a la interpretación y al cambio de significado, desencadenados tanto por acontecimientos intrínsecos como extrínsecos. Estas disputas sobre el significado normativo son la fuerza motriz de la dinámica de las normas. Son desencadenadas por actores comprometidos con la preservación del *statu quo*, la reforma del régimen o la revolución. El hecho de que la controversia dé lugar a un progreso normativo, o a un bloqueo o incluso a un retroceso, depende en última instancia de tres factores: el compromiso de las partes poderosas de apreciar las preocupaciones de la mayoría, la labor de los “constructores de puentes” para llegar a compromisos, y la creación de beneficios mutuos a partir del cumplimiento de todos. Si se acompaña de un espíritu de comprensión y compromiso, surge una dinámica normativa positiva. Pero cuando la impugnación de las normas genera un bucle de retroalimentación antagónico que aleja aún más a las partes, la comunidad del régimen queda destrozada; el incumplimiento flagrante podría entonces dar lugar a una respuesta inadecuada, las partes recurren al unilateralismo y buscan el progreso fuera de los procedimientos normativos establecidos. Esto puede conducir a la erosión de las normas o incluso al colapso de los regímenes multilaterales. Esos procesos pueden surgir cuando las reclamaciones profundamente emocionales de justicia guían a cualquiera de las partes y dificultan el compromiso. Cuando las coaliciones antagónicas de la oposición chocan a lo largo del tiempo, impidiendo toda adaptación del sistema de normas a las circunstancias cambiantes, una norma parecerá cada vez más ineficaz. Los miembros pueden perder interés en su cumplimiento.

Hay tres tipos de normas en lo que respecta a la política exterior de la UE: Las normas del tipo 1 son normas amplias y globales que se dan por sentadas y gozan de un amplio reconocimiento social y moral (por ejemplo, derechos humanos, estado de derecho, democracia, y soberanía). Estas normas suelen considerarse los pilares de la gobernanza mundial y se expresan en forma de derecho, principios o prácticas internacionales incorporados en regímenes, tratados u organizaciones internacionales. Las normas de tipo

2 especifican y regulan con más detalle las diferentes normas fundamentales a las que están vinculadas (por ejemplo, abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial de un Estado, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas). Por último, el Tipo 3 se refiere a las normas de bajo contenido moral, que incorporan requisitos detallados, incluidos los técnicos, sobre la forma en que los gobiernos, las organizaciones o los particulares deben aplicar las normas fundamentales en el plano nacional del Estado (por ejemplo, el consentimiento del gobierno anfitrión a las intervenciones internacionales en el plano nacional) (Johansson-Nogués et al. 2020). Nuestros estudios de casos mostrarán que la mayor parte de la impugnación o contestación a la UE en materia de no-proliferación nuclear se produce en las normas de Tipo 1 y Tipo 2, que sin duda pueden afectar también al Tipo 3. En cualquier escenario de impugnación de normas, hay debates sobre los límites de las normas (donde termina una norma de tipo 1 y comienza una de tipo 2), su posición (jerarquía interna), y su ubicación relativa. La impugnación de normas, como transversal a los diferentes niveles de la cuadrícula normativa o que se extiende entre varias cuadrículas normativas, es en parte un efecto natural de la incorporación de normas en una estructura co-constituida de "*significados en uso*" (Milliken 1999, p.231). Las normas, aunque aparentemente fijas y estables en su significado, dependen de la interpretación de los significados que les da el agente y de su contexto espacio-temporal (Krook y True 2010; Dietelhoff y Zimmermann, 2013). Dado que los significados intersubjetivos en el uso y la comprensión de las normas son naturalmente variados en un contexto culturalmente diverso, como el sistema internacional actual, no se puede esperar que la respuesta sea simétrica o clara y fácilmente clasificable. Este desacuerdo acerca de la categoría normativa a la que se hace referencia o el nivel de tipo de norma que se impugna tiene importantes consecuencias para las normas y su legitimidad (Johansson-Nogués et al. 2020).

Con respecto a las formas o modos de impugnación, Antje Wiener (2014; 2017) distingue cuatro formas diferentes de impugnación: El arbitraje es la modalidad jurídica de impugnación en la que la impugnación se centra en plantear cuestiones relacionadas con los procesos judiciales y los códigos jurídicos formales. El debate se refiere al modo apolítico de impugnación, que consiste en "*abordar los reglamentos y normas con respecto a los regímenes transnacionales de conformidad con códigos institucionales semiformales blandos*" (Wiener 2017, p.2). Justificación es el modo moral de impugnación que consiste en cuestionar los principios de justicia. Por último, la

contención es la práctica social de la impugnación que permite a los agentes examinar críticamente las normas, reglamentos o procedimientos de la sociedad mediante el uso de múltiples códigos en entornos no formales. Estas categorizaciones son útiles ya que representan los cuatro principales modos de argumentación en las relaciones internacionales (impugnación jurídica, política, moral y social). Sin embargo, esperamos observar la impugnación política, moral y social como las más presentes en nuestros estudios de casos.

Con respecto a la intensidad de la impugnación, sostenemos que el modo de impugnación en nuestros estudios de casos es importante para determinar el efecto de la impugnación sobre la legitimidad de la norma. Hemos visto que la distinción entre suave y duro nos permite destacar importantes diferencias en la impugnación. En primer lugar, la respuesta hacia el extremo más suave del espectro es indicativa de la realidad cotidiana de los múltiples significados disonantes en uso. La naturaleza misma de las reglas está mal definida, y muchos significados disonantes en uso pueden coexistir normalmente a lo largo del tiempo sin fricción. Las impugnaciones en el extremo más suave del espectro se producen cuando un interesado se opone a que los límites de una norma se alejen de lo que se percibe como una contravención del amplio espíritu de la norma. La impugnación suave se parece más a una impugnación de uso, en sentido estricto, que a una impugnación de la norma. Además, en términos de impugnación suave también sugiere que los contestatarios a menudo se mantienen dentro de los límites establecidos por el contexto específico, en términos de asimetrías de poder, diseños institucionales y valores básicos compartidos. En lugar de actuar con dureza, la mayoría de los contestatarios blandos tienen en cuenta los factores que deben tenerse en cuenta a fin de evitar una impugnación lenta pero continua para evitar enfrentamientos demasiado intensos. Si dirigimos nuestra atención a la impugnación en el extremo más duro del espectro, argumentamos que las formas más duras de impugnación son indicativas de cuando los significados en uso no se concilian fácilmente ya que pueden convertirse en opuestos lógicos y las prácticas pueden interpretarse como una violación del espíritu de la norma. Así pues, una impugnación más fuerte suele dar lugar a que se propongan normas alternativas, a que se cambien los foros de deliberación para reabrir el debate o a que surjan discursos y prácticas que impiden la aplicación efectiva de la norma. Por consiguiente, las formas más difíciles de desafío se denominan mucho más correctamente desafíos a la norma. El desafío duro también parece más probable que dé lugar a cambios en los escenarios de

desafío, ya que el desafiante trata de encontrar un foro en el que el desafío pueda ganar la mayoría de los partidarios o en el que las constelaciones de poder sean más favorables a la interpretación de la norma del desafiante. A este respecto, esperamos observar en nuestros estudios de casos ambos tipos de intensidades en la respuesta a las normas del régimen de no-proliferación nuclear, así como a las normas y acciones de la UE en el mismo.

Sin embargo, el hecho de que se cuestione a la Unión Europea en materia de no-proliferación nuclear no significa, al menos no esperamos encontrar pruebas empíricas de ello, que se estén deslegitimando sus normas. ¿Por qué? En primer lugar, la asimetría de poder que se pone de manifiesto en los estudios de casos analizados, la impugnación de normas en la bibliografía suele describirse como un acto política y normativamente deseable de compromiso directo entre partes interesadas culturalmente diversas para determinar la validez de la norma. Antje Wiener (2014, p.46), por ejemplo, sostiene que el cuestionamiento es una práctica profundamente cosmopolita, democrática y pluralista, ya que entraña "*la libertad de entablar con otros un diálogo sobre las normas, principios y reglas de gobierno dentro de un orden político*". El cuestionamiento entendido de esta manera es el supuesto central de un estudio más amplio de que, en principio, las normas, reglas y principios inherentes al gobierno deben ser cuestionados en cualquier momento por quienes se rigen por ellas (Dahl 1971; Habermas 1991; Tully 2002). Sin embargo, esto implica la igualdad de oportunidades de expresión y de acceso a los foros para impugnar las normas, lo que no siempre es así. En este sentido, los actores estructuralmente más poderosos del sistema tienen la capacidad de producir las normas o el lujo de simplemente ignorar las perspectivas disonantes que informan las prácticas de los actores menos poderosos para desafiar las normas. Una idea que comparten todas las publicaciones poscoloniales, críticas, feministas y/o postestructuralistas es que los actores estructuralmente poderosos tienen cierta capacidad para determinar la normatividad que, en última instancia, aumenta o disminuye la legitimidad de una norma (Cox 1999; Epstein 2012). El poder estructural de la UE aumenta naturalmente cuando existe una voluntad política intracomunitaria de cerrar filas en defensa de las normas y valores fundamentales que sustentan la política exterior de la UE. Esto tiene un riesgo inherente a medio y largo plazo de que la legitimidad de las normas de política exterior de la UE se vea socavada si se supone que es estructuralmente influyente. Esto es particularmente cierto en las ocasiones en que los desafíos a las normas son expresados por otros actores de

importancia estructural. Las teorías críticas, feministas y postcoloniales también nos alertan sobre el hecho de que los actores influyentes pueden preservar su legitimidad normativa cooptando a los actores más débiles (Cox 1999). La UE puede optar por dar cabida a las preocupaciones de los que contestan sus normas y prácticas o atrincherarse en el *statu quo* (Barbé et al. 2016; Ikenberry 2011), esto afectará a largo plazo a la legitimidad de las normas y a la acción exterior de la UE en este ámbito.

Sin embargo, cabe señalar que las normas que guían la política exterior de la UE parecen ser más resistentes a los desafíos de las normas externas e internas de lo que a veces se espera de los informes más alarmistas. No obstante, somos conscientes de que los procesos de impugnación de normas y su vínculo con la legitimidad deberían analizarse idealmente durante un período más largo. En este sentido, será necesario seguir profundizando en este programa de investigación.

2.3 Performance theory o teoría del desempeño

Performance theory, o la teoría del desempeño (a falta de una mejor traducción), es un cuerpo teórico emergente en literatura sobre la actuación, efectividad y eficiencia de las organizaciones internacionales. Conceptualiza la actuación de estas más allá de las nociones de presencia y *actorness*, las cuales han ocupado los debates sobre la acción internacional de la UE en sus primeros años de existencia, y también trasciende la evaluación de la acción de la UE meramente sobre la base de parámetros de eficacia. Como Tamar Gutner y Alexander Thompson (2010) postulan, debemos examinar cómo una OI alcanza sus objetivos, examinando el mecanismo que conduce a un desempeño satisfactorio o subóptimo. Así, definen el desempeño como el "*proceso por el cual se persiguen las metas establecidas*", caracterizado a su vez como el esfuerzo, la eficiencia y la habilidad puesta en práctica (Gutner y Thompson 2010, p.232). En contraste con la eficacia, el concepto de desempeño no se refiere sólo a la consecución de los objetivos o metas establecidas, sino también a los procesos internos de las OI. Una organización puede alcanzar los objetivos acordados incluso cuando su rendimiento global no es impresionante. Esto puede deberse a la falta de ambición o simplemente a la conciencia de las limitaciones internas y externas que impiden a la organización cumplir los objetivos. Por el contrario, un desempeño positivo puede no ser considerado efectivo porque las metas originales son demasiado ambiciosas en primer lugar o son incongruentes con los escasos recursos de la organización (Gutner y Thompson 2010, pp.

231-232). En el contexto de la UE, este punto invoca la noción de la brecha de capacidades y expectativas que dominó el análisis de los fracasos de la Política Exterior y de Seguridad Común⁴ (PESC) en los años 1990 (Hill 1993). Por lo tanto, la eficacia es sólo un posible indicador para evaluar el desempeño de una OI, y basarse exclusivamente en la eficacia puede inducir a error al evaluar el rendimiento internacional de la UE (Jørgensen et al. 2011).

Los avances de la política interna y los desarrollos institucionales en el proceso de integración europea siempre han tenido importantes externalidades, dando forma a las percepciones y expectativas de otros actores internacionales (Allen y Smith 1990). Existe así pues una vinculación entre visibilidad y acción, la cual no siempre es perceptible, mostrando así una diferencia entre presencia y *actorness*. Este último concepto se refiere a la capacidad de actuar, mientras que la presencia indica principalmente una función de ser más que de actuar. La *actorness* implica un grado de independencia del entorno externo, pero también un grado de autonomía de los constituyentes internos, señalando así una entidad política capaz de formular propósitos, tomar decisiones y emprender acciones intencionadas (Bretherton y Vogler 2006; Groenleer y van Schaik 2007). Al tender puentes entre los dos conceptos y llevar el debate más allá hacia el análisis de los efectos de las acciones internacionales de la UE, se ha introducido en el debate un impacto político exterior que hace que un actor sea significativo o no en los asuntos internacionales, lo que implica la capacidad de la UE para influir en lo que hacen otros actores internacionales, o lo que perciben. Esto está llevando a los círculos académicos a analizar la política exterior de la UE en base al concepto de “*performance*” o desempeño, una conceptualización que vincula la acción de la UE con los efectos provocados por dicha acción. Al igual que la presencia fue una consecuencia de la vacilación inicial en los primeros años de la PESC, el desempeño está vinculado a la crisis de legitimidad más amplia de la UE. La evolución del desempeño de las OI ha surgido como una

⁴ La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es la política exterior organizada y acordada de la Unión Europea (UE) para la diplomacia y las acciones de seguridad y defensa principalmente. La PESC sólo se ocupa de una parte específica de las relaciones exteriores de la UE, cuyos ámbitos incluyen principalmente la política comercial y otros campos como la financiación a terceros países. Las decisiones requieren la unanimidad de los Estados miembros en el Consejo de la Unión Europea, pero una vez acordadas, algunos aspectos pueden decidirse posteriormente por mayoría cualificada. La política exterior está presidida y representada por el Alto Representante de la UE, actualmente Josep Borrell. Para más información véase el siguiente enlace: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aforeign_security_policy (Acceso 04/05/2022).

preocupación clave ante la creciente crítica hacia este tipo de instituciones (Zweifel 2005). La UE también se ha visto, y se está viendo, afectada por estas críticas.

En contraste con la eficacia, que está asociada con la capacidad de una organización para lograr ciertos resultados, el concepto de desempeño no sólo se refiere al logro de los objetivos acordados. Se profundiza al tomar en consideración los procesos subyacentes, internos a la organización y de alcance de acuerdos. Evalúa implícitamente el contenido de estos objetivos y aborda cuestiones relativas a su definición. En este sentido, una organización puede cumplir los objetivos acordados, es decir, ser eficaz, incluso cuando su rendimiento global no es muy impresionante. Esto puede ser una indicación de bajos estándares organizacionales de éxito, falta de ambición, o simplemente conciencia de las limitaciones internas y externas que impiden a la organización cumplir con los objetivos. Del mismo modo, un desempeño positivo en términos de activación y compromiso puede no ser considerado efectivo porque los objetivos originales son muy ambiciosos y difíciles de alcanzar en primer lugar o son incongruentes con los escasos recursos de la organización y la capacidad para alcanzarlos (Gutner y Thompson 2010, pp.231-232). En el contexto de la UE, este punto hace referencia a la brecha de capacidades y expectativas, que dominó gran parte del análisis académico y político de los fracasos de la PESC en los años 1990. La implicación es que la eficacia es sólo un posible indicador, entre otros, que puede utilizarse para evaluar el rendimiento de una OI y que basarse exclusivamente en la eficacia puede inducir a error con respecto al rendimiento internacional de la UE (Jørgensen et al. 2011).

El desempeño de las OI en general es extremadamente propenso al problema del "ojo del observador", en el sentido de que la evaluación depende mucho del evaluador (Gutner y Thompson 2010, pp.233-234). Las diferentes partes interesadas, es decir, los miembros de una OI, pueden tener diferentes preferencias y percepciones de lo que es la OI y lo que debería hacer en el mundo. Dado que las OI suelen desempeñar múltiples funciones y tienen mandatos amplios que no ofrecen criterios de evaluación específicos, los dirigentes difieren en lo que consideran éxito y fracaso. Incluso podría darse el caso de que una OI de bajo rendimiento sea deseable para algunas partes interesadas, especialmente aquellas que se ven arrastradas en un acuerdo contractual para crear una OI por miedo a la exclusión sin respetar plenamente su lógica o sus principios rectores (Lipson 2010). La misma diferenciación con respecto al rendimiento se aplica a los miembros y no miembros de una OI, ya sean Estados u otros actores internacionales. Ambas dimensiones

son relevantes en el caso de la UE: la heterogeneidad de las partes interesadas, es decir, los estados miembros, garantiza la diferenciación interna en la evaluación de la consecución de sus objetivos y el rendimiento internacional. Al mismo tiempo, es posible que se expresen críticas generalizadas sobre el compromiso de la UE en los asuntos internacionales desde fuera de la comunidad política que ignora las dificultades inherentes a un orden multilateral como la UE para cruzarse con otros órdenes de este tipo, sobre todo con las Naciones Unidas (Laatikainen y Smith 2006, pp.19-22).

2.3.1 Los tres niveles de análisis del desempeño

En cuanto a los niveles de análisis, podemos identificar tres niveles, teniendo en cuenta el resultado y el impacto de las actividades internacionales de la UE.

2.3.1.1 Resultado (nivel – micro)

La perspectiva de resultados a nivel micro está relacionada básicamente con el proceso de formación de políticas dentro de la UE, centrándose en los resultados de las dinámicas políticas e institucionales internas que informan el compromiso internacional de la UE. Este resultado puede ir desde el mero discurso, como las declaraciones comunes y las declaraciones retóricas, hasta las decisiones sobre acciones políticas y económicas. Podría tratarse de un documento político global formal en el que se esbocen las posiciones de la UE en un ámbito o en asuntos internacionales en general, como por ejemplo la Estrategia Europea de Seguridad; o podría tener un enfoque muy limitado, como una declaración o una decisión del Consejo de la UE sobre una línea de acción prevista en una crisis regional. También podría adoptar una forma más abstracta en el sentido de esbozar normas, principios y reglas de acción generales. En cualquier caso, constituye el punto de partida del análisis de resultados e impacto y ofrece un punto de referencia para su evaluación (Underdal 2002, p.6).

Para evaluar los resultados de un acto concreto, primero es necesario examinar si este actor posee procesos de elaboración de políticas públicas efectivos o no; ya que, sin estos procesos es muy difícil obtener resultados, y sin resultados es prácticamente imposible evaluar el desempeño de un actor. Una vez que se obtiene un resultado, los indicadores de desempeño comprenden la claridad, la significación, la pertinencia para las partes interesadas y la inclusividad. En general, los cuatro indicadores tienen una relación

positiva con los resultados y aumentan las perspectivas de desempeño también en relación con los resultados y los efectos.

La claridad de los resultados sugiere que los estados miembros de la UE tienen una visión clara de lo que se necesita o se puede hacer y de cómo hacerlo. La significación y la pertinencia reflejan el grado de respuesta de la UE al problema en cuestión. Unos resultados significativos implican una respuesta de la UE adaptada al problema real. Tanto para los indicadores de claridad como para los indicadores de significación, un resultado puede ser deliberadamente contundente o confuso sólo para que la UE salve la cara y enmascare las diferencias subyacentes entre los estados miembros. Los resultados, que son relevantes para los Estados miembros de la UE, limitan la acción autónoma de los Estados miembros cuando piensan que la UE no responde adecuadamente a un desarrollo internacional.

Por último, la inclusión está vinculada a la pertinencia y garantiza la síntesis de puntos de vista divergentes en lugar de la marginación y la alienación de las partes interesadas.

2.3.1.2 Resultado (nivel – medio):

La aproximación a los resultados de la UE a nivel micro obliga a centrar el foco analítico en la implementación o aplicación del resultado a nivel medio, y el ajuste derivado del comportamiento de la UE. En este sentido, el resultado a nivel medio se refiere a la activación internacional de la UE a lo largo de las líneas de sus objetivos y refleja la forma en que la UE alcanza resultados a nivel internacional. Puede adoptar la forma de un compromiso internacional activo en la consecución de un objetivo determinado, como la gestión de una crisis de seguridad regional o la lucha contra una amenaza identificada para la seguridad, como la proliferación de armas nucleares. Además, puede incluir iniciativas de creación de nuevos ordenamientos políticos internacionales o de ajuste de los existentes, en congruencia con las normas, principios e intereses de la UE, contribuyendo a la creación o reforma de la OI (Young 1999). Estos resultados no llevan necesariamente a la resolución de los problemas para los cuales se decidió en un principio tomar la decisión de actuar. En este sentido, la perspectiva de los resultados a nivel medio centra su foco analítico en los esfuerzos y las acciones de la UE y no en su impacto.

A este nivel, podemos identificar tres criterios de desempeño: coherencia, uso adecuado de los instrumentos disponibles y oferta de liderazgo internacional. Existe una asociación positiva entre los tres criterios y el desempeño de los resultados. La primera vincula el resultado con la perspectiva de los resultados, examinando hasta qué punto existe un cambio de comportamiento en la UE como resultado de los resultados acordados. La coherencia temporal implica un grado de continuidad del comportamiento en consonancia con el producto decidido. La coherencia política sugiere un comportamiento internacional de la UE sin contradicciones. Se ha clasificado de forma tripartita para reflejar, en primer lugar, la coherencia entre las políticas de la UE y las nacionales (dimensión vertical); en segundo lugar, la coherencia entre los distintos ámbitos políticos (dimensión horizontal); y, en tercer lugar, la coherencia entre las instituciones de la UE (dimensión institucional) (Nutall 2005, p.98). Los otros dos criterios se refieren principalmente a la forma en que la UE pretende obtener resultados, si hace pleno uso de los recursos e instrumentos disponibles y si adopta un perfil de liderazgo. Ambos son indicios de decisión y revelan la intención de la UE de convertirse en un actor internacional más importante. Es importante dejar claro que el indicador no se refiere a los recursos e instrumentos en sí, sino a su utilización. La evaluación de los instrumentos que posee la UE es necesaria para captar la capacidad de los actores de la UE y contribuir a las discusiones no concluyentes sobre los vacíos de capacidades de la UE (Schunz et al. 2012, pp.34-35), pero ofrece poco en cualquier intento de evaluar si esta capacidad se realiza o no.

2.3.1.3 Impacto (nivel – macro)

El análisis del impacto de las actividades de un actor internacional busca evaluar el desempeño de dicho actor, en nuestro caso, el resultado de las actividades de la UE. En términos metodológicos, el reto desde esta perspectiva es establecer la causalidad entre las acciones de la UE y el nuevo entorno, con el fin de atribuir a la UE la evolución de la situación y establecer de forma sólida cualquier afirmación sobre el historial de rendimiento de la UE. La cuestión contra fáctica subyacente que debemos tener en cuenta y tratar de abordar es lo que habría ocurrido si la UE no hubiera intervenido.

Existen tres tipos de normas de evaluación comparativa a la hora de evaluar la dimensión del impacto externo de las OIs: logro de metas, resolución de problemas y óptimas colectivas (Mitchell 2008, pp.87-90). El logro de los objetivos implica una evaluación

sobre la base de los objetivos organizativos formales identificados en el resultado a nivel micro. Presumiblemente, como se mencionó anteriormente en los criterios de claridad y significación de los resultados, éstos suelen ser poco ambiciosos o confusos, lo que permite a una OI y/o a sus partes interesadas reivindicar el éxito y el buen desempeño, en cualquier caso. A menudo, para evitar los costos de reputación de un "mal desempeño", las metas son intencionalmente poco ambiciosas y por lo tanto se logran fácilmente. Un enfoque de resolución de problemas es un estándar más ambicioso de impacto que asocia el desempeño con el progreso hacia la resolución de un problema, tal como lo definen los creadores y las partes interesadas de una organización. En el lenguaje de la UE, es posible que los Estados miembros sepan lo que quieren lograr, pero reconociendo las dificultades, producen un resultado mucho menos ambicioso que constituye su punto de referencia formal de desempeño. Por último, la norma colectiva óptima es aún más ambiciosa que las dos anteriores, elevando aún más el umbral del "buen desempeño" al seleccionar un enfoque más holístico de lo que constituye la solución a un problema. Por ejemplo, para la UE, negociar un alto el fuego en un conflicto regional puede ser un indicio de una intervención exitosa, pero esto no produce una solución global a la crisis. O bien, orquestar la respuesta internacional al programa nuclear iraní puede haber obtenido algunos elogios para la UE, pero no ha resuelto la cuestión.

La eficacia y la eficiencia son los dos principales indicadores para evaluar el impacto del desempeño de la UE. La eficacia refleja principalmente el grado de consecución de los objetivos de la UE, independientemente de quién los defina y de cuál sea su contenido (Groen y Niemann 2013; Niemann y Bretherton 2013). Al vincular el resultado con el desempeño del impacto, sería razonable esperar que una mayor coherencia conduzca a una mayor eficacia (Rhinard y Kaeding 2006; Frieden 2004). Sin embargo, hay pruebas empíricas de que una fuerte coordinación no siempre aumenta el impacto internacional de la UE (Smith 2010; Gstöhl 2009). En este sentido, la coherencia es una condición necesaria pero no suficiente para que la UE sea eficaz y ejerza influencia internacional (Thomas 2012). La eficiencia refleja la relación entre los recursos utilizados y su impacto real, lo que implica que, dada la escasez de recursos de la UE, su utilidad marginal también debería tenerse en cuenta a la hora de evaluar los resultados de la UE en materia de impacto (Jørgensen et al. 2011).

2.3.2 Parámetros condicionantes del desempeño internacional de la UE

El desempeño internacional de la UE en los tres niveles de análisis descritos anteriormente depende de tres parámetros: la homogeneidad de las preferencias de los Estados miembros; la competencia interna y externa de la UE; y el contexto de negociación en el que se producen las interacciones (Van Schaik 2013). Las dos primeras son endógenas en el proceso de integración europea, complementarias e interrelacionadas; la tercera, de carácter exógena, refleja el hecho básico de que la UE no se haya sola en el sistema internacional y, por lo tanto, cualquier cuenta de resultados está muy condicionada por lo que hacen otros actores internacionales y por cómo se estructuran las relaciones de la UE con ellos. Este último punto está directamente ligado o vinculado en el último indicador de desempeño establecido en el apartado anterior, y sobre el cual enfatizaremos nuestro análisis, tal y como la pregunta de investigación y la hipótesis principal nos dan a entender.

2.3.2.1 Factores endógenos:

La homogeneidad de las preferencias entre los mandatarios es un tema omnipresente para cualquier esquema de coordinación. En una línea de pensamiento intergubernamental típica, los Estados miembros intentan avanzar sus preferencias políticas en el proceso de formación de resultados a nivel micro. Por lo tanto, no es de extrañar que el desempeño internacional de la UE esté sujeto al grado de heterogeneidad de preferencias entre los Estados miembros de la UE. La considerable congruencia de los principios constitutivos en primer lugar mejora claramente el desempeño internacional de la UE, al menos a nivel de resultados, permitiendo un resultado claro, significativo e inclusivo que atestigua la relevancia de la UE para las principales partes interesadas. Cuando la cohesión de las preferencias es baja, debemos esperar resultados demorados, sin sentido o ningún resultado; las rupturas internas que resultan imposibles de superar crean inacción, o en el mejor de los casos, producen resultados bastante oscuros que socavan la perspectiva de rendimiento de la UE. La convergencia de las políticas entre los Estados miembros de la UE allana el camino para una acción adecuada y, a este respecto, aumenta el potencial de resultados e impacto de las actividades internacionales de la UE.

El segundo factor endógeno que afecta al desempeño de la UE es la competencia interna y externa. En primer lugar, la competencia gira en torno a lo que la UE puede hacer, es decir, qué ámbitos políticos entran dentro de su ámbito de actuación, ya sea

exclusivamente, junto con los Estados miembros, o de forma complementaria a las acciones de los Estados miembros. La división interna de competencias se refleja en la dimensión exterior de cualquier política única, tras las sentencias coherentes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que han reforzado considerablemente la dimensión internacional de la UE (Eeckhout 2004). Sería absurdo discutir cuestiones de rendimiento sin conocer la delimitación exacta de los márgenes de acción de la UE. Esta delimitación se deriva de los fundamentos jurídicos del proceso de integración europea y es un corolario en gran medida, aunque no exclusivamente dado el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de la homogeneidad de las preferencias de los Estados miembros antes mencionadas.

La competencia interna se refiere principalmente al *modus operandi* institucional intracomunitario y, por lo tanto, está más directamente relacionada con el rendimiento de los resultados. El grado de fragmentación política y el conjunto de reglas que definen el modo de hacer política entre y dentro de los polos ejecutivos tienen un fuerte efecto en la capacidad de un actor para adoptar posiciones que se apartan del *status quo* (Tsebelis 2002). En contraste con los múltiples vetos y la unanimidad, la votación por mayoría no proporciona suficiente seguridad a las preferencias nacionales particulares (Kerremans 1998, p.88). Así pues, la fragmentación del sistema de elaboración de políticas de la UE y las normas de toma de decisiones restrictivas en la mayoría de los ámbitos temáticos que afectan a la dimensión internacional de la UE crean un entorno institucional interno poco propicio. Además, una vez que un resultado surge como producto final de un proceso interno prolongado y complicado, a menudo queda bloqueado, lo que reduce la flexibilidad negociadora de la UE y, por consiguiente, afecta negativamente al rendimiento (Laatikainen y Smith 2006, pp.19-22).

Las competencias externas se refieren al *modus operandi* internacional de la UE, compuesto por sus instrumentos legales e institucionales que condicionan dicha actividad internacional. ¿Cuáles son los medios de actuación y las disposiciones institucionales establecidas para materializar el resultado de la toma de decisiones? En la era posterior a la firma del Tratado de Lisboa, la UE dispone de personalidad jurídica. Esto abre nuevas oportunidades para el compromiso internacional y la mejora potencial de las relaciones de la UE con una serie de organizaciones internacionales. Además, la novedad institucional del Alto Representante y del Servicio Europeo de Acción Exterior ha creado economías de escala y ha racionalizado la política exterior de la UE, aumentando su

coherencia. Existe una asociación positiva de la competencia externa, especialmente con los niveles de desempeño de los resultados, y el impacto en el sentido de que cuantos más medios disponibles haya y más funcionales sean los acuerdos, mejor será el desempeño esperado de la UE.

2.3.2.2 Factores exógenos:

Por último, el contexto internacional y el contexto de negociación en el cual la UE opera es crucial a la hora de evaluar su desempeño. Dos aspectos interrelacionados condicionan especialmente la eficacia y la eficiencia del compromiso internacional de la UE: en primer lugar, el poder de negociación de la UE y, en segundo lugar, el papel de otros actores internacionales, como los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales. Una unidad política que carece de poder de negociación puede seguir siendo un actor internacional, aunque con poco impacto. Más específicamente para la UE, la limitada capacidad de negociación puede socavar su eficacia y eficiencia (Jørgensen 2009, pp.203-207). El poder de negociación de la UE depende de sus activos estructurales y de sus características institucionales (Blavoukos y Bourantonis 2011). Los recursos estructurales de carácter socioeconómico y político-militar, junto con cualquier otra forma de influencia cultural o histórica, constituyen el capital de negociación de un actor. Además, los autores institucionalistas han puesto de relieve la importancia de los procesos internos de elaboración de políticas para el poder de negociación de la UE (Clark et al. 2000). En ese sentido, la forma en que se moldean las posiciones de negociación en primer lugar también afecta de manera crucial el poder de negociación de un actor político en las negociaciones internacionales (Hagan 1995, pp. 122-123; Huelshoff 1994, pp.265-266).

La complejidad del "juego a tres niveles" de la UE perjudica a la propia UE a nivel internacional y limita duramente a sus negociadores. El prolongado proceso de elaboración de políticas dentro de la UE para agregar las preferencias de los Estados miembros en la preparación de las negociaciones delimita claramente la capacidad contractual de la UE, privando a los negociadores de un elemento crucial, a saber, la incertidumbre. Al mismo tiempo, las duras negociaciones intracomunitarias para forjar una posición común sugieren que los negociadores de la UE a nivel internacional son inflexibles, muy limitados por el estricto mandato que han recibido de los Estados

miembros, limitando así significativamente su capacidad de realizar un impacto significativo en cualquier cuestión de política internacional, disminuyendo así potencialmente su desempeño a ojos de terceros actores internacionales.

3. Método de investigación

Llegados a este punto, resulta pertinente introducir la hipótesis principal de esta tesis y vincularla a la pregunta de investigación indicada en el capítulo introductorio: **¿Qué relación existe entre la impugnación o contestación por parte de terceros actores al papel de la UE en el ámbito de la no-proliferación de armas nucleares con el desempeño de las múltiples actividades e iniciativas de la UE para prevenir los riesgos asociados a este tipo de armamento?** Definiremos desempeño como el proceso por el cual se alcanzan las metas u objetivos establecidos, caracterizado a su vez como el esfuerzo, la eficiencia y la habilidad puesta en práctica. Esta definición no se refiere sólo a la consecución de los objetivos establecidos, sino también a los procesos intra-organizacionales necesarios para la consecución de dichos objetivos o metas, los cuales serán debidamente analizados. Nuestro otro foco analítico será la respuesta por parte de terceros actores para poder evaluar el desempeño de la UE, ya que la oposición por parte de terceros actores hacia una acción o posición de la UE derivará en gran medida de la actuación de esta. En este sentido, definiremos contestación como la acción o proceso de disputar o argumentar contra las acciones o posiciones de un actor concreto. En este sentido, la respuesta a la política de la UE puede comprenderse como resultado de varias cuestiones relacionadas con el producto, resultado, e impacto de la política europea de no-proliferación nuclear. Por lo tanto, desempeño será la variable independiente mientras que contestación será la variable dependiente. Así pues, nuestra **hipótesis principal se formulará de la siguiente manera: A cuanto mejor⁵ desempeño por parte de la UE en sus actividades para prevenir los riesgos derivados de la proliferación de armas nucleares menor oposición a su papel en este ámbito político por parte de terceros agentes.**

A fin de verificar nuestra hipótesis principal, emplearemos técnicas cualitativas de investigación, las cuales se basarán datos obtenidos a partir de la observación de primera

⁵ La noción de mejor deriva del cumplimiento de los estándares establecidos en la definición de desempeño.

mano, las entrevistas, los cuestionarios (en los que los participantes escriben de forma descriptiva), los grupos de discusión, la observación de los participantes, las grabaciones realizadas en entornos naturales, los documentos, los estudios de casos y los artefactos (Alasuutari 2010).

Concretamente, emplearemos el análisis de contenido, el cual puede definirse como el estudio de documentos y artefactos de comunicación, que pueden ser textos de diversos formatos, imágenes, audio o vídeo (Bell et al. 2019). Su principal ventaja frente a otros métodos es su carácter no invasivo, en contraste con la simulación de experiencias sociales o la recopilación de respuestas a través de encuestas y/o entrevistas. En este sentido, operacionalizaremos este método a lo largo de la tesis mediante la observación sistemática de textos y documentos, lo cual nos permitirá observar patrones de contenido de forma cualitativa para analizar los significados del contenido dentro de los textos y/o documentos analizados (Denzin y Lincoln 2008). En este sentido, analizaremos principalmente dos tipos de textos y/o documentos asistidos de bibliografía secundaria: documentos oficiales publicados u adoptados por organismos internacionales y Estados, y discursos y/o posiciones emitidas por funcionarios de organizaciones internacionales y de Estados. Esto, en relación con la UE, nos permitirá observar la visión o percepción pública de la UE como actor en materia de no-proliferación nuclear y discernir las razones por las cuales es contestada en este ámbito político.

Por otra parte, y a modo de racionalizar el método descrito anteriormente, también haremos uso de los estudios de caso, entendiendo estos como examen profundo y detallado de uno o varios casos concretos en un contexto real (Bromley 1986). Al igual que ocurre con otros métodos de las ciencias sociales, no hay un único diseño de investigación en los estudios de casos, lo cual da mucha libertad a la hora configurar nuestro diseño de investigación. En este sentido, se ha decidido elaborar casos en base a los diseños elaborados por Robert E. Stake (1995) y Michael Burawoy (2009) los cuales han abordado este método a través de aproximaciones constructivistas enfatizando la identificación de anomalías. Dado que nuestro marco teórico se ha formulado en gran medida a través de trabajos de investigación derivados del constructivismo, y como el objetivo de la tesis es precisamente verificar las razones de la contestación, es decir, de las anomalías percibidas en el comportamiento y acción de la UE, consideramos que estas aproximaciones eran las más pertinentes. No obstante, al mismo tiempo, nuestros estudios de caso también se caracterizarán por tratarse de casos típicos, es decir, aquellos que

ejemplifican una relación estable entre variables. Esto se debe a que el propósito del estudio es más observar dentro del caso en lugar de compararlo con otros casos, aunque cabe destacar que tendremos una excepción en esta aproximación en el último capítulo de la presente tesis (Seawright y Gerring 2015).

Parte I: Contextualización histórica, institucional y política

Capítulo I: Origen y evolución del régimen de No-Proliferación Nuclear

Introducción

Si bien es cierto, que el régimen internacional de no-proliferación nuclear actual no se estableció formalmente hasta 1968 con la redacción del Tratado de No-Proliferación, el origen del mismo se remonta a acontecimientos, políticos y científicos, previos a la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, este capítulo pretende presentar las bases o cimientos del régimen de no-proliferación nuclear contemporáneo mediante una retrospectiva a los acontecimientos y desarrollos políticos y científicos que cimentaron las bases para el establecimiento formal del actual régimen de no-proliferación nuclear. En este sentido, pretendemos analizar los acontecimientos históricos, y enfatizar el hecho de que la política nuclear no podría existir sin los conocimientos científicos derivados del estudio de los núcleos atómicos, y viceversa.

Aunque el inicio de la era atómica estuvo estrechamente vinculado al desarrollo militar, también se reconoció de forma muy temprana que la tecnología nuclear se podría emplear con fines no militares, por ejemplo, para generar electricidad. Esto hizo que, durante la década de 1950, aumentase el interés por la aplicación pacífica de la tecnología nuclear para la producción de electricidad, proporcionando así posibilidades de exportación de materiales y productos de doble uso en Occidente, mientras que esto se acompañaba con el control de su uso para programas armamentísticos. Esto nos lleva a formular una pregunta de investigación *ad hoc* para este capítulo: ¿Hasta qué punto es posible diferenciar entre usos pacíficos y militares de la energía nuclear, y cómo influye esto en nuestro objeto de estudio definido en el capítulo introductorio?

El creciente interés que suscitaba fuera de Estados Unidos el desarrollo de las posibilidades comerciales de la tecnología nuclear y que no podía ser suficientemente explotada por los propios estadounidenses debido a barreras legales generó un temor evidente entre los líderes políticos de dicho país ya que cualquier otro país podría adelantar a Estados Unidos en el desarrollo de los usos comerciales de la nueva fuente de energía obteniendo con ello importantes beneficios económicos (Scheinman 1987).

Al mismo tiempo, los años 1950 atestiguaron que la escasa eficacia de la política de secreto nuclear⁶ y de negación de transferencia de conocimientos nucleares establecida en 1946 por Estados Unidos a través del Acta de Energía Atómica⁷. Todos estos hechos llevaron a Estados Unidos a reformar en 1954 su legislación en esta materia, y a sentar las bases de lo que sería el régimen de no-proliferación nuclear.

No será hasta la redacción y entrada en vigor del Tratado de No-Proliferación (TNP) cuando podamos hablar formalmente de la constitución de un régimen de no-proliferación nuclear. El TNP constituye a día de hoy la piedra de bóveda en materia de no-proliferación nuclear ya que la mayoría de los Estados del mundo son partes del mismo, y es también el único acuerdo internacional que prohíbe a una gran mayoría de Estados la posesión de las armas más destructivas jamás inventadas, mientras que tolera su posesión a solamente unos pocos. En el presente capítulo abordaremos en más detalle esta cuestión la cual en muchas ocasiones es descrita como una “desigualdad soberana” entre Estados.

1. El inicio de la era nuclear

En 1933, el físico húngaro Leo Szilard comenzó a conceptualizar la posibilidad de desarrollar una bomba atómica e inmediatamente se convenció de que dicha arma sería desarrollada por Estados europeos como el alemán, británico o francés. Con su traslado a Londres en 1935 y su posterior demostración teórica del arma en 1936, Szilard logró que la marina real británica le financiara dos patentes para la fabricación de la misma (Rumble 1987). Hacia 1938, las teorías de Szilard fueron refutadas por los físicos de la Universidad de Berlín, Otto Hahn y Fritz Strassmann, así como el físico francés Frederic Joliot-Curie quien llevó a cabo experimentos que apoyaban las tesis de Szilard sobre que los átomos de uranio se podían fisiónar y que ello podía llevar a una reacción en cadena. Conforme Europa se aproximaba a la guerra, los gobiernos de Francia, Alemania y la Unión Soviética comenzaron a desarrollar programas para la creación de una bomba atómica. El

⁶ La política de secreto nuclear se adoptó bajo el supuesto de que la información nuclear podría ser tan importante para la seguridad nacional que necesitaría ser clasificada antes de poder ser evaluada formalmente.

⁷ Fue en este período, concretamente en 1952, cuando el Reino Unido detona su primer ingenio atómico.

propio Szilard se trasladó a los Estados Unidos donde colaboró con el físico italiano Enrico Fermi en los intentos de convencer a la marina estadounidense sobre la necesidad de desarrollar una bomba. En 1939, Szilard persuadió al físico Albert Einstein de que escribiese al presidente Roosevelt e intentase convencerle de desarrollar el arma atómica. La carta consiguió el efecto deseado: Roosevelt estableció el Comité del Uranio⁸, para estudiar las posibilidades de desarrollar una bomba.

En el Reino Unido y Francia la noción de que fuese posible la fabricación de un arma de este tipo estaba en entredicho debido a la cantidad de mineral de uranio necesario para iniciar una reacción en cadena. Fueron dos físicos alemanes refugiados en el Reino Unido, Otto Frisch y Rudolph Peierls, quienes sugirieron que era posible extraer uranio 235 puro del mineral de uranio y que ello permitiría iniciar la reacción en cadena. El Memorándum Frisch-Peierls⁹ persuadió al gobierno británico de financiar un proyecto de bomba dirigido por el comité MAUD¹⁰. Los británicos, sin embargo, llegaron a la conclusión de

⁸ El Comité del Uranio, cuyo nombre oficial fue el Comité de Investigación de la Defensa Nacional, fue una organización creada para coordinar, supervisar y llevar a cabo investigaciones científicas sobre los problemas subyacentes al desarrollo, la producción y el uso de mecanismos y dispositivos de guerra en Estados Unidos desde el 27 de junio de 1940 hasta el 28 de junio de 1941. La mayor parte de su trabajo se llevó a cabo con el más estricto secreto, y comenzó la investigación de lo que se convertiría en algunas de las tecnologías más importantes durante la Segunda Guerra Mundial, incluyendo el radar y la bomba atómica. Fue sustituida por la Oficina de Investigación Científica y Desarrollo en 1941, y quedó reducida a una mera organización asesora hasta que finalmente se dio por terminada en 1947. Para más información se recomienda leer a Bush, V. (1970). *Pieces of the action*. (Londres: Cassell)

⁹ El memorándum de Frisch-Peierls fue la primera exposición técnica de un arma nuclear práctica. Fue escrito por los físicos alemanes expatriados Otto Frisch y Rudolf Peierls en marzo de 1940 mientras ambos trabajaban para Mark Oliphant en la Universidad de Birmingham durante la Segunda Guerra Mundial. Puede consultarse el documento completo del memorándum en el siguiente enlace: <https://web.stanford.edu/class/history5n/FPmemo.pdf> (Acceso 06/04/2022)

¹⁰ El Comité MAUD era un grupo de trabajo científico británico formado durante la Segunda Guerra Mundial. Se estableció para realizar la investigación necesaria para determinar si una bomba atómica era factible. La investigación se dividió entre cuatro universidades diferentes: la Universidad de Birmingham, la Universidad de Liverpool, la Universidad de Cambridge y la Universidad de Oxford. Se examinaron diversos medios de enriquecimiento de uranio, así como el diseño de reactores nucleares, las propiedades del uranio-235, el uso del entonces hipotético elemento plutonio y los aspectos teóricos del diseño de armas nucleares. Después de quince meses de trabajo, la investigación culminó en dos informes, "Uso del uranio para una bomba" y "Uso del uranio como fuente de energía", conocidos colectivamente como el Informe MAUD. Estos informes discutieron la viabilidad y necesidad de una bomba atómica para el esfuerzo bélico y su potencial como sustituto del carbón o el petróleo como fuente de energía. En respuesta, los británicos crearon un proyecto de armas nucleares oficialmente llamado Tube Alloys. El Informe MAUD se puso a disposición de los Estados Unidos, donde energizó el esfuerzo americano, que finalmente se convirtió en el Proyecto Manhattan. El informe fue entregado a la Unión Soviética por sus espías atómicos, y ayudó a iniciar el proyecto de la bomba atómica soviética. Puede consultarse el

que ellos no podían soportar el coste financiero relativo a la investigación y desarrollo de la bomba atómica, y en el transcurso del año 1941, y como resultado del desarrollo de la guerra en Europa, enviaron el informe del comité MAUD titulado “El uso de uranio para una bomba”, a las autoridades estadounidenses (Rumble 1987). El informe del comité MAUD dio un nuevo ímpetu a las iniciativas americanas, y condujo al establecimiento del Proyecto Manhattan dirigido por el general de división Leslie Groves. El objetivo de este proyecto era fabricar la primera bomba atómica del mundo.

Para la primavera de 1945 los científicos e ingenieros comprometidos con el proyecto estaban preparados para comenzar el ensamblaje de la bomba. El colapso de Alemania y la certidumbre de que los nazis no tenían la bomba¹¹ llevó a algunos científicos a preguntarse si merecía la pena seguir con el proyecto. El general Groves por su parte estaba determinado a continuar. En la víspera de la rendición alemana envió una orden en la que decía que el proyecto “*continuará y aumentará después del día de la victoria, con Japón como objetivo*” (apud. Pringle y Spigelman 1983, p. 34).

La decisión de usar la bomba contra Japón es de naturaleza política y en consecuencia la tomó el presidente Truman. No obstante, la naturaleza exacta de esta decisión fue y sigue siendo tema de controversia. Hacia finales de mayo de 1945, se propuso y discutió una explosión de demostración¹² por el comité presidencial que había sido establecido a comienzos de aquel mes para asesorar sobre una futura política energética centrada en el uranio. Llamado el Comité Interino, llegó al acuerdo de que, aunque los Estados Unidos “*no podrían concentrarse sobre un área civil*”, deberían “*buscar conseguir una profunda impresión psicológica sobre tantos habitantes de Japón como fuese posible*”. Las minutas del comité registraron que el secretario de guerra, Henry L. Stimson, “*consideró que el objetivo más deseable sería una planta o fábrica vital para el esfuerzo bélico que*

documento completo del informe MAUD en el siguiente enlace:
<https://fissilematerials.org/library/maud.pdf> (Acceso 06/04/2022)

¹¹Cabe mencionar que Alemania mantuvo su programa de desarrollo atómico activo hasta 1945 bajo la dirección de Werner Heisenberg. El proyecto de Heisenberg consistía en atar 664 cubos de uranio de 5 cm a unos cables colgantes y sumergirlos en agua pesada. El agua pesada está formada por oxígeno y deuterio, un isótopo del hidrógeno que tiene el doble de masa que el hidrógeno ordinario. La idea es que al sumergir los cubos se desatara una reacción en cadena, pero el experimento no funcionó. Para más información se recomienda visitar la web de la Atomic Heritage Foundation: <https://www.atomicheritage.org/history/german-atomic-bomb-project>

¹² Cabe señalar que la primera explosión atómica tuvo lugar el 16 de julio de ese mismo año en Nuevo Mexico, Estados Unidos

emplease gran número de trabajadores y que estuviese estrechamente rodeada por las casas de los obreros” (apud. Sherwin 1975, p. 302).

Seis de los científicos del Proyecto Manhattan formaron el Comité sobre Problemas Políticos y Sociales bajo la presidencia de James Franck y volvieron a proponer que se dejase caer una bomba de ensayo sobre un lugar inhabitado donde los japoneses pudieran apreciar la naturaleza del arma sin experimentar su fuerza (Committee on Political and Social Problems 1945). La muerte de miles de civiles con la bomba dañaría, según dijeron, la imagen de América en la posguerra y minaría los esfuerzos para alcanzar un acuerdo internacional sobre el control del átomo (Committee on Political and Social Problems 1945). Su informe fue estudiado por la Sección Científica del Comité Interino, pero se decidió que el uso de la bomba produciría una pronta terminación de la guerra y salvaría más vidas de las que destruiría.

David Horowitz¹³ (1967, pp.53-54) sitúa la decisión del uso de la bomba en el contexto más amplio de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y en particular en el deseo de la administración Truman de excluir a los soviéticos de cualquier convenio sobre la gestión de Asia Oriental tras el final de la guerra. De acuerdo con este punto de vista, según se fue acercando el final de la guerra en Europa, los Aliados comenzaron a considerar la naturaleza del acuerdo internacional de posguerra. En febrero de 1945 el primer ministro británico, Winston Churchill, el presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, y el Premier de la Unión Soviética, Josef Stalin, se reunieron en Yalta para considerar el futuro político de Europa y la cuestión de la entrada de los soviéticos en la guerra contra Japón (History Channel 2018).

La Unión Soviética había soportado el grueso del esfuerzo bélico contra Alemania. En este proceso, una gran parte del país fue invadido y millones de ciudadanos soviéticos murieron. No fue por lo tanto sorprendente que la Unión Soviética no entrase inmediatamente en guerra con Japón. En la Conferencia de Yalta, Stalin se comprometió a declarar la guerra a Japón tres meses después del fin de las hostilidades en Europa. En este tiempo ni Churchill ni Roosevelt confiaban en su capacidad para acabar con Japón fácilmente sin la ayuda de los soviéticos. Con el resultado del Proyecto Manhattan todavía

¹³ David Horowitz es un escritor conservador estadounidense. Es fundador y presidente del derechista *David Horowitz Freedom Center* (DHFC); editor del sitio web de extrema derecha, *FrontPage Magazine*; y director de *Discover the Networks*, un sitio web que rastrea a individuos y grupos de la izquierda política. Horowitz también fundó la organización Estudiantes por la Libertad Académica.

incierto, los británicos y los estadounidenses aceptaron garantizar los derechos soviéticos de acceder a los puertos de Manchuria (History Channel 2019).

El 8 de mayo de 1945 Alemania se rindió, obligando así a la Unión Soviética a entrar en Guerra en Asia Oriental el 8 de agosto de 1945. Poco después, los tres jefes de gobierno, con Truman ocupando el puesto de Roosevelt, se reunieron en Potsdam el 17 de julio. El día anterior, a las 5:30 de la madrugada, había tenido lugar el ensayo con éxito de la explosión de una bomba atómica en Alamogordo, Nuevo México. El éxito de la prueba llevó a un cambio radical en el pensamiento de los Estados Unidos. Mientras la bomba seguía siendo principalmente un arma a usar para acabar con la guerra en el Océano Pacífico, podía también, según expresó el secretario de estado James Byrnes, “*participar ampliamente en la destrucción de la Unión Soviética*” (apud. Yergin 1980, p.116).

Estados Unidos, Reino Unido y China enviaron un ultimátum urgente a Japón donde pidieron que se rindieran incondicionalmente o se enfrentarían a una “*inmediata y completa destrucción*” (Rumble 1987, p.27). A los soviéticos no se les dio ninguna noticia anticipada del ultimátum, aunque la Conferencia de Potsdam estaba todavía desarrollándose, ni se hizo ninguna referencia de hecho de que ya, el 13 de julio, Estados Unidos habían sabido por mensajes interceptados a Togo y dirigidos al embajador japonés en Moscú, que los japoneses estaban interesados en pedir la paz, aunque no sobre la base de la rendición incondicional. Las negociaciones de paz difícilmente podrían haber sido concluidas antes del 8 de agosto, cuando la Unión Soviética tenía que entrar en guerra. Desde el punto de vista británico y estadounidense, la importancia residía en la pronta rendición de Japón. El secretario de marina, James Forrestal, anotó en su diario el 28 de julio que el secretario de estado, Byrnes, había “*dicho que estaba impaciente por terminar con el problema japonés antes de que los rusos entrasen en guerra*” (Forrestal 1951). Sólo una inmediata e incondicional rendición japonesa hubiese terminado la guerra rápidamente. La falta de respuesta por parte de Japón a la Proclamación de Potsdam pidiendo la rendición incondicional selló la suerte de Hiroshima y Nagasaki (Encyclopedia Britannica 2018)

El 6 de agosto se lanzó la primera bomba atómica sobre Hiroshima. El 8 de agosto, la Unión Soviética declaró la guerra a Japón. El 9 de agosto, se lanzó la segunda bomba atómica sobre Nagasaki. El 10 de agosto Japón mostró su intención de rendirse, lo cual finalmente hizo el 14 de agosto de manera incondicional (U.S. Department of Energy 2019).

Las noticias del ensayo con éxito de la bomba atómica en Alamogordo se reconocieron como un salto cualitativo sin precedentes en el ámbito de la tecnología bélica. Byrnes comentaba el 29 de julio de 1945 que la *“situación creada en Nuevo México nos ha dado un gran poderío”* (apud. Yergin 1980). El comandante en jefe del Reino Unido, Alan Brooke, anotó en su diario el día 29 de julio que Churchill estaba *“entusiasmado”* con las noticias. *“Nosotros tenemos ahora algo en las manos que compensará el equilibrio con los rusos”*, dijo Churchill a Brooks. *“El secreto de esta explosión y el poder de usarla alterará completamente el equilibrio diplomático que estaba a la ventura desde la derrota de Alemania”* (Bryant 1959, pp.363-364).

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los asesores políticos estadounidense habían comenzado a considerar como podría usarse la bomba como elemento de la política exterior norteamericana. En septiembre de 1945, el secretario de estado Byrnes señaló que la bomba sería un elemento que otorgaría fuerza a Estados Unidos en las negociaciones sobre el futuro de Europa Oriental. Por su parte, el secretario de guerra Stimson rechazaba el punto de vista de que Estados Unidos debiera capitalizar el secreto de la bomba atómica. Stimson alertó al presidente Truman sobre el hecho de que el gobierno soviético consideraría la adquisición de la bomba por parte de Estados Unidos como una amenaza y que *“la tentación sería fuerte para los líderes políticos y militares soviéticos de adquirir esta arma en el tiempo más corto posible”* (Stimson y Bundy 1947 pp. 642-646), llegando a proponer que Estados Unidos compartiera su información científica con la Unión Soviética (Sher 2019).

Las propuestas de Stimson fueron discutidas en la reunión del Gabinete gubernamental de los Estados Unidos el 21 de septiembre de 1945. El presidente Truman pidió a los miembros del mismo que presentaran sus puntos de vista. El subsecretario de estado, Dean Acheson, en su repuesta, advirtió que *“cualquier entendimiento a largo plazo basado en la firmeza y sinceridad y el reconocimiento mutuo de los intereses básicos de los otros me parece imposible bajo una política anglo-americana de exclusión de Rusia del desarrollo atómico. Si es imposible, no habrá paz organizada sino solamente una tregua armada”* (apud. Yergin 1980 p.133).

Al evaluar el impacto del desarrollo de la bomba atómica sobre los objetivos de política exterior, los líderes de Estados Unidos se enfrentaron con el problema de evaluar cuánto tiempo duraría el monopolio americano sobre el arma atómica. Los ingenieros y científicos que habían desarrollado la bomba creían que la Unión Soviética tendría

capacidad para fabricar una de ellas en un plazo de entre tres a cinco años (Rumble 1987). Los científicos soviéticos tenían los conocimientos necesarios; su problema por lo tanto era esencialmente de ingeniería. Era razonable, por lo tanto, suponer que la Unión Soviética intentaría ponerse a la par que Estados Unidos. Los asesores militares norteamericanos creían, sin embargo, que el monopolio de su país duraría décadas. Vannevar Bush (1970 p.295), comentó más tarde refiriéndose al Almirante Leahy que “*su punto de vista era... que había un secreto atómico... una especie de fórmula mágica. Si guardásemos ésta, solamente nosotros podríamos tener bombas atómicas indefinidamente*”. El general de división Groves, jefe del proyecto Manhattan, sugirió que la Unión Soviética necesitaría, al menos 20 años, para desarrollar una bomba, opinión que compartía el presidente Truman (Rumble 1987).

2. Los primeros esfuerzos internacionales para el control del armamento atómico

En diciembre de 1945 el secretario de estado Byrnes, visitando Moscú, obtuvo el acuerdo soviético para discutir el problema de la bomba atómica en la recién establecida Naciones Unidas. De acuerdo con esto, en la primera reunión de la Asamblea General (AGNU) del 24 de enero de 1946, la primera resolución adoptada por este órgano, fue establecer una Comisión de Energía Atómica, encargada entre otras cosas de presentar propuestas para “*la eliminación de las armas atómicas de los armamentos nacionales*” (UNGA 1946, p.9). La resolución fue adoptada por unanimidad por la totalidad de los 51 Estados miembros.

El gobierno de Estados Unidos, mientras tanto, se había anticipado a los acontecimientos estableciendo una comisión consultiva bajo la presidencia de David Lilienthal, para considerar propuestas relativas al establecimiento de una Comisión de las Naciones Unidas para controlar el desarrollo internacional de la energía atómica (Office of the historian 2019). La comisión consultiva comenzó por distinguir entre los usos pacíficos y militares de la energía atómica y propuso el establecimiento de una Autoridad de Desarrollo Atómico Internacional que controlara su desarrollo mediante la posesión o control de todas las minas de uranio y todas las plantas de producción de materiales fisibles. Quedarían fuera de control solo los reactores de investigación a pequeña escala incapaces de producir material fisible suficiente para una bomba. Aunque existían problemas, especialmente con respecto a la verificación de las minas y la producción

dentro de la Unión Soviética, estas propuestas consiguieron el completo apoyo de la comisión. Por su parte, Byrnes nombró a Bernard Baruch como representante de Estados Unidos para presentar las propuestas a las Naciones Unidas (Fischer 1997).

En las tensiones en aumento del primer período de la Guerra Fría, Baruch estableció su propio comité de asesoramiento para revisar las propuestas del comité anterior. También consultó a los militares: El jefe del estado mayor del ejército, Dwight D. Eisenhower, escribió que *“nosotros no podemos en este momento limitar nuestra capacidad para producir o usar el arma”* (apud. Yergin 1980, p. 238). La posición de Eisenhower era básicamente que *“la bomba debería continuar siendo el corazón del arsenal americano, y se debería establecer un sistema de controles que impidieran a los rusos desarrollar el arma”*¹⁴ (apud. Yergin 1980, p.238). Como resultado de estas discusiones, Baruch llegó también a la conclusión de que los rusos no estarían en condiciones de desarrollar un arma o extraer suministros de uranio durante muchos años (Rumble 1987).

El 14 de junio de 1946 Baruch presentó sus propuestas a la Asamblea General de Naciones Unidas. Con arreglo a las mismas, la fabricación de bombas atómicas debería ser prohibida y todas las fases del desarrollo y uso de la energía atómica colocados bajo autoridad internacional. El cumplimiento se aseguraría a través de procesos de verificación. Sin embargo, hasta que llegara el momento en que se aprobara un tratado por las Naciones Unidas y entrase en vigor, Estados Unidos iba a continuar teniendo su monopolio sobre los secretos atómicos y no se comprometieron a terminar la producción de nuevas armas atómicas hasta el momento en que hubiese controles efectivos y seguros, incluyendo verificación *in situ* en territorio soviético. También preveía el “castigo” a aquellos Estados que violasen el futuro tratado. Al ser Estados Unidos el único Estado capaz de llevar a cabo tal represalia y la Unión Soviética el único Estado factible en aquel momento de estar intentando desarrollar armas atómicas, la propuesta *“podría ser interpretada por Moscú como un intento de inclinar a las Naciones Unidas hacia una alianza en apoyo de una amenaza de guerra de los Estados Unidos contra la Unión Soviética a menos que esta cesara en sus esfuerzos para construir la bomba”* (Acheson 1970, p.155).

¹⁴ Este pensamiento con respecto a la “propiedad” exclusiva de la bomba por parte de Estados Unidos no solo se aplicó a la Unión Soviética. La colaboración anglo-americana en el proyecto Manhattan se mantuvo solo hasta 1946, cuando se interrumpió como resultado de la voluntad estadounidense de preservar su monopolio nuclear (Congreso de los Estados Unidos 1946).

El ministro soviético de Asuntos Exteriores, Andrei Gromyko, rechazó las propuestas americanas y el 19 de junio de 1946 presentó una alternativa que hubiese comprometido a todas las partes a no utilizar las armas atómicas; prohibir la producción o mantenimiento de este tipo de armamento; y exigir la destrucción de todas las armas existentes entonces dentro del plazo de tres meses a partir de la aprobación del tratado (Holloway 2020). La Unión Soviética no ofreció medios de verificación en apoyo de sus propuestas, convirtiéndolas en completamente inaceptables para los Estados Unidos. En medio de esta situación de falta de entendimiento entre las dos superpotencias sobre como regular el mantenimiento y destrucción de la bomba atómica, los Estados Unidos realizaron su cuarto ensayo nuclear sobre el Atolón de Bikini el 1 de julio de 1946 (Lodal 1980).

La reacción soviética al ensayo de Bikini fue acusar a Estados Unidos de intentar influenciar las conversaciones sobre la gestión internacional del arsenal atómico. El 5 de julio de 1946, Estados Unidos rechazó formalmente la propuesta soviética y aunque Baruch forzó un voto de sus propias propuestas a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 31 de diciembre de 1946, la objeción rusa y el fracaso de las negociaciones de junio de ese año terminó con el primer intento para controlar las armas atómicas.

El 29 de agosto de 1949, la Unión Soviética detonó su primer artefacto atómico. La evidencia de la explosión conmocionó a los líderes estadounidenses y llevó al comité asesor de Truman sobre política nuclear a apoyar la aceleración del programa de energía atómica. Entre los proyectos aprobados por el presidente estaba el desarrollo y construcción de la bomba H o bomba de hidrógeno (Truman 1949).

Ante los nuevos acontecimientos e iniciativas de desarrollo armamentístico, hubo un breve y final intento de negociar la total prohibición de las armas atómicas a comienzos de la década de 1950¹⁵. Estas negociaciones se desarrollaron en la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas. Siguiendo una iniciativa anglo-francesa de junio de 1952, los Estados Unidos propusieron una reducción en los niveles de armamentos convencionales con la renuncia de las armas nucleares como armas ofensivas mientras llegaba su total prohibición. Para mayo de 1955 se había conseguido un progreso considerable cuando la Unión Soviética respondió con propuestas concretas incluyendo, planes para la

¹⁵ Cabe mencionar que durante la Guerra de Corea (1950-1953), Estados Unidos se planteó la posibilidad de volver a usar el arma atómica en un escenario bélico.

prohibición de las armas nucleares y la aceptación de un sistema de inspección de las Naciones Unidas como mecanismo para verificar el cumplimiento de un acuerdo de prohibición. Los países occidentales habiendo comprobado que la Unión Soviética estaba dispuesta a realizar esfuerzos en esta materia, solicitaron una suspensión temporal de las negociaciones (Rumble 1987). En las semanas que siguieron creció la oposición a un tratado de prohibición. La Comisión de Energía Atómica de Estados Unidos argumentó que la completa eliminación de las armas nucleares era imposible porque las reservas eran tan importantes que sería imposible dar cuenta y razón completa de toda la producción pasada de materiales nucleares. Estados Unidos por lo tanto puso en duda la viabilidad de los mecanismos de control internacional que habían sido sugeridos y presentó propuestas de reconocimiento aéreo, las cuales fueron rechazadas por la Unión Soviética (Marín-Bosch – Sin Fecha). Cuando la Comisión de Desarme de Naciones Unidas reanudó su reunión, la Unión Soviética trató de conducir las discusiones al punto que había sido alcanzado en mayo de 1955, con lo cual los delegados de Estados Unidos retiraron sus propuestas originales (Stassen n.d.)

Para mediados de la década de 1950, los dirigentes estadounidenses y soviéticos habían rechazado la idea de prohibir las armas nucleares y buscaban en su lugar formas de controlar este tipo de armamento, fortaleciendo así la disuasión con vistas a reducir el riesgo de guerra nuclear (Tannenwald 2005).

3. Eisenhower y el programa “Átomos para la Paz”

En enero de 1953 un grupo de expertos del Departamento de Estado de Estados Unidos, informó al presidente Eisenhower que la Unión Soviética, tarde o temprano tendría capacidad para lanzar un ataque nuclear por sorpresa sobre Estados Unidos con poder suficiente para destruir la mayoría de las ciudades industriales y centros militares norteamericanos. El grupo de expertos recomendó al presidente el inicio de conversaciones con los soviéticos para limitar el arsenal nuclear de ambos países (Garrido Rebolledo 1995).

Uno de los eventos que propiciaron un cambio en la posición estadounidense con respecto al control del arma atómica y de los usos de la energía nuclear fue el ensayo termonuclear por parte de la Unión Soviética en el verano de 1953. Este hecho causó una fuerte

impresión en la Casa Blanca y el presidente Eisenhower decidió seguir las recomendaciones del grupo de expertos.

Fue en la segunda mitad de 1953 cuando el presidente Eisenhower se puso a trabajar en un discurso que pudiese explicar a los estadounidenses cual era la situación y que alternativas ofrecía Estados Unidos. A mediados del mes de julio de ese año el Comité Conjunto de la Energía Atómica del Congreso de Estados Unidos llegaba a un acuerdo que posibilitaba la introducción de una enmienda en la legislación nuclear estadounidense que permitía la construcción por parte de empresas de este país de reactores nucleares, reservándose la propiedad sobre los mismos y contemplando la exportación de reactores de investigación, incluido su combustible (Eisenhower 1953).

El cambio a una propuesta de cooperación con otros Estados en materia de uso pacífico de la energía nuclear, es decir en la propuesta final “Átomos para la Paz”, se produjo el 10 de septiembre de 1953, cuando Eisenhower propuso a Lewis Strauss (presidente de la Comisión de la Energía Atómica del Congreso) y C. O. Jackson (asistente de la Casa Blanca para asuntos internacionales) que las potencias nucleares podrían comenzar a cooperar firmando acuerdos sobre materiales fisionables para fines pacíficos. La propuesta de Eisenhower, aunque causó cierta sorpresa en Estados Unidos, fue bien recibida porque se pensaba que, si parte de las reservas mundiales de materiales fisionables eran destinadas para uso pacífico, esto reduciría también indirectamente las disponibles para fabricar armas nucleares (Garrido Rebolledo 1995).

Finalmente, en diciembre de 1953 Estados Unidos anunció su programa “Átomos para la Paz” bajo el cual se comprometió ante terceros países a garantizar su derecho a desarrollar programas de energía nuclear con fines civiles y/o pacíficos. Otro de los puntos de este programa consistió en esbozar la creación de lo que más tarde sería el Organismo Internacional de la Energía Atómica. Este Organismo recibiría las reservas de uranio natural y de materiales fisionables de todos los Estados miembros, teniendo la responsabilidad sobre su almacenamiento y protección. Quedaba claro que cualquier Estado que solicitase asistencia técnica al Organismo debería prometer que los materiales suministrados no se utilizarían con fines militares y para asegurarse de ello, se establecería un procedimiento especial de inspecciones por parte del Organismo (Joint Committee on the Atomic Energy 1960). Por último, el resto de objetivos del programa pueden resumirse en los siguientes puntos: Asegurar el desarrollo de la investigación mundial dentro del más absoluto uso pacífico de los materiales fisionables; promover la

idea que la proliferación nuclear podía ser controlada mejor a través de una cooperación internacional, siempre positiva, basada en el uso pacífico de la energía nuclear dentro de un sistema internacional de salvaguardias; reducir el potencial poder destructivo de los arsenales nucleares mundiales y, abrir un nuevo canal de discusiones sobre este aspecto e iniciar un acercamiento para la resolución de los problemas entre las dos superpotencias (Eisenhower 1953).

Ahora bien, la iniciativa “Átomos para la Paz” no era un instrumento de no-proliferación nuclear, y no sirvió por ello para persuadir a los Estados con programas nucleares para que abandonasen las aplicaciones militares del átomo. En este sentido, se puede criticar la propuesta de la administración Eisenhower dado que los resultados esperados con respecto al control de armamentos nucleares eran más bien modestos, al igual que el alcance del programa (Unger 1976)

En cambio, “Átomos para la Paz” pretendía solucionar algunos problemas parciales, incluida la posibilidad de un ataque por sorpresa contra Estados Unidos por parte de la Unión Soviética e iniciar un proceso para discutir el futuro de los ensayos nucleares. Además, en un principio, la propuesta de Eisenhower se centró en el control de los arsenales nucleares en manos de las potencias ya nucleares, es decir, en la proliferación nuclear vertical, sin incluir un sistema de inspecciones que incluyese también los futuros Estados nucleares algo que no obstante se conseguiría indirectamente gracias a la creación del OIEA y mediante su sistema de inspecciones (Goldschmidt 1985).

3.1 La creación del Organismo Internacional de la Energía Atómica

Antes de proceder a explicar en detalle el proceso de creación del OIEA, cabe señalar una cuestión. La creación del Organismo buscaba cumplir parte de los objetivos enunciados cuatro años antes por el presidente Eisenhower en su discurso “Átomos para la Paz”, así como ser el primer organismo en consagrarse exclusivamente a verificar el uso final de la energía nuclear internacionalmente.

La plasmación de la nueva política nuclear estadounidense en la esfera internacional se hizo a través de la apertura de toda una serie de negociaciones multilaterales que desembocarían en la creación de organismos internacionales especializados en la cuestión nuclear, favoreciendo así el desarrollo conceptual de una norma sobre el control internacional de la energía atómica. En mayo de 1954 Estados Unidos convocó una

conferencia con vistas a discutir la creación de un Organismo Internacional de la Energía Atómica. En la primavera de 1954 el tema se discutió en el seno de la IX Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, la cual elaboró una propuesta relativa a la celebración de una conferencia internacional de carácter científico (IAEA 1964). La conferencia se debería de encargar del estudio de las aplicaciones pacíficas de la energía atómica y se reuniría en Ginebra no más tarde del mes de agosto de 1955 (Bechhoefer 1959).

La 1ª Conferencia Internacional de Ginebra sobre los usos pacíficos de la energía atómica se celebró entre el 8 y el 20 de agosto de 1955. Este encuentro atestiguó el fin del secreto nuclear al que la posguerra condenó la tecnología nuclear. Era la primera vez en la historia que se debatían, a nivel mundial, temas que hasta entonces se habían conservado bajo el más estricto de los secretos. La impresión general fue que los resultados industriales prácticos derivados de la aplicación de la energía nuclear eran fáciles de alcanzar. En vista de los resultados favorables de esta conferencia se acordó que cada cuatro años se celebrase otra semejante a ella (Garrido Rebolledo 1995).

Durante la X Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas se acordó dentro de su Primer Comité la celebración de otra conferencia en septiembre de 1956 con vistas a la preparación del futuro estatuto del Organismo Internacional de la Energía Atómica. El borrador de Estatuto incrementó el número de Estados representados en la Junta de Gobernadores¹⁶ del OIEA y fue presentado a todos los miembros de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, siendo el documento que serviría de base a la conferencia internacional celebrada en septiembre de 1956 (Garrido Rebolledo 1995). Finalmente, el OIEA entró en funcionamiento el 29 de julio de 1957, y la primera Conferencia General se celebró en su sede de Viena el 1º de octubre de ese mismo año.

¹⁶ La Junta de Gobernadores es uno de los dos órganos de dirección del OIEA. La Junta, en sus cinco reuniones anuales, es responsable de hacer la mayor parte de la política del OIEA. Hace recomendaciones a la Conferencia General sobre las actividades y el presupuesto del OIEA, se encarga de publicar las normas del OIEA y nombra al director general con sujeción a la aprobación de la Conferencia General (IAEA 2016)

4. Las primeras iniciativas en favor de un tratado de no-proliferación nuclear

A partir de 1958 las iniciativas internacionales de control de la proliferación nuclear¹⁷, y especialmente las de uso pacífico de la energía nuclear, se multiplicaron. Ello fue posible a través de la celebración de una serie de conferencias internacionales que tendrán un efecto significativo en la formulación de lo que diez años más tarde constituiría el primer acuerdo internacional multilateral de control de la proliferación nuclear, el Tratado de No-Proliferación. Estas trajeron también consigo las primeras renunciaciones por parte de las potencias nucleares al uso de ese tipo de armamento, mediante el establecimiento de limitaciones en el número de pruebas nucleares y la negociación de moratorias.

4.1 La 2ª Conferencia Internacional de Ginebra

La 2ª Conferencia Internacional de Ginebra sobre los usos pacíficos de la energía atómica se celebró entre el 1 y el 13 de septiembre de 1958, y a diferencia de su predecesora, los resultados finales de esta fueron menos claros por motivos vinculados a la industria nuclear (United Nations 1958). Aunque la evolución seguida por la tecnología nuclear había cumplido en los aspectos técnicos, las predicciones hechas acerca de ella, básicamente los resultados económicos, no habían sido tan brillantes. La competitividad con la energía térmica no había llegado a alcanzarse porque las investigaciones sobre el ciclo térmico de los reactores nucleares habían dado resultados aplicables a las centrales clásicas. Con ello se habían obtenido ventajas para todo tipo de centrales térmicas y no de forma específica para las nucleares (Garrido Rebolledo 1995).

A pesar de esto, la conferencia representó un éxito desde el punto de vista científico y político. Ello fue debido a que los científicos soviéticos consintieron por primera vez difundir información sobre su programa nuclear; de este modo fueron desclasificados datos técnicos relevantes sobre todas las etapas del llamado ciclo combustible nuclear, excepto aquella que se refería al enriquecimiento de uranio (United Nations 1958).

A la 2ª Conferencia le sucedieron dos más, celebradas en 1964 y 1971, dónde se decidió que en vista del grado de desarrollo que había alcanzado la energía nuclear (con cinco

¹⁷ Cabe señalar que el concepto de no-proliferación nuclear como tal no aparecería por primera vez hasta 1964 tras el ensayo nuclear de China.

potencias nucleares ya consolidadas) no era relevante que las Naciones Unidas siguiese organizando nuevas conferencias sobre este tema.

4.2 La resolución irlandesa

En 1958 tuvo lugar un hecho significativo que años más tarde influirá directamente en la negociación del Tratado de No-Proliferación Nuclear. El 17 de octubre de ese año Irlanda sometió por vez primera a la Asamblea General de Naciones Unidas una propuesta de resolución en la que se resaltaban los peligros que representaba el incremento del número de Estados en posesión de armas nucleares (Kimball y Bugos 2019). La propuesta pedía la formación de un comité “*ad hoc*” para estudiar esos peligros y urgía a las Naciones Unidas a que se suspendiesen las pruebas nucleares, que las potencias nucleares no suministrasen armas nucleares a otros Estados y que, a su vez, los Estados no nucleares cesaran en su deseo de querer fabricar este tipo de armas (Chossudovsky 1990). Sin embargo, esta propuesta inicial no va a encontrar en un primer momento apoyos suficientes y por este motivo tuvo que ser retirada.

Un año más tarde, en 1959, Irlanda reenvió su propuesta al Comité de Desarme de las Diez Naciones¹⁸ sugiriendo que la adopción de un acuerdo internacional sometido a controles e inspecciones podía ser un mecanismo eficaz de cara a controlar la proliferación de armas (Howlett y Simpson 1995, p.20). En esta ocasión, la respuesta de Estados Unidos fue favorable al considerar que la propuesta era consecuente con los objetivos de no-proliferación nuclear y con los de cooperación nuclear con otros Estados. No obstante, la Unión Soviética volvió a rechazarla por considerar que la misma no excluía la posibilidad de instalación de armas nucleares fuera de territorio de los propios Estados nucleares (Stocker 2015).

El texto de la segunda propuesta irlandesa de 1960 iba más allá que el inicial de 1958, ya que quedaba claro que el objetivo de la resolución era la adopción de un acuerdo permanente de no-proliferación y exigía por ello a los Estados no nucleares un compromiso de no adquisición de dicho armamento (Chossudovsky 1990). También se

¹⁸ El “*Ten Nation Disarmament Committee*” (TNDC) estaba formado por Bulgaria Canadá, Checoslovaquia Estados Unidos Francia, Italia, Polonia el Reino Unido, Rumania, Polonia, y la Unión Soviética. Para más información véase Blacker, C.D. y Duffy, G. (1984). *International Arms Control: Issues and Agreements*. Stanford, Calif. Stanford University Press. p.109

exigía a los Estados nucleares que cesasen de transferir tecnología nuclear, así como información relevante para fabricar este tipo de armas, a los Estados no nucleares. Esta cuestión se convertiría un año más tarde en objeto de controversia entre las dos grandes potencias nucleares ya que, Estados Unidos estaba en contra de la imposición de restricciones internacionales a la transferencia de tecnología nuclear a sus aliados (UNODA 1968).

El borrador de propuesta fue aprobado en esta ocasión por la Unión Soviética junto con otros países del bloque oriental, lo que posibilitó su aprobación final por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1961, con la abstención de Estados Unidos y otros aliados de la OTAN. La resolución, basada en la propuesta irlandesa sobre *“la prevención de una progresiva diseminación de las armas nucleares”*, pasará a ser conocida con el nombre de “Resolución Irlandesa” (UNGA 1961) y representará el primer paso para la negociación de un tratado general de no-proliferación nuclear.

4.3 El establecimiento de las moratorias nucleares y la negociación del Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares (TPPEN)

En octubre de 1958 tuvo lugar un acontecimiento decisivo, la entrada en vigor de la primera moratoria para las pruebas nucleares entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Esta iniciativa representó la primera manifestación en favor de la no-proliferación nuclear por parte de las dos superpotencias.

Con la moratoria en vigor, se iniciaron los preparativos para las negociaciones de un tratado que prohibiese los ensayos nucleares. En este sentido, la conferencia de negociación tuvo un buen comienzo y en 1959 se adoptaron las principales cláusulas de un tratado en el que los Estados signatarios se comprometían no sólo a renunciar a cualquier ensayo con armas nucleares, sino también a toda posible ayuda a otros Estados con intención de realizar esas pruebas. El acuerdo sobre un borrador de tratado contenía dos anexos con setenta artículos, uno de los cuales se refería a la cuestión de las inspecciones internacionales (Medalia 1991). La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó dos Resoluciones (UNGA 1960 y 1960a) en las que se pedía a los Estados que continuasen con sus esfuerzos negociadores y que mantuviesen la suspensión voluntaria de sus pruebas nucleares que estaba a punto de expirar.

No obstante, las relaciones entre las dos superpotencias se deterioraron rápidamente a inicios de la década de 1960 como consecuencia del incidente del avión espía estadounidense U-2 que fue abatido en la Unión Soviética el 5 de mayo de 1960 y cuando tres meses más tarde, en el mes de julio, fue de nuevo derribado otro avión estadounidense RB-47 de reconocimiento. Por otra parte, las negociaciones para la adopción de un acuerdo global de prohibición de las pruebas nucleares se vieron también afectadas por la detonación de la primera bomba nuclear francesa en febrero de 1960, la invasión de Bahía de Cochinos de abril de 1961 y la construcción del muro de Berlín en agosto de ese mismo año.

En el contexto de negociación del tratado, los principales puntos de desacuerdo entre las dos superpotencias estaban relacionados con el número de puestos de control a establecer en la Unión Soviética y a la cantidad de inspecciones a realizar en caso de no ser posible distinguir entre un pequeño temblor sísmico y una débil explosión subterránea (Medalia 199, pp.28-29). Se llegó a un principio de acuerdo el 5 de diciembre de 1960, pero cuando se retomaron las conversaciones cuatro meses más tarde, la Unión Soviética cambió su posición proponiendo que el control de tales pruebas estuviese a cargo de una organización internacional a la cabeza de la cual se situaría una Troika basada en los principios de igualdad, así como derecho a veto, formada por Estados comunistas, occidentales y neutrales (Schmalberger 1991, pp.22-23).

En abril de 1961, Estados Unidos y Reino Unido enviaron a las Naciones Unidas un borrador de tratado y propusieron veinte inspecciones anuales, ocho menos de las inicialmente acordadas. La propuesta fue incluso mucho más allá, el 28 de agosto de 1961 ambos países se comprometieron a poner fin a sus ensayos nucleares subterráneos si se incrementaban el número de puestos de control y el de las inspecciones a realizar (Schmalberger 1991 p.23). Sin embargo, el 1 de septiembre de 1961 la Unión Soviética ponía fin a la moratoria realizando una serie de pruebas en la isla de Nueva Zembla, en el Ártico, incluyendo la mayor de todas las realizadas hasta entonces, de 57 megatones, desafiando así la confianza de los Estados no comprometidos en la moratoria y de la opinión pública internacional. La respuesta de las dos otras potencias nucleares consistió en poner fin a sus moratorias y reiniciar sus pruebas nucleares subterráneas.

La conferencia sobre la redacción de un tratado de supresión de las pruebas nucleares quedó aplazada sin fecha fija el 29 de enero de 1962 y Estados Unidos reanudó sus

ensayos aéreos en el Pacífico en abril de 1962. Durante 1962 Estados Unidos realizó su mayor número de pruebas nucleares, un total de 98 (Medalia 1991, p.30).

El 4 de marzo de 1962 la cuestión de las pruebas nucleares fue introducida por primera vez en la agenda de las negociaciones del Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones de Ginebra, que formó un subcomité especial a dicho efecto¹⁹. En agosto de 1962 Estados Unidos y Reino Unido, después de rebajar sus exigencias con respecto al número de inspecciones a realizar, adoptaron dos nuevos borradores de tratado. Uno de ellos incluía un Tratado Global de Prohibición de Pruebas Nucleares y un sistema de verificación para el mismo, y el otro un Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares en el que quedaban prohibidas las explosiones nucleares en la atmósfera, hacia el espacio y bajo el agua sin que este tipo de pruebas se tuviesen que someter a verificación internacional (Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance 1963).

Finalmente, la crisis de los misiles de Cuba²⁰, de octubre de 1962, logró lo que no pudieron lograr las reuniones anteriores en Ginebra: acercar posturas e iniciar conversaciones con el propósito de negociar lo antes posible un Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares. El miedo a una posible confrontación con armas nucleares entre las dos superpotencias llevó a que Estados Unidos y la Unión Soviética reanudasen las negociaciones. El primer acuerdo que se alcanzó fue el de establecer una línea directa de comunicaciones entre los jefes de Gobierno de los dos países con el fin de prevenir posibles accidentes tales como el lanzamiento de misiles nucleares en contra del otro Estado (History Channel 2009).

De abril a junio de 1963 tuvieron lugar una serie de contactos de alto nivel que permitieron la celebración de un encuentro en Moscú el 15 de Julio de 1963 para tratar la cuestión del futuro de las pruebas nucleares. Durante este encuentro, que duró sólo diez días, Estados

¹⁹ El Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (CDDN) fue creado en 1962 y formaban parte del mismo Birmania, Brasil, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Etiopía, Francia, la India, Italia, México, Nigeria, Polonia, Rumania, Suecia, República Árabe Unida, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Soviética. Para más información véase Singh, N. y Mcwhinney, E. (1989). *Nuclear Weapons and Contemporary International Law*. Dordrecht: Nijhoff. p.103

²⁰ La crisis de los misiles en Cuba fue un enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética que se convirtió en una crisis internacional cuando los despliegues estadounidenses de misiles en Italia y Turquía fueron igualados por los despliegues soviéticos de misiles balísticos similares en Cuba. A estos efectos véase Scott, L.V. y Hughes, G.R. (2016). *The Cuban missile crisis: a critical reappraisal*. Londres y Nueva York: Routledge. p.17

Unidos, la Unión Soviética y Reino Unido negociaron el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares que fue firmado en Moscú por los ministros de Asuntos Exteriores de los tres Estados el 5 de agosto de 1963 (Kimball 2020).

Cabe señalar que el Tratado nació con fuertes limitaciones al no formar parte de él dos Estados nucleares importantes. Por ejemplo, Francia y China consideraron que el acuerdo al que habían llegado las tres potencias nucleares iba dirigido a mantener su propio monopolio nuclear.

El Tratado constituyó un primer paso hacia el establecimiento de una política estadounidense-soviética de no-proliferación nuclear, ya que en esa época la prohibición de ensayos nucleares aéreos era considerada como un freno para el desarrollo de eventuales programas nucleares con fines militares²¹. El principal problema fue que no se pudo poner fin también a los ensayos nucleares subterráneos, que en definitiva hubieran significado el fin de las pruebas nucleares, y quizás también del acceso al arma nuclear²² por parte de muchos Estados con programas nucleares con propósitos militares en desarrollo. De hecho, a la semana siguiente de ratificarse el tratado, Estados Unidos siguió adelante con sus pruebas nucleares subterráneas (Garrido Rebolledo 1995).

El TPPEN sí tuvo en cambio influencia en la adopción de otros acuerdos, como el Tratado de Utilización Pacífica del Espacio Exterior de 1967. Pero sin duda, el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares tuvo una importancia decisiva en las negociaciones para la adopción de un Tratado de No-Proliferación Nuclear que se llevaron a cabo entre 1965 y 1968. De hecho, el Artículo VI de este Tratado establece una clara referencia al Tratado de Prohibición Parcial y a la adopción de un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares.

Asimismo, el preámbulo del Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares reitera la obligación por parte de las potencias nucleares de seguir adelante en sus negociaciones sobre la adopción de un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares. Aunque la relación entre ambos Tratados es cuestionable, hay que señalar que ambos han tenido,

²¹ Aunque el TNP, TPPEN y el TPCEN surgen como resultado de procesos diferentes, muchos expertos en la materia discuten su vinculación implícita a través del artículo VI del TNP.

²² Esta cuestión se intensificó a partir del año 1968, una vez el TNP fue redactado.

y de hecho siguen teniendo, mutuas influencias a la hora de garantizar la no-proliferación de armas nucleares (tanto horizontal como vertical).

5. El proceso de negociación y adopción del Tratado de No-Proliferación Nuclear

La elaboración de la resolución irlandesa tuvo sus antecedentes en las negociaciones para el establecimiento de una moratoria nuclear a finales de los años 1950 y en las de adopción de un tratado para la prohibición de los ensayos nucleares. En este contexto, hay que entender el intento de someter todas las actividades nucleares de los Estados a control de un tratado de desarme general y completo. Sin embargo, esta propuesta era demasiado ambiciosa y de difícil aplicación con la oposición de las principales potencias nucleares debiendo por ello de ser sustituida por negociaciones parciales de cara a alcanzar elementos individuales de dicha estrategia (Bailey et al. 1998). El primero de esos elementos era la negociación para la adopción de un tratado de no diseminación nuclear, basado en las propuestas contenidas en la resolución irlandesa de 1958. Los esfuerzos se centraron en el inicio de conversaciones con las potencias nucleares con el fin de lograr la firma de un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares. Ahora bien, las negociaciones para la adopción de un Tratado de No-Proliferación Nuclear tuvieron que esperar a que se abandonase la estrategia del desarme general y completo y no se retomaron hasta la primavera de 1965 en el seno Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones²³.

Paralelamente, las propuestas en el seno de la OTAN se centrarán en la creación de una fuerza nuclear multilateral. En este sentido, y a modo de clarificación, en el periodo que siguió a la adopción de la resolución irlandesa las discusiones sobre el Tratado de No-Proliferación se desarrollaron en tres foros: En el Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones, en el Consejo de la OTAN de Bruselas y en la Asamblea General de Naciones Unidas (Alberque 2017).

El Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones jugó un papel clave en la definición del nuevo tratado. Sirvió de foro de discusión preliminar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, los cuales enviaron el 20 de diciembre de 1961 a la Asamblea General

²³ El Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (CDDN), se reunió por primera vez en marzo de 1962 contribuyendo a la conclusión del Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares en 1963 y a la del Tratado de No-Proliferación Nuclear en 1968.

de las Naciones Unidas un primer acuerdo con respecto a la adopción de un Tratado de No- Proliferación Nuclear (United States Arms Control and Disarmament Agency 1961 p.441).

El proceso de negociación se dividió en dos fases: en la primera, las dos grandes potencias discutieron sobre las posibles vías a seguir para progresar en las negociaciones sobre el TNP; la segunda por su parte comprendía discusiones multilaterales con el objetivo de formular las cláusulas específicas que debía de contener dicho Tratado (Howlett y Simpson 1995 p.21). El principal problema en ambas fases de la negociación fue el de cómo compartir la responsabilidad nuclear en territorio europeo, especialmente teniendo en cuenta las propuestas de creación de una Fuerza Nuclear Multilateral (FNM) y el de una Fuerza Nuclear Atlántica (FNA) (Kustnetsov 2016)

Durante la década de 1950 y a principios los años 1960 la Unión Soviética y algunos países de Europa Oriental habían mostrado ya en varias ocasiones sus temores acerca de la posibilidad de que Alemania Occidental pudiese llegar a poseer armas nucleares. Estos mismos temores fueron también puestos de manifiesto por Estados Unidos en marzo de 1963, en su propuesta de creación de una Fuerza Nuclear Multilateral vinculada a la estructura de mando de la OTAN, que se consideraba podía ser diferente de las fuerzas nucleares ya existentes en cada uno de los países europeos (Gavin 2010).

La propuesta fue rechazada por la Unión Soviética y los estados de su entorno; primero, porque la creación de una FNM era considerada contraria a los principios contenidos en la resolución irlandesa, ya que posibilitaba a los países europeos la posesión de armas nucleares y sobre todo, no solucionaba el problema alemán; en segundo lugar, era considerada incompatible con la creación de zonas desnuclearizadas y con el objetivo global de desarme y, por último, porque la creación de una FNM, era considerada un motivo adicional para la posibilidad de desencadenamiento de un conflicto nuclear, especialmente teniendo en cuenta las dudas que en la Unión Soviética despertaba el derecho a veto que se reservaba Estados Unidos sobre el lanzamiento de los misiles nucleares de la Fuerza Nuclear Multilateral (Bailey et al. 1998 p.31).

También hubo discusiones dentro de los Estados miembros de la OTAN con respecto a la creación de esta Fuerza: Alemania Occidental apoyaba la FNM, pero tanto Francia como Reino Unido, consideraban comprometedor para la independencia de sus propias fuerzas nucleares la existencia de una fuerza nuclear paralela. Por este motivo Francia

renunció a formar parte de la FNM, mientras que Reino Unido, más próximo a Estados Unidos, propuso la creación de una fuerza nuclear alternativa, la FNA (Garrido Rebolledo 1995). En consecuencia, la conclusión de un Tratado de No-Proliferación Nuclear no fue posible hasta que quedó resuelta la cuestión acerca de la creación de una Fuerza Nuclear Multilateral. La situación se agravó en 1964 tras llegar al poder en el Reino Unido Harold Wilson, con una posición contraria a la creación de dicha fuerza (Alberque 2017).

La cuestión también se convirtió en un asunto de política interior en Alemania cuando Ludwig Erhard fue elegido Canciller en 1963. Erhard estaba siendo presionado por la fracción “golista” de su partido con el propósito de inclinar a este del lado de los franceses en la lucha que el partido mantenía entre De Gaulle y Estados Unidos. El Canciller decidió apoyar la creación de una FNM creyendo que un acuerdo de esta índole garantizaría la participación nuclear alemana en la fuerza y probaría definitivamente la actitud pro-Atlántica de la política exterior alemana, atrayendo a su vez al partido el necesario apoyo político y económico del exterior (Goldschmidt 1987 pp.22-23).

A finales de 1964 la cuestión de la FNM de la OTAN fue perdiendo partidarios. El apoyo incondicional de Estados Unidos fue decayendo y aunque Alemania Occidental siguió apoyando la propuesta hasta finales de 1965, esta fue finalmente sustituida por otra propuesta de creación de un Grupo de Planificación Nuclear dentro de la OTAN. Por su parte, la Unión Soviética amenazó con retirarse de las negociaciones sobre el TNP si no era retirada la propuesta de creación de una FNM, cosa que finalmente sucedió (Heuser 1995)

A pesar de todas estas dificultades, y de las discusiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la relación existente entre la proliferación nuclear horizontal y vertical, durante 1965 fueron elaborados un conjunto de propuestas y disposiciones de cara a prohibir la transferencia de armamento nuclear a países no-nucleares. Todas ellas fueron enviadas al Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones. La decisión definitiva se tomó durante la XX Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1965, con la adopción de la Resolución 2028. Esta Resolución contenía cinco principios básicos que van a constituir la base de un posterior Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (UNGA 1965).

- 1) El Tratado debía de evitar cualquier “fisura” que pueda permitir a los estados nucleares o no nucleares la proliferación de armas nucleares, ya sea directa o indirectamente, en cualesquiera de sus formas.
- 2) El Tratado debía de establecer un equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas entre los estados nucleares y los estados no nucleares.
- 3) El Tratado debía de constituir un paso hacia adelante en la consecución de un desarme general y completo.
- 4) El Tratado debía de contener disposiciones aceptables y directamente aplicables para asegurar su efectividad.
- 5) Ninguna disposición contenida en el Tratado debía de afectar de forma adversa al derecho de cualquier grupo de Estados a concluir tratados regionales con vistas a asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios

No obstante, en el Comité de las Dieciocho Naciones aun había algunos problemas que tenían su base en los desacuerdos entre las dos superpotencias en relación con la naturaleza que debían tener las inspecciones nucleares dentro del futuro tratado (Willrich 1968).

Las conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Soviética comenzaron en agosto de 1966 en el seno del Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones y continuaron durante el otoño de 1966, llegando a un acuerdo preliminar en torno a las disposiciones del Tratado que se referían a la no transferencia y a la no adquisición de armas nucleares. Esto permitió a su vez el envío por separado de dos borradores de Tratado al Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (Willrich 1968). Las discusiones posteriores se basaron en las inspecciones que debía realizar el EURATOM sobre las actividades e instalaciones civiles de los países de la Comunidad Europea. La Unión Soviética era contraria a que el EURATOM fuese el único organismo encargado de realizar estas inspecciones en territorio europeo porque ello implicaba una auto-regulación de los mecanismos de inspección. Por este motivo propuso que se aplicasen también de forma conjunta a estos Estados las inspecciones del OIEA (Howlett y Simpson p.22).

La versión final del texto del TNP fue presentada al Primer Comité de la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de mayo de 1967. El 24 de agosto de ese mismo año, Estados Unidos y la Unión Soviética alcanzaron un acuerdo sobre la naturaleza que debía de tener el Tratado. La Unión Soviética defendía que era mejor presentar por separado un

segundo grupo de enmiendas en lugar de llegar una fórmula de consenso para presentar una enmienda conjunta en lo referente a la aplicación de las salvaguardias (Willrich 1969 p.63). Por este motivo las enmiendas al texto del TNP fueron presentadas al Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones por separado el 18 de enero de 1968. Estas incluían modificaciones con respecto a la redacción del Artículo III del futuro TNP e incorporaban además algunas recomendaciones de miembros de otras delegaciones del Comité que habían sido realizadas durante sus intervenciones en las discusiones del borrador del tratado, de 24 de agosto de 1967 (Willrich 1968).

El 14 de marzo de 1968, Estados Unidos y la Unión Soviética sometían al CDDN el borrador del texto final del TNP junto a otro borrador de resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas presentada por Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido el 7 de marzo del mismo año (UNGA 1968). El borrador de resolución fue discutido en primer lugar en el Primer Comité de la XXII Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada el 26 de abril de 1968. Antes de que fuese aprobado el texto definitivo los Estados Unidos y la Unión Soviética acordaron introducir el 31 de mayo de 1968 algunos cambios e incorporar estos al texto final del TNP quedando redactado el 10 de junio de 1968. Dos días más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba el Tratado por medio de la Resolución 2373 (UNGA 1968). El 19 de junio de 1968 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobaba una Resolución sobre Garantías de Seguridad que pasaba también a formar parte integrante del Tratado (UNSC 1968).

El 1º de Julio de 1968 el Tratado de No-Proliferación Nuclear era firmado por los tres estados nucleares (Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido) como Estados depositarios del mismo, junto con 59 estados no nucleares.

6. Análisis del articulado del Tratado de No-Proliferación

El Tratado de No-Proliferación Nuclear constituye la norma suprema del régimen de no-proliferación ya que la mayoría de los Estados²⁴ del mundo son partes del mismo. El TNP es también el único acuerdo internacional que prohíbe a una gran mayoría de Estados la posesión de las armas más destructivas jamás inventadas, mientras que tolera su posesión

²⁴ Tan solo India, Paquistán, Israel y Corea del Norte no son parte en el Tratado.

a solamente unos pocos (Goldblat 1990). Este hecho hace que las obligaciones para unos y otros Estados sean también diferentes. Por ejemplo, el Tratado, en su Artículo IX define un Estado poseedor de armas nucleares como “*aquél que haya fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 12 de enero de 1967*” (UNODA 1968). El resto de los Estados son considerados Estados no nucleares y, por lo tanto, sin derecho a fabricar y/o poseer este tipo de armas. Esta diferencia ha ocasionado no pocas críticas al TNP tanto por parte de los Estados no nucleares, que lo acusan de ser un tratado discriminatorio, como por parte de los Estados nucleares, que han sugerido que el Tratado es incapaz de prevenir todas las formas posibles de proliferación. En cualquier caso, el TNP no puede ser entendido como un fin en sí mismo, ya que el objetivo último del Tratado, tal y como han declarado las potencias nucleares, es “*allanar el camino hacia un futuro desarme nuclear*”²⁵ (Garrido Rebolledo 1995 p.177).

La estructura formal de lo que se conoce con el nombre de régimen de no-proliferación nuclear, que a su vez deriva de la definición discutida y establecida en nuestro capítulo teórico con respecto a los regímenes internacionales, está contenida en el texto del propio Tratado. De cada uno de sus artículos ha derivado el resto de los tratados y compromisos de no-proliferación nuclear que forman parte hoy en día del régimen. Este hecho merece un análisis detallado del articulado del TNP, es por ello que vamos a realizar un análisis de su contenido a través de un enfoque temático.

6.1 El TNP y la No-Proliferación Nuclear

Los principales compromisos en contra de la proliferación de las armas nucleares se encuentran contenidos en los dos primeros artículos del TNP. Es lo que Raja Mohan ha denominado el “*corazón que hace funcionar el Tratado*” (1993, p.5). Las críticas con respecto al Artículo I del TNP están relacionadas con el hecho de que el Tratado no prohíbe todas las formas de proliferación nuclear. Se centra exclusivamente en la proliferación nuclear horizontal, mientras que permite la proliferación nuclear vertical.

²⁵ En vista del escaso avance que ha habido en cuestiones de desarme nuclear a través de las estructuras del TNP, en 2017 se abrió a la firma el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares, el cual entró en vigor en enero de 2021. Un tratado impulsado por una serie de Estados, así como grupos de la sociedad civil, que buscan impulsar un proceso de abolición global de los arsenales nucleares en lugar de proceder por la vía del desarme.

Esto es verdad, el Artículo I no prohíbe el traspaso de armas y tecnología nuclear entre Estados nucleares, sino sólo a Estados no nucleares. Desde este punto de vista, la asistencia nuclear facilitada por Estados Unidos a Reino Unido y a Francia para el desarrollo de sus programas nucleares y la cooperación nuclear anglo-estadounidense no constituyen una violación del Tratado, aunque se salga de los objetivos de desarme nuclear enunciados en el Artículo VI del TNP (Fischer 1993 p.29).

Hasta el momento tampoco se ha podido demostrar que un Estado nuclear haya traspasado armas nucleares a un Estado no nuclear. Lo que es más difícil de verificar es la exigencia del Artículo I de “*no ayudar, alentar o inducir a adquirir armas nucleares*” por parte de un Estado nuclear a un Estado no nuclear (UNODA 1968). Esta exigencia resulta aún más difícil de verificar si tenemos en cuenta que ni el Artículo I ni el II prohíben que un Estado no nuclear Parte en el Tratado ayude a otro Estado no nuclear y que no sea miembro en él a fabricar este tipo de armamento. Por otra parte, si el Estado receptor fuese miembro del Tratado estaría sujeto a las obligaciones establecidas en el Artículo II, es decir, no aceptar dicha ayuda (UNODA 1968). Para ello nos tendríamos que remitir de nuevo a otra disposición del Tratado, a su Artículo III, que prohíbe a un Estado no nuclear suministrar a otro Estado no nuclear, parte o no del Tratado, los materiales o equipos enumerados en el Artículo III.2 del TNP, excepto aquéllos que estén sometidos a salvaguardias del OIEA (UNODA 1968). A modo de clarificación, si un Estado no nuclear Parte del TNP ayuda a otro Estado no nuclear no Parte en el Tratado a adquirir armas nucleares facilitándole materiales no sometidos al control del OIEA, aunque se declare que la finalidad última de éstos sea pacífica, este hecho será considerado una violación del Tratado.

La cuestión de la no-transferencia de armas nucleares no termina aquí. El artículo III.2, en conexión con el Artículo I, sólo se refiere a aquellos materiales nucleares con fines pacíficos suministrados por los Estado no nucleares Partes en el Tratado a los Estado no nucleares que no lo sean. En el caso que dichos materiales tuvieran una finalidad militar no entrarían en el supuesto del Artículo III.2. Este aparente vacío legal ha intentado ser eliminado tanto por Estados Unidos como por la Unión Soviética, que ya en 1968 expresaron que la asistencia de un Estado no nuclear Parte en el Tratado a otro Estado no nuclear que no lo fuera, fuese cual fuese su finalidad, sería considerada una violación del TNP, ya que cabía presumir que, en definitiva, el Estado destinatario de dicha ayuda

estaba tratando de adquirir armas nucleares para sí mismo (Goldblat y Viñas 1985 pp.8-9).

La prohibición de no transferir armas nucleares o proporcionar ayuda para su fabricación se incluyó exclusivamente para los Estados no nucleares, permitiendo así que los Estados nucleares continuasen facilitando ayuda y cooperación a otros Estados nucleares. En este sentido, desde el principio, existía intencionalidad, motivada por razones comerciales, en la redacción del Artículo I de la forma que se hizo. El propio criterio comercial ha servido en muchas ocasiones para favorecer la propia proliferación nuclear. Mientras que los Estados han intentado poner barreras a las exportaciones de material nuclear y de doble uso a Estados con ambiciones nucleares, las empresas se han movido más por criterios lucrativos (World Nuclear Association 2018).

Por otra parte, el Artículo II del TNP prohíbe expresamente que cualquier Estado no nuclear Parte en el Tratado adquiera armas nucleares. No obstante, cabe señalar que esto no prohíbe expresamente a un Estado que sea definido como Estado no nuclear la posesión de este tipo de armas, lo que ha supuesto en términos prácticos problemas graves y severos en materia de control y transferencia de materiales de doble uso, así como proliferación nuclear horizontal (UNODA 1968).

Como resultado del descubrimiento del programa nuclear ilícito de Iraq en 1991, se volvió a plantear la cuestión acerca de la verdadera función que debía de tener el TNP. El caso iraquí mostraba que un Estado no nuclear que fuese Parte en el Tratado podía desarrollar su propio programa nuclear de forma ilegal teniendo además como ventaja su propia pertenencia al TNP y pudiendo obtener de esta forma tecnología nuclear de numerosos suministradores extranjeros (Barnaby 1993 pp.3-4). Otro ejemplo en este sentido sería el de Corea del Norte que al igual que Iraq, siendo Parte en el TNP, fue capaz de desarrollar un programa nuclear paralelo con propósitos militares no sujeto totalmente a las salvaguardias del OIEA²⁶ (Garrido Rebolledo 1994).

Por otra parte, Estados como Israel, la India, y Pakistán han desarrollado sus propios arsenales nucleares y componentes importantes de estos programas han quedado al margen de las salvaguardias del OIEA. Desde un punto de vista legal, todos estos Estados

²⁶ No obstante, el caso de Corea del Norte presenta ciertas características especiales, las cuales serán discutidas más adelante.

tienen la consideración de Estados no nucleares; la cuestión que por lo tanto se plantea es si en el caso de firmar el TNP, como hizo en su momento Sudáfrica, estos Estados tendrían la misma consideración o no, es decir, si serían Estados nucleares o Estados no nucleares en el momento de ratificar el tratado. La cuestión volvió a debatirse con ocasión de la firma del TNP por parte de Bielorrusia, Ucrania²⁷ y Kazakstán en 1994 y si éstos debían de adherirse al tratado como Estados nucleares o Estados no nucleares y en este último caso, respetando o no las obligaciones derivadas del Artículo II y III del TNP.

Otra cuestión es, al igual que señalamos para con el caso del Artículo I, que el Artículo II no prohíbe a un Estado no nuclear Parte en el Tratado ayudar a cualquier otro Estado a fabricar o adquirir armas nucleares. Esto nos muestra una contradicción significativa en el texto del tratado, ya que si un Estado no nuclear aceptase dicha ayuda estaría incumpliendo el Artículo II del TNP. La falta de una cláusula prohibiendo la ayuda de un Estado no nuclear Parte en el Tratado a un Estado nuclear pudo haberse omitido intencionadamente de cara a poder seguir desarrollando el comercio nuclear lícito. Por ejemplo, hacer posible que un Estado nuclear pudiese recibir ayuda de otro Estado no nuclear para el desarrollo de los programas nucleares mediante el suministro de materiales no sujetos a salvaguardias.

El requisito de salvaguardia que establece el Artículo III del TNP constituye en sí mismo el elemento de verificación del Tratado y consiste en la obligación de todo Estado no

²⁷ Concretamente en el caso de Ucrania, surgieron problemas con respecto a la aplicación del Protocolo de Lisboa de 1991, el cual reconoce a Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Kazajistán como sucesores de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y todos ellos asumen las obligaciones de la Unión Soviética en virtud del tratado START I. Según el artículo V del Protocolo, Ucrania debía comprometerse a adherirse al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares como país participante que no posee armas nucleares. Aunque no había un plazo concreto, el documento estipulaba que debía ratificar el tratado en el menor tiempo posible. El Protocolo de Lisboa establecía que Ucrania se convertía en participante del Tratado START I y debía ratificarlo. Ya después de la firma del protocolo, el 1 de octubre de 1992 el presidente de Ucrania, Leonid Kravchuk, declaró en la 46ª Asamblea General de las Naciones Unidas la ausencia de desviación de la línea para que Ucrania adquiriera el estatus de Estado no nuclear. Véase texto completo del protocolo de Lisboa: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/27389.pdf> (Acceso 06/04/2022)

El 18 de noviembre de 1993, el Verkhovna Rada (Parlamento ucraniano) ratificó tanto el tratado START como el Protocolo en su declaración parlamentaria adoptada en una sesión a puerta cerrada en la que también se expusieron las condiciones en las que Ucrania puede adherirse al Tratado de No Proliferación, así como la lista de cuestiones que deben ser objeto de nuevas negociaciones. Tras las negociaciones entre Rusia, Ucrania y Estados Unidos, el 14 de enero de 1994 se firmó la declaración trilateral de los presidentes de Rusia, Estados Unidos y Ucrania, que constituía una hoja de ruta para la aplicación del tratado START. Véase texto completo del memorándum de Budapest: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/652/95/PDF/G9465295.pdf?OpenElement> (Acceso 06/04/2022)

nuclear Parte en él, de concluir un acuerdo de salvaguardias con el OIEA, independientemente de si el Estado realiza o no actividades nucleares (Goldblat y Viñas 1985 p.10).

El objetivo del Artículo III es el de verificar que no se ha producido ninguna desviación de materiales nucleares con fines pacíficos para artefactos nucleares explosivos o de otro tipo. El OIEA no verifica el resto de las obligaciones de los Estados Parte en el tratado cuando se adhieren al mismo, lo que hay que tener muy en cuenta para no cometer errores a la hora de comprender las obligaciones y limitaciones legales del Organismo. Por este motivo el OIEA tampoco verifica las obligaciones de los Estados Parte en él de no recibir materiales nucleares de otros Estados.

El sistema de salvaguardias del OIEA, formalizado en el documento INFCIRC/66/Rev.2 de 1968, fue diseñado para adaptarse mejor a su principal objetivo, el de la cooperación nuclear técnica y comercial entre el Organismo y los Estados no nucleares, sin que esta implicase promover la proliferación de armas nucleares en los Estados no nucleares (Carrea 1990). Su propósito por lo tanto es el de verificar el compromiso adquirido por el país receptor del material nuclear de no utilizar el mismo con propósitos militares. Bajo este sistema, prácticamente cada elemento significativo del ciclo combustible nuclear, incluido el reprocesamiento, es susceptible de ser sometido a verificación.

A la hora de aplicar el sistema de salvaguardias del OIEA hay que diferenciar también entre Estados nucleares y Estados no nucleares, Parte o no en el TNP, debido a que los regímenes a aplicar son también distintos. Aunque los Estados nucleares no están obligados a aplicar salvaguardias a sus programas nucleares, en la actualidad las cinco potencias nucleares han concluido un acuerdo de salvaguardias con carácter voluntario con el OIEA. Respecto a la aplicación de las salvaguardias a los Estados no nucleares Partes en el TNP, el Tratado mantiene una ambigüedad absoluta con respecto a este punto ya que señala que deben aplicarse aquellas *“estipuladas en un acuerdo que deberá negociarse y concertarse con el Organismo”*.

En la actualidad, para los Estados no nucleares miembros del TNP se aplica el documento INFCIRC/153 de 1972, mientras que para los Estados no nucleares no miembros del TNP se aplica el documento INFCIRC/66 Rev.2 de 1968. El documento INFCIRC/153 ha sido también la base de los acuerdos de salvaguardias negociados por el Organismo con Estados Unidos y Reino Unido, con algunas modificaciones, como la prerrogativa de

permitir a estos Estados nucleares decidir acerca de qué materiales y equipos nucleares someten al control del OIEA. Este mismo sistema no se aplica sin embargo ni a Francia, ni a China, ni a Rusia ya que los tres Estados sólo someten a salvaguardias del OIEA un número limitado de instalaciones nucleares civiles, mientras que los otros dos Estados nucleares ofrecieron al Organismo someter a control la totalidad de su ciclo combustible nuclear de carácter civil.

Desde el momento de su conceptualización, ha existido un miedo a que el sistema de salvaguardias²⁸ del OIEA pudiese resultar intrusivo para los Estados que aceptasen someterse al control del Organismo y que los costes de las inspecciones repercutiesen negativamente en las industrias nucleares de estos Estados. El otro temor vinculado a esta cuestión era que el sistema de inspecciones pudiese llegar a convertirse en una forma de espionaje nuclear para la avanzada industria de los países Occidentales en lugar de dedicarse realmente a verificar que ningún material nuclear sería destinado a la fabricación de armas nucleares (Fischer 1993, p.56).

De este modo, se denunció durante el período de negociación del Tratado otra discriminación más del mismo entre Estados nucleares y Estados no nucleares; mientras que los primeros no estaban obligados a informar al OIEA acerca de sus exportaciones de componentes para centrales nucleares si el Estado importador era parte del TNP, los segundos, como Estados receptores de dicho material, no podían recibir una planta nuclear completa de enriquecimiento de uranio o de reprocesado sin enviar previamente una notificación al Organismo²⁹. En este sentido, con este sistema de aplicación desigual de las salvaguardias no podía otorgar credibilidad o certeza al papel que debía desarrollar el OIEA. También se puede criticar que las salvaguardias del OIEA ponían mayor

²⁸ Las salvaguardias nucleares son medidas para verificar que los Estados no utilizan materiales nucleares para desarrollar armas y que respetan sus obligaciones en virtud de los tratados internacionales de no proliferación. A través de estas medidas técnicas, una institución (por ejemplo, el OIEA) verifica de forma independiente la obligación legal de un Estado de que las instalaciones nucleares no se utilicen de forma indebida y el material nuclear no se desvíe de sus usos pacíficos. Los Estados aceptan estas medidas mediante la celebración de acuerdos de salvaguardias. La aplicación de las salvaguardias sigue un ciclo anual y comprende cuatro procesos principales: recogida y evaluación de información relevante para las salvaguardias; desarrollo de un enfoque de salvaguardias para un Estado; planificación, realización y evaluación de las actividades de salvaguardias; y elaboración de las conclusiones de las salvaguardias.

²⁹ Dicha obligación está contenida detalladamente en los párrafos 92 a 94 del acuerdo (INFCIRC/153) entre el OIEA y los Estados no nucleares parte del TNP de 1972. Por su parte, los Estados nucleares envían esta información al Organismo con carácter exclusivamente voluntario (INFCIRC/207).

atención en los materiales exportados a los Estados no nucleares que en las centrales nucleares existentes en esos Estados (Spector y Smith 1990, p.201).

Otra denuncia presentada fue que se podía fácilmente declarar que la central nuclear del Estado importador había sido clausurada y todo el material exportado trasladado a otra central, con lo que nunca habría posibilidad de saber qué es lo que verdaderamente se exportó al carecer el OIEA de medios suficientes para verificar los datos notificados por el Estado exportador al Organismo (World Nuclear Association 2021).

El Artículo III del TNP supone una interpretación un tanto dudosa de cómo deben de aplicarse las salvaguardias del OIEA al estar basado en la idea, ya defendida en el Plan Baruch, de que el uso pacífico de la energía nuclear, incluida la cooperación con otros Estados, puede coexistir con una ausencia verificada de las armas nucleares, o lo que es lo mismo, con un uso no militar de la energía nuclear. Una cláusula similar ya se contemplaba también en el primer documento de salvaguardias aplicado por el OIEA antes de la entrada en vigor del TNP y se repite de nuevo, aunque no de una forma tan marcada, en el documento de salvaguardias que sirve de marco para los Estados no nucleares miembros del TNP. Sin embargo, el hecho que el Artículo III se relacione con el cumplimiento del Artículo IV del tratado ha dado también lugar a algunas controversias. Este artículo refleja algunos de los temores que ya fueron señalados al inicio de este capítulo respecto a la aplicación de las salvaguardias del OIEA, sin obstaculizar el desarrollo económico de las Partes en el Tratado (Jonas y Braunstein 2018).

Por otro lado, este artículo del Tratado permite a los Estados no nucleares Partes en el TNP concluir un acuerdo de salvaguardias con el OIEA de forma individual o junto con otros Estados. Respecto al plazo para concluir los acuerdos de salvaguardias con el OIEA, se establece como tiempo límite dieciocho meses contados a partir del mismo día del inicio de las conversaciones para la conclusión de dicho acuerdo. Sin embargo, estos plazos no han sido siempre respetados. A excepción de demoras, en la mayoría de los casos burocráticas, para que estos acuerdos de salvaguardias con el OIEA pudiesen entrar en vigor ha habido un caso de retraso intencionado: Corea del Norte. El caso norcoreano es significativo, ya que, aunque Corea del Norte firmó el TNP en 1987, no suscribió un acuerdo de salvaguardias con el OIEA hasta 1992, en un intento claro de ganar tiempo y ocultar material nuclear con propósitos militares (Garrido Rebolledo 1994).

Al igual que vimos en los Artículos I y II del TNP, existen algunas limitaciones a la hora de aplicar las obligaciones derivadas del Artículo III del tratado, muchas de ellas debido a las propias contradicciones en las que cae su propio texto. La principal crítica que se le ha hecho al Artículo III del TNP es de nuevo su carácter discriminatorio, algo que se debe a que mientras que los Estados no nucleares Partes en el Tratado están obligados a someter sus actividades nucleares civiles al control del OIEA, los Estados nucleares están exentos de concluir un acuerdo de salvaguardias con el OIEA para sus actividades e instalaciones civiles.

Respecto a la relación del Artículo III con el Artículo IV, en la medida que los acuerdos de salvaguardias deben de respetar el libre derecho de las partes a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos también plantea algunos problemas. La aplicación de las salvaguardias del OIEA en conexión con el TNP, deberá de centrarse en los materiales nucleares, no en las instalaciones y especialmente en las fuentes especiales de material fisible (Thompson 1993 pp. 19-20), según la definición del propio OIEA, una *“fuente de material es el uranio natural, el uranio empobrecido o el torio”* mientras que materiales fisibles especiales son el plutonio-239, el uranio-233 o el uranio enriquecido (IAEA 2001). Con algunas reticencias, el OIEA ha reconocido también que algunos compuestos de isótopos de plutonio (aquellos en los que la fracción de plutonio-238 excede del 80%) pueden ser usados para la fabricación de armas nucleares y, por lo tanto, hay que exigir también la aplicación de las salvaguardias a estos materiales tal y como se definen en el Artículo III (Shea y Chitumbo 1993).

Por último, el Artículo III exige que todos los materiales nucleares de todas las actividades nucleares pacíficas dentro del territorio de los Estados no nucleares, y todos los materiales nucleares con fines pacíficos fuera del territorio de estos Estados pero que estén bajo su control, estén sometidos a salvaguardias. Esto permite, por un lado, que los Estados no nucleares Partes en el TNP lleven a cabo actividades nucleares militares distintas de la fabricación de armas nucleares, mientras que el material nuclear empleado para estas actividades no tiene que ser sometido a salvaguardias (IAEA 1972). Por otro lado, permite a los Estados no nucleares Partes en el TNP producir cantidades ilimitadas de material nuclear para los arsenales nucleares de los Estados nucleares sin ninguna obligación de aplicar las salvaguardias del OIEA a este tipo de materiales.

6.2 El TNP y el control de exportaciones

Centrándonos ahora en los controles de exportación, el Artículo III también establece las condiciones en las que debe de ser realizado el comercio nuclear. Sin embargo, la aplicación de dicha cláusula ha resultado a veces más beneficiosa para los Estados no miembros del TNP que para los que sí lo son. Esto se ha debido a que los Estados miembros del Tratado se han visto obligados a someter a salvaguardias el total de sus actividades nucleares, incluyendo las de uso pacífico, mientras que los no miembros sólo han tenido que declarar sus materiales importados. De este modo, muchos de los exportadores nucleares, conscientes de los peligros de proliferación como consecuencia de distinguir entre tecnologías nacionales e importadas, han exigido también a los Estados no miembros del TNP la aceptación de las salvaguardias totales como extensión de las exigidas por el TNP. En cualquier caso, muchos de los exportadores se han mostrado reticentes a modificar las condiciones de sus exportaciones ante el miedo a perder cuota de mercado (Barnaby 1993 pp.4-5).

Antes de la entrada en vigor del TNP, las restricciones a las exportaciones de material nuclear iban desde la adopción de sanciones, al embargo total en el suministro de tecnologías nucleares. La primera política de embargo fue adoptada por Estados Unidos de 1945 a 1954; la segunda fue la política seguida por Francia hasta 1968 y la tercera, fue consecuencia del establecimiento del sistema de salvaguardias del OIEA con la entrada en vigor del TNP en 1970 (UNODA 1968). Esto impuso por vez primera la obligación de poner freno a la transferencia de tecnología nuclear a los Estados que no fuesen miembros del Tratado. Francia finalmente aceptó esta obligación a pesar de no ser miembro del TNP hasta 1992, pero China, Estado nuclear y no miembro del TNP hasta 1993, siguió suministrando tecnología nuclear a estados de su influencia política y entorno regional.

De nuevo el lenguaje del Artículo III está lleno de ambigüedades. Es posible mantener que este artículo sólo abarca las exportaciones nucleares con fines pacíficos de un Estado no nuclear miembro del Tratado, quedando por lo tanto al margen las exportaciones con fines militares que el mismo Estado pueda hacer a otro Estado no nuclear y que tampoco sea Parte. Esta laguna se realizó seguramente para evitar que las tecnologías nucleares con fines pacíficos pudiesen ser exportadas bajo la apariencia de combustible nuclear con un propósito militar no explosivo (Fischer 1987 p.20).

Existen varios regímenes de control para las exportaciones nucleares y de doble uso, siendo los dos más importantes el Comité Zangger y el Grupo de Suministradores

Nucleares. El primero, entró en funcionamiento en 1971 y nació con el objetivo de hacer una serie de recomendaciones acerca de qué productos y tecnologías caían dentro de la jurisdicción del TNP. El segundo, se creó tras el ensayo nuclear de la India de 1974 con el nombre de “Club de Londres”. El grupo fue modificado y revitalizado en 1991 durante un encuentro celebrado en la Haya dónde se decidió también su cambio de nombre a Grupo de Suministradores Nucleares. El Grupo utiliza lo que se llaman directrices para exportaciones nucleares especiales o que puedan tener un posible uso nuclear, civil y militar, tanto para Estados miembros como no miembros del TNP. Algunos países como la India, Pakistán o Brasil se han mostrado contrarios a los controles establecidos por estos dos grupos, argumentando que dichos controles ya se venían realizando con efectividad por parte del OIEA (Garrido Rebolledo 1995). En abril de 1992, en el encuentro que el Grupo celebró en Varsovia, sus Estados miembros acordaron por primera vez la exigencia de salvaguardias totales. Desde entonces la cuestión ha sido muy polémica ya que no existe un consenso generalizado incluso por parte de todos los Estados miembros del Grupo a la hora de exigir la aplicación de estas salvaguardias totales. Otros Estados consideran sin embargo que la aplicación de estas salvaguardias va mucho más allá de lo que exige el propio Artículo III del TNP, mientras que otros consideran que la exigencia es una condición implícita en las listas acordadas por el Grupo (IAEA 1971; 1973) y, por lo tanto, todo Estado miembro del mismo está obligado a exigir las.

6.3 El TNP y los usos pacíficos de la energía nuclear

El Artículo IV, el cual se refiere a los usos pacíficos de la energía nuclear, fue incluido en el TNP con el objeto de asegurar a los Estados no nucleares que los Estados nucleares no iban a prohibir o poner freno a sus actividades nucleares pacíficas en materia de investigación y desarrollo. Sin embargo, esto fue entendido por muchos Estados como un derecho inalienable de todos ellos de producir plutonio y uranio enriquecido³⁰, es decir,

³⁰ El uranio enriquecido es un tipo de uranio en el que la composición porcentual de uranio-235 se ha incrementado mediante el proceso de separación de isótopos. El uranio natural se compone de tres isótopos principales: uranio-238 (con una abundancia natural del 99,2739-99,2752%), uranio-235 (0,7198-0,7202%) y uranio-234 (0,0050-0,0059%). El uranio-235 es el único nucleido existente en la naturaleza que es fisible con neutrones térmicos. El plutonio enriquecido, o Pu-239, se produce artificialmente en los reactores nucleares cuando el uranio-238 absorbe un neutrón, formando uranio-239, que luego decae en un rápido proceso de dos pasos en Pu-239. Para más información véase: OECD Nuclear Energy Agency (2003). *Nuclear energy today*. París: Agencia de la Energía Nuclear, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

material para fabricar armas nucleares bajo la apariencia de un programa nuclear civil y, por lo tanto, sometido al control del OIEA.

La aplicación del Artículo IV se ha visto afectada de manera negativa por los altos costes de las plantas de reprocesamiento y las dudas sobre el rendimiento económico de la utilización del plutonio como combustible para centrales nucleares con vistas a producir energía. A esto hay que incluir factores de índole medioambiental, de seguridad, y de una sustitución progresiva de la energía nuclear por otras fuentes de energía consideradas más baratas, como las energías renovables. Si a esto le unimos las restricciones impuestas por los suministradores nucleares a los Estados nucleares a la hora de exportar materiales nucleares con fines pacíficos, tenemos que la concepción de este artículo resulta hoy en día muy distinta a como se pensó en los años 1960.

Por otra parte, los imperativos de no-proliferación han restado aplicación al imperativo de la cooperación nuclear con fines pacíficos, sobre todo teniendo en cuenta el desvío que en muchas ocasiones se ha hecho de tecnología nuclear declarada con fines civiles hacia propósitos militares. No se sabe tampoco bien si el propósito de cooperación de los Estados nucleares con los Estados no nucleares es compatible con la aplicación de las directrices del Grupo de Suministradores Nucleares. Quizá el hecho que el Artículo IV no prohíba la asistencia de un Estado nuclear a otro Estado no nuclear no parte del TNP haya influido negativamente sobre aquéllos que sí lo son y están dispuestos a someter a salvaguardias del OIEA todo el conjunto de sus actividades.

En cualquier caso, este artículo establece la base de la cooperación nuclear entre Estados nucleares y Estados no nucleares en aquellos campos no relacionados con la generación de electricidad a través de las centrales nucleares, es decir, dicha ayuda tiene un objetivo industrial muy beneficioso, como los isótopos radiactivos en medicina o aplicados a áreas de investigación agroalimentaria o medioambiental, con lo que la relación entre dicha ayuda y la proliferación nuclear ha sido en la mayoría de los casos exagerada. Además, a día de hoy, el Artículo IV sigue siendo el único incentivo que los Estados nucleares pueden ofrecer a los Estados no nucleares para que firmen el TNP y para confinarlos a su *status* no-nuclear (Barnaby 1993 pp.4-5).

6.4 El TNP y el desarme nuclear

Junto con el Artículo III del TNP, el Artículo VI constituye uno de los artículos considerados más importantes del Tratado. Este Artículo

“describe un futuro mundo idílico con una cesación de la carrera de armamentos y un desarme nuclear general y completo. Todo ello lo hace con un lenguaje sencillo, en el que ningún Estado en especial es responsable de la aplicación de las obligaciones del Artículo VI. Los Estados nucleares se comprometen a parar su producción de armas nucleares, así como a dismantelar sus arsenales nucleares” (Carrea 1990, pp.77-78).

El Artículo VI representa también un equilibrio entre las obligaciones de los Estados nucleares y los Estados no nucleares; la garantía que los primeros debían de dar a los segundos a cambio de su renuncia al arma nuclear. Las obligaciones contenidas en este artículo han sido también la principal causa de disputa entre ambas categorías de Estados durante las Conferencias del Revisión del TNP, siendo utilizado como arma política por parte de los Estados no nucleares para unas veces, no adherirse al TNP, y otras para justificar el incumplimiento del tratado. El artículo es además el más claro exponente de la propia filosofía del TNP: el Tratado no es un fin en sí mismo, sino la vía para lograr un desarme nuclear generalizado, es decir, un mundo libre de armas nucleares (Garrido Rebolledo 1995).

El TNP constituye el único instrumento jurídico de carácter universal existente bajo el cual, las potencias nucleares se comprometen al desarme nuclear (Goldblat 1992, p.6). Llama la atención que una de las provisiones más importantes del TNP, como es el Artículo VI, ocupa un espacio tan reducido en el Tratado. Es por ello por lo que el Artículo VI no puede ser entendido sin la declaración de tres párrafos que se hace en el Preámbulo del TNP. De hecho, el artículo no señala nada acerca de la fecha, o de la forma de lograr el desarme nuclear generalizado. Pero, además, el artículo no hace ninguna referencia al derecho que tienen las Partes en el Tratado de solicitar que se verifique o inspeccione algo a lo que se han comprometido los Estados nucleares Parte en el Tratado. La única auto-obligación de las potencias nucleares es concluir *“un tratado de desarme general y completo bajo estricto control internacional”*. Para ello, el último párrafo del preámbulo del TNP acude al Artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, que se refiere al no uso de la fuerza o amenazar con usarla *“contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado”*.

El otro de los compromisos adquiridos por los Estados nucleares en relación con el Artículo VI está contemplado en el antepenúltimo párrafo del Tratado y se refiere a los

ensayos nucleares. El TNP justifica de este modo la relación que existe entre los ensayos nucleares y la proliferación nuclear y se refiere no sólo a la suspensión de este tipo de pruebas, sino además señala que dicha suspensión debe de ser permanente. Ello introduce un nuevo elemento en el Tratado: la necesidad de negociar un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares³¹ (Garrido Rebolledo 1994^a, pp.41-54). La relación entre TNP y Tratado de Prohibición Completa ha sido no obstante un punto de desacuerdo entre las Partes en el Tratado como puso de manifiesto la Conferencia de Revisión del TNP de 1990, en la cual, un grupo de seis Estados no alineados, encabezados por México, quiso vincular el éxito de la conferencia a la negociación de este tratado, lo que ocasionó que la conferencia no llegase a adoptar un documento final de consenso (Goldblat 1992 p.6).

Si durante muchos años los Estados no nucleares acusaron a los Estados nucleares de incumplimiento de sus obligaciones de desarme bajo el Artículo VI del TNP (Knopf 2013), esta obligación fue en parte³² cumplida con la firma del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio³³ entre Estados Unidos y la Unión Soviética en 1987, y la firma de los Tratados de Reducción de Armas Estratégicas I y II en los años 1990³⁴. Más que reducir sus arsenales nucleares estos Estados han sustituido sus armas nucleares por otras más modernas y a la vez más potentes, lo que no deja de ser una muestra más de proliferación nuclear vertical.

Del análisis del Artículo VI del TNP se desprende que la naturaleza del desarme no sólo es nuclear, sino también convencional; esto ha sido interpretado como un atentado hacia la seguridad nacional, ya que promueve la abolición de los medios técnicos, y por lo tanto también de los humanos, con los que cuenta todo Estado para garantizar su soberanía (Fischer 1993, p.162). Por otra parte, los principios de la Carta de las Naciones Unidas

³¹ Este Tratado fue redactado y abierto a ratificación en 1996, pero aún no ha entrado en vigor debido a la falta de firmas por parte de países designados en el anexo II del mismo. Para más información véase el texto completo del Tratado en este enlace: <https://web.archive.org/web/20070804161830/http://www.portalargentino.net/leyes/no-nuke.pdf> (Acceso 06/04/2022)

³² Esta matización se debe a que en estos Tratados no estaban presentes ni los arsenales nucleares de Reino Unido, ni de China ni Francia.

³³ Cabe recordar que el Tratado INF fue revocado por los Estados Unidos y la Federación Rusa recientemente y por lo tanto ya no existen mecanismos legales de control del armamento que este Tratado recogía.

³⁴ Estos Tratados fueron sucedidos en 2010 con la firma y ratificación por parte de Estados Unidos y Rusia del Nuevo START.

fueron elaborados pensando que los miembros permanentes de su Consejo de Seguridad cooperasen en el mantenimiento del orden, la paz y la seguridad colectivas, utilizando si ello era necesario el uso de la fuerza, incluso ante cualquier posible amenaza de agresión contra cualquier miembro de las Naciones Unidas. Es por ello que el Artículo VI no debe ser interpretado en el sentido de que el desarme generalizado se deba extender más allá de las propias necesidades de la defensa nacional y colectiva. Más bien, dicho artículo fue pensado para evitar posibles riesgos de desencadenamiento de una guerra nuclear.

También merece mención la Resolución 255 (1968) aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 19 de junio en la que se determinan las garantías de seguridad positivas. Estas obligan a ciertos Estados nucleares a acudir en ayuda de todo Estado no nuclear Parte en el TNP

“que fuere víctima de un acto u objeto de una amenaza o agresión en que se utilicen armas nucleares. Además esta resolución vuelve a reafirmar el derecho “a la legítima defensa (individual o colectiva) en caso de un ataque armado en contra de un Miembro de la Naciones Unidas” (UNSC 1968)

reconocido en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales (UNSC 1968). Esa resolución sirve por una parte para compensar a los Estados no nucleares de su renuncia al arma nuclear y garantizar así su propia seguridad, pero también para reforzar que nada de lo dispuesto en el Artículo VI debiera interpretarse en el sentido de que se deba alcanzar un desarme nuclear generalizado.

Como resultado de esta interpretación, y el escaso avance en la agenda de desarme nuclear, al menos dentro de los foros del TNP, que en las dos últimas décadas ha incrementado significativamente la desafección con respecto al Tratado, y las iniciativas (tanto estatales como por parte de la sociedad civil)³⁵, de redactar un tratado de prohibición de armas atómicas. Este tratado fue finalmente redactado en 2017 y entró en

³⁵ Este grupo de Estados se aunaron en la denominado Iniciativa Humanitaria, un grupo que ha evolucionado en el marco del Tratado de No Proliferación Nuclear y de la diplomacia de las armas nucleares en general. A partir de 2013, dio lugar a una serie de conferencias que exploran el impacto humanitario de las armas nucleares, culminando en el Compromiso Humanitario, emitido por el gobierno de Austria, para "llenar el vacío legal para la prohibición y eliminación de las armas nucleares" (Linhart 2014). El Compromiso ha sido respaldado por 108 Estados a partir del 1 de junio de 2015. La Iniciativa Humanitaria se considera una respuesta directa a la falta de progreso en el desarme nuclear.

vigor en 2021, sin el apoyo ni ratificación de los Estados nucleares. La cuestión relativa a este tratado será discutida en más detalle en capítulos posteriores.

6.5 Enmienda y Revisión del TNP

El complicado procedimiento que se exige para la enmienda del Tratado fue pensado para evitar que esta se llegase a producir, salvo en el caso extremo que todas las Partes en el Tratado llegasen a un acuerdo al respecto. Del análisis del contenido del Artículo VIII se desprende que cualquier enmienda que se proponga deberá de ser aprobada por una mayoría de las Partes, que debe de incluir a su vez a todos los Estados nucleares y a todo Estado que en el momento de presentarse la enmienda sea miembro de la Junta de Gobernadores del OIEA. Hay que tener en cuenta además que tanto cada uno de los Estados nucleares como de los 25 a 30 Estados miembros de la Junta de Gobernadores tienen derecho de veto sobre la decisión de enmienda al Tratado. A pesar de que el Estado en cuestión apruebe y deposite sus instrumentos de ratificación a una o varias enmiendas, esta no podrá entrar en vigor si cualquiera de las Partes con derecho a veto se opone a ello. Por si todo ello no fuese suficiente, la enmienda entraría en vigor sólo para aquellas Partes que hubiesen aprobado y ratificado las enmiendas. Para el resto, el Tratado seguiría siendo aplicado en su texto sin enmendar.

Otra deficiencia observada es que ningún miembro de la Junta de Gobernadores del OIEA tiene derecho a veto sobre decisiones de la Junta que se refieran al uso pacífico de la energía nuclear, con lo cual, es lógico que ninguno de ellos, aun teniendo el derecho a veto sobre cualquier posible enmienda que se introduzca en el TNP, pueda sin embargo ejercer el derecho al mismo cuando se trata de cuestiones relacionadas con el uso pacífico de la energía nuclear.

Respecto al procedimiento de enmienda en sí, hay que decir que este es una réplica del establecido en el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares. Ambos tratados otorgan a los tres Estados depositarios el derecho a veto sobre cualquier enmienda que se pretenda introducir al texto del mismo, pero con una diferencia sustancial que radica en que mientras que en el Tratado de Prohibición Parcial sólo se exige una mayoría de las Partes para aprobar dicha enmienda, en el TNP es necesario cumplir los requisitos adicionales señalados anteriormente.

El procedimiento establecido para la enmienda del Tratado en el Artículo VIII obligaría desde el punto de vista legal a modificar también el sistema de salvaguardias del OIEA, establecido en el Artículo III del TNP. Sin embargo, hay que recordar que las posibles modificaciones que se pudieran introducir dentro de este sistema de salvaguardias no afectarían a los acuerdos de salvaguardias en curso entre el OIEA y el Estado en cuestión, a menos que este último quisiera que se le aplicasen las modificaciones por considerarlas más ventajosas para su industria nuclear.

Con todos estos condicionantes y exigencias, es lógico que en los 50 años desde la adopción del tratado no haya sido ni siquiera presentada una enmienda a su texto. La cuestión no obstante es polémica ya que, con ocasión de la Conferencia de Prórroga del Tratado de 1995, se planteó también la necesidad de reforzar algunos preceptos del TNP con el fin de mejorarlo y que no se prorrogue simplemente un Tratado que ha sido denunciado en muchas ocasiones por no disponer de mecanismos suficientes para imponer sanciones a los Estados miembros que incumplan sus obligaciones. En especial se llamó la atención sobre la necesidad de revisar el contenido de los Artículos I, II, III y sobre la conveniencia o no de eliminar el Artículo V del Tratado ante la complejidad de concluir un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (Garrido Rebolledo 1994a, pp.233-246).

El Artículo VIII también establece la obligación de celebrar una conferencia de revisión del Tratado a los cinco años de la entrada en vigor del mismo³⁶. Con carácter opcional una mayoría de las Partes en él podrá solicitar a los Gobiernos depositarios del Tratado la celebración de otras conferencias de examen del TNP, pero en ningún caso se indica cada cuanto tiempo, ni tampoco el lugar dónde se deberán de reunir los Estados miembros. La decisión de celebrar una segunda, tercera y cuarta conferencias se hizo en una declaración final de las Partes no en el Tratado, sino de las que habían participado en la Conferencia precedente y no a través de una propuesta formal presentada a los Gobiernos depositarios, tal y como establece el texto de este artículo. De este modo, se han venido celebrando desde 1970 nueve conferencias de revisión del tratado cada cinco años, a excepción de 2020 debido a la pandemia de Covid-19.

³⁶ En este sentido, cada cinco años se ha celebrado una Conferencia de Revisión, a excepción de 1995 cuando se celebró al mismo tiempo la Conferencia para la prórroga indefinida del Tratado.

Los resultados alcanzados por las diferentes Conferencias de Revisión del TNP han sido desiguales ya que no en todas ellas se ha logrado adoptar un documento final de consenso en el cual se presenten las principales conclusiones de las conferencias, y además, conforme los años han ido pasando, y conforme varios de los compromisos del TNP no se han ido cumpliendo (Por ejemplo, aquellos aspectos relativos a los usos pacíficos de la energía nuclear y el desarme), las diferencias y divergencias entre las posiciones de los Estados nucleares y Estados no nucleares han ido en aumento, sobre todo en la cuestión del desarme.

7. El régimen de no-proliferación nuclear tras la entrada en vigor del Tratado de No-Proliferación

Desde finales de la década de 1960, la política de no-proliferación nuclear centrada en las Naciones Unidas se ha ido convirtiendo gradualmente en un marco estable para la coordinación de las políticas nacionales en materia de usos de la energía nuclear. Los elementos básicos de esa política, encaminada a prevenir la proliferación horizontal de las armas nucleares, ya que suponen un grave peligro para la paz y la seguridad internacional, se expresaron tal y como hemos señalado anteriormente en el TNP.

El TNP resume los objetivos básicos de la no-proliferación nuclear y establece en términos generales las normas de comportamiento aceptadas por los Estados para la consecución de los objetivos del Tratado. La obligación y responsabilidad de Estados no nucleares de no adquirir armas nucleares, junto con la correspondiente responsabilidad y obligación de los Estados nucleares de no entregar armas nucleares a los Estados no nucleares, constituyen las principales normas que rigen el TNP y, más en general, el régimen de no-proliferación nuclear.

El TNP institucionalizó los fundamentos del acuerdo global básico que debía regir las interacciones entre los Estados nucleares y los Estados no nucleares en el terreno de las negociaciones internacionales. Este acuerdo se ha guiado por la norma de la reciprocidad, que se convirtió en la convención básica que sustenta todas las interacciones sostenidas entre las dos partes durante y después de las negociaciones del TNP. A cambio de que los Estados no nucleares no adquieran armas nucleares, los Estados nucleares deberían ofrecerles garantías, recompensas y compensaciones, así como asumir ciertos compromisos que hemos enumerado y analizado en el anterior subapartado (UNODA

1968). Desde su adopción, el TNP se ha convertido en la base o fuente normativa del régimen de no-proliferación nuclear, pero la no-proliferación nuclear se sitúa en el contexto de un régimen más amplio, en el que el TNP es sólo una parte, aunque importante, de él.

El régimen de no-proliferación nuclear se ha transformado en una red de acuerdos e instituciones entrelazadas, así como de acuerdos bilaterales y multilaterales destinados a influir en las normas de no-proliferación. Los principales componentes del régimen pueden dividirse entre aquellos que existían previamente a la entrada en vigor del TNP, como puedan ser el OIEA y el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares; y aquellos adoptados o creados una vez el TNP entró en vigor, como la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que tiene por objeto reforzar los controles nacionales de exportación de los materiales nucleares, la Resolución 1977 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que ha prorrogado el mandato del Comité 1540 creado como resultado de la resolución previamente citada; el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares de 1996; las zonas libres de armas nucleares; y tratados bilaterales o multilaterales para el control y reducción de armamento (Herrera 2021). Ahora bien, si bien es verdad que el régimen de no-proliferación nuclear va más allá del propio TNP, siendo esta la norma suprema del mismo, resulta pertinente realizar y centrar nuestro análisis en esta, sobre todo en su aplicación y efectos sobre el propio régimen.

Una vez entrado en vigor, el TNP distaba mucho de cumplir la condición que la Asamblea General de las Naciones Unidas había establecido para su aceptabilidad. A medida que el fortalecimiento y la viabilidad del TNP se convirtieron en una de las principales prioridades de la comunidad internacional, las Conferencias de Revisión del TNP se convirtieron en los foros más apropiados, competentes e importantes para evaluar los progresos en la consecución de los objetivos del Tratado, en particular en cinco esferas sustantivas que no estaban tan bien definidas en el mismo: las salvaguardias internacionales; las garantías de seguridad; la proliferación nuclear regional; el acceso de los Estados no nucleares a la energía nuclear con fines pacíficos; y el compromiso de los Estados nucleares de negociar medidas de desarme nuclear. Sin embargo, la asimetría mencionada en anteriores apartados entre las obligaciones y derechos de los Estados nucleares y los Estados no nucleares acechó el correcto funcionamiento del régimen desde el principio, no sólo erosionando el valor percibido del TNP, sino también transformando

las revisiones del TNP en un foro de amargos debates y disputas entre Estados nucleares y Estados no nucleares.

Las Conferencias de Revisión del TNP han encontrado dificultades a la hora de adoptar un documento final de consenso, siendo sólo cuatro de las nueve conferencias las que han concluido con una declaración final sustantiva (1975, 1985, 2000 y 2010) (Stoiber 2003, pp.127-128). Por ejemplo, en la primera de ellas, en mayo de 1975, los Estados nucleares y Estados no nucleares revelaron sus diferencias fundamentales sobre los mecanismos para aplicar y fortalecer el TNP. Los Estados nucleares hicieron hincapié en las cuestiones de no-proliferación y en las obligaciones de los Estados no nucleares. Subrayaron la necesidad de la adhesión universal al TNP y el fortalecimiento de las salvaguardias internacionales del OIEA. También solicitaron a los Estados no nucleares que se reforzaran los controles sobre la exportación de material nuclear. Por otra parte, los Estados no nucleares hicieron hincapié en las obligaciones de los estados poseedores de armas nucleares en relación con las cuestiones de no-proliferación y desarme. Convencidos de que el problema de la no-proliferación nuclear no puede disociarse de sus propias preocupaciones en materia de seguridad, los Estados no nucleares pidieron garantías de seguridad negativas³⁷.

Otras preocupaciones en materia de seguridad, planteadas en 1974 después de la decisión de la India de llevar a cabo su primera detonación nuclear justo antes de la Conferencia de Revisión de 1975, estaban vinculadas al trato no equitativo de los Estados Partes del Tratado en comparación con los que no son Partes del mismo. Por ejemplo, estos últimos podían importar materiales y equipo nuclear sin tener que someter todas sus actividades a las salvaguardias del OIEA³⁸. Esto los había sometido a salvaguardias menos exigentes en sus actividades nucleares. También criticaron a los Estados Nucleares por "*no hacer nada para facilitar el desarrollo pacífico de la energía nuclear, de conformidad con el Artículo IV del Tratado*" (Tate 1990, p. 405).

A diferencia de los Estados nucleares, que trataron de restar importancia al Artículo VI del TNP, los Estados no nucleares hicieron esfuerzos sustanciales para vincular la no-

³⁷ Una garantía de seguridad negativa es el compromiso por parte de un Estado con armas nucleares de que no usará o amenazará con usar armas nucleares contra Estados no nucleares.

³⁸ Tal y como señalamos anteriormente, esto respondía a que muchos de los exportadores se mostraron reticentes a modificar las condiciones de sus exportaciones ante el miedo a perder cuota de mercado.

proliferación y el desarme, destacando el compromiso de los Estados nucleares de impulsar medidas de desarme nuclear. Sin embargo, a pesar de sus diferencias con los Estados nucleares sobre la aplicación del TNP, pudieron llegar a un acuerdo con respecto a la declaración final de la conferencia de 1975 que reafirmaba en detalle las disposiciones del Artículo VI y pedía a todos los Estados nucleares salvaguardias amplias como condición necesaria para las transferencias de material y tecnología nuclear (Myrdal 1976, pp.173-176).

Como resultado, en las subsiguientes Conferencias de Revisión se observó una agudización de la confrontación entre ambos bloques de Estados. Por ejemplo, la conferencia de 1980 resultó ser más polémica que la de 1975, hasta el punto de que a los Estados Partes en el Tratado les resultó imposible adoptar una declaración final (Gallini 1985). Desde 1980 en adelante, los Estados no nucleares han hecho responsables a los Estados nucleares del incumplimiento de sus obligaciones en virtud del TNP y los han presionado para que adopten medidas en el ámbito del desarme nuclear.

La Conferencia de Revisión de 1995 fue una prueba importante para la viabilidad del TNP, ya que tenía la doble tarea de examinar la aplicación del TNP y decidir sobre su prórroga. En esta conferencia, los Estados no nucleares obtuvieron compromisos específicos por parte de los Estados nucleares en materia de desarme nuclear (Simpson 1994, pp. 30-31). El precio del apoyo de los Estados no nucleares para prorrogar el TNP fue un compromiso por parte de los Estados nucleares, por primera vez, a establecer un programa de acción específico para la aplicación del Artículo VI. Este programa incluía: La pronta conclusión de las negociaciones sobre un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares verificable, a más tardar en 1996; la redacción de una convención que prohibiera la producción de material fisionable para armas nucleares y otros explosivos nucleares; y los esfuerzos sistemáticos y progresivos de los Estados nucleares para reducir sus arsenales nucleares. Los Estados no nucleares por su parte prometieron trabajar en favor del establecimiento de zonas libres de armas nucleares, especialmente en las regiones conflictivas, y en ese sentido prometieron presentar ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas un proyecto de resolución en el que se pedía la creación de una zona libre de armas nucleares en Oriente Próximo. Este paquete de decisiones aseguró el compromiso de los Estados no nucleares con la prórroga indefinida del TNP. El compromiso alcanzado en la conferencia de 1995 se ejemplificó y elaboró en más detalle en la conferencia del año 2000 mediante un conjunto de "*medidas prácticas para los*

esfuerzos sistemáticos y progresivos para aplicar el artículo VI" (2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, p.14). Los llamados 13 pasos prácticos para el desarme constituyen un plan de acción acordado universalmente para que los Estados Nucleares puedan cumplir sus obligaciones en virtud del TNP (2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, p.14).

Esto reflejaba un cierto grado de consenso entre los Estados nucleares y Estados no nucleares, lo cual permitió que se redactara y publicara un documento final para esta conferencia. Este documento prestó mucha más atención que nunca a la obligación de desarme de los Estados nucleares en virtud del Artículo VI, así como al cumplimiento por los Estados Partes del TNP de las salvaguardias del Artículo II y del Artículo III, respectivamente. El documento se centraba también en dos cuestiones de salvaguardias de gran interés: la necesidad de que las salvaguardias del OIEA se aplicaran a todo el material fisionable en todas las actividades nucleares con fines pacíficos; y la urgencia, habida cuenta de los recientes acontecimientos en Iraq y Corea del Norte, de que esas salvaguardias regularan no sólo el material y las actividades nucleares declaradas sino también los no declaradas (Stoiber 2003, p.133).

Los acontecimientos posteriores demostraron la vulnerabilidad del TNP a las vicisitudes de la política internacional. Tras los atentados de septiembre de 2001, la administración Bush revisó la estrategia nuclear estadounidense. En su Revisión de la Postura Nuclear de 2001 y su Estrategia de Seguridad Nacional sobre armas de destrucción masiva de 2002, los Estados Unidos se comprometieron a utilizar armas nucleares contra un Estado no nuclear que amenazara con utilizar armas químicas o biológicas contra los Estados Unidos o sus aliados, independientemente de si ese Estado no nuclear estaba aliado con un Estado nuclear. Tal estrategia significaba que Estados Unidos tenía que mantener abierta la opción de futuros ensayos nucleares para el desarrollo y despliegue de nuevos tipos de armas nucleares y que la administración estadounidense abandonó su compromiso con respecto al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (Bukovansky et al. 2012, pp.106-107).

La necesidad de mantener su programa nuclear a perpetuidad también significaba que la superpotencia no se consideraba obligada a cumplir los compromisos contraídos en la Conferencia de Revisión del año 2000, tales como los 13 pasos prácticos hacia el desarme. Su desvinculación de los compromisos alcanzados en la conferencia quedó clara cuando

declaró durante los trabajos del Comité Preparatorio de la Conferencia de Revisión de 2005 que *"no apoyaba los 13 pasos del documento final de la Conferencia de Revisión del año 2000"* (Bukovansky et al. 2012, p.106).

Estos acontecimientos, junto con la retirada por parte de Estados Unidos de otros acuerdos de control de armamentos, fueron vistos por los Estados no nucleares como un desafío al régimen de no-proliferación, al TNP y al acuerdo alcanzado en la Conferencia de Revisión del año 2000 (Johnson 2005). El descubrimiento de las actividades nucleares clandestinas de Irán en 2002 y la retirada de Corea del Norte del TNP en 2003 llevaron a que la Conferencia de Revisión de 2005 terminara sin la publicación de un documento final.

Los problemas no desaparecieron tras la Conferencia de Revisión de 2005. Irán siguió buscando el enriquecimiento de uranio, Corea del Norte realizó ensayos nucleares en 2006 y 2009, Israel destruyó un reactor nuclear clandestino sirio en 2007. En ese contexto, los temores de un colapso total del TNP inspiraron a la mayoría de las partes en el Tratado a mostrar moderación para restablecer la confianza en el régimen.

Para cuando se convocó la Conferencia de Revisión de 2010 tuvo lugar la reordenación de las prioridades de las políticas nucleares y de seguridad de Estados Unidos: Este país reconoció la importancia de mantener el TNP mientras se comprometía a la búsqueda del desarme nuclear. Los Estados Unidos también se comprometieron a ratificar el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, a redactar un Tratado de Cese de Producción de Material Fisible y a reanudar inmediatamente las conversaciones con Rusia a fin de ultimar un nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (The Nuclear Threat Initiative – Sin fecha).

A la luz de todos estos acontecimientos y, en especial, del compromiso renovado con el TNP y su negociación central, junto con la conclusión satisfactoria del Nuevo Tratado START poco antes del comienzo de la conferencia, la Conferencia de Revisión de 2010 fue un éxito relativo. El documento final aprobaba un plan de acción con visión a futuro para los tres pilares del TNP (es decir, la no-proliferación, el desarme nuclear y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos). Para los Estados no nucleares, el punto de referencia más alto fue el compromiso inequívoco de los Estados nucleares de lograr la eliminación total de los arsenales nucleares con miras al desarme nuclear (2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear

Weapons (2010a) (IAEA 2010: Section I, para. 79) y la validez de las 13 medidas de la Conferencia de Revisión del año 2000.

No obstante, este aparente éxito se vio truncado en la Conferencia de Revisión de 2015. Desde el comienzo de la Conferencia, estaba claro que a los Estados Partes les resultaría difícil acordar un documento final de consenso. La razón principal era, y finalmente resultó ser, que Estados Unidos, Reino Unido y Canadá (influenciados en gran medida por Israel), se opusieron a la postura de Egipto sobre cómo abordar la cuestión de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Próximo³⁹.

Otro de los puntos contenciosos de la conferencia de 2015 fue la cuestión del desarme nuclear. Si bien es verdad que la zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Próximo fue el golpe de gracia de la conferencia, ésta ya venía sufriendo varios reveses en relación con los resultados de las anteriores. Los defensores de la llamada Iniciativa Humanitaria estaban muy descontentos con el borrador del documento final. A lo largo de las semanas de la Conferencia de Revisión, muchos de los más de 150 Estados no nucleares que apoyaban la iniciativa insistieron en que se debía alentar la misma, que se había descubierto nueva información a través de las conferencias, que esta información demostraba un mayor riesgo de uso nuclear y que era necesario un cambio de política (Zak 2015).

Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China no estaban dispuestos a aceptar las conclusiones de que sus fuerzas nucleares eran más peligrosas de lo que se creía, por lo que la búsqueda de un lenguaje mutuamente aceptable entre los frentes en conflicto dio lugar a una multitud de pronunciamientos vacíos de contenido práctico sobre el desarme. Las dos únicas medidas concretas y sustantivas esbozadas fueron que los Estados nucleares informarían dos veces en los próximos cinco años sobre sus progresos en materia de desarme; y que se creara un grupo de trabajo de composición abierta sobre desarme para seguir examinando los desacuerdos (2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 2015).

Impulsados por la frustración con el resultado de la Conferencia y el comportamiento de ciertos Estados, las coaliciones de voluntarios (Por ejemplo, los diez de Viena) decidieron

³⁹ La principal controversia con respecto a esta cuestión resultó ser la falta de organización y planificación de una agenda sustantiva con respecto a las cuestiones a tratar en la Conferencia propuesta para la zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Próximo.

seguir adelante con sus propuestas en otros foros. Las consecuencias de la experiencia de la Conferencia de Revisión de 2015 tuvieron resultados tangibles a través de la adopción dos años después, tal como se mencionó en el anterior subepígrafe, de un Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares promovido por los Estados Parte en la Iniciativa Humanitaria y adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Ante la situación de incertidumbre generada por la redacción, y posterior entrada en vigor, de este tratado, la Conferencia de Revisión de 2020 estaba siendo aguardada con gran expectativa tanto por los Estados nucleares como no nucleares. No obstante, la crisis generada por la enfermedad del Covid-19 obligó retrasar la celebración de la misma a agosto de 2022, dejando estas cuestiones acuciantes en suspenso.

Conclusiones

Tal y como hemos podido observar en este capítulo, una gran parte del desarrollo de la física nuclear a principios del siglo XX estuvo vinculado o condicionado, directa e indirectamente, a los desarrollos políticos y bélicos en Europa y el mundo. La conceptualización de la posibilidad de desarrollar un ingenio bélico a través de la energía producida por el proceso de fisión nuclear rápidamente fue reconocida por las principales potencias globales del momento, y emplearon todos sus recursos para desarrollar dicho ingenio.

No obstante, tras su desarrollo y al vislumbrar su poder de destrucción, rápidamente se trataron de establecer, sin éxito, controles para el desarrollo, producción y uso del arma atómica. En gran parte, el fracaso de estas iniciativas se debió a la rivalidad y enfrentamiento geopolítico por la hegemonía del mundo tras la Segunda Guerra Mundial entre las dos principales potencias del momento, Estados Unidos y la Unión Soviética, las cuales veían en el arma atómica un instrumento de ejercicio de poder contra el adversario.

Es por ello que la cuestión del control y eliminación de las armas atómicas no dejó, y sigue sin dejar de ser, una cuestión extremadamente controvertida y politizada. Ahora bien, si es verdad, y ante los riesgos derivados de la posesión y uso de este armamento, que la comunidad internacional en general ha buscado establecer controles al desarrollo de este tipo de armamentos.

Al mismo tiempo, durante la década posterior a la fabricación y utilización de la bomba atómica, se vislumbraron las potencialidades del uso de la energía nuclear con fines pacíficos y se atestiguó el fracaso de la política estadounidense de secreto nuclear, llevando así a los Estados Unidos a modificar de manera sustancial su posición con respecto a compartir sus conocimientos con el resto del mundo en materia de energía nuclear. En este sentido, la administración Eisenhower avanzó en el desarrollo del programa “Átomos por la paz”, el cual pretendía garantizar el derecho de terceros países a desarrollar programas de energía nuclear con fines civiles. Si bien este programa no era un programa en materia de no-proliferación nuclear *in stricto sensu*, “Átomos por la paz” forzó, o creó las condiciones, para el establecimiento de controles y salvaguardias internacionales a través de una agencia internacional que verificase que el combustible y tecnologías nucleares no se desviaban a usos militares. En este sentido, se creó el OIEA, cimentando así las bases de lo que sería el futuro régimen de no-proliferación nuclear.

Desde un punto de vista más específico de la no-proliferación nuclear caben mencionar otras iniciativas más específicas en materia de no-proliferación que tuvieron lugar paralelamente al programa de “Átomos para la Paz” y la creación del OIEA. Por un lado, hemos discutido las moratorias de ensayos nucleares entre Estados Unidos y la Unión Soviética entre 1958 y 1960, y por otro cabe también destacar la redacción y firma del TPPEN como primer paso hacia el establecimiento de una política estadounidense-soviética de no-proliferación nuclear, ya que la prohibición de ensayos nucleares aéreos era considerada como un freno para el desarrollo de eventuales programas nucleares con fines militares. Por último, la presentación de la resolución irlandesa, con sus dos borradores, propuso avanzar significativamente en materia de no-proliferación nuclear. Primero, mediante la formación de un comité para estudiar esos peligros y la suspensión de los ensayos nucleares, así como que las potencias nucleares no suministrasen armas nucleares a otros Estados y que, a su vez, los Estados no nucleares cesaran en su deseo de querer fabricar este tipo de armas. Segundo, mediante la adopción de un acuerdo permanente de no-proliferación que exigiese a los Estados no nucleares un compromiso de no adquisición de dicho armamento. También se exigía a los Estados nucleares que cesasen de transferir tecnología nuclear, así como información relevante para fabricar este tipo de armas, a los Estados no nucleares. Estos documentos sirvieron de base para la redacción del TNP.

El Tratado de No-Proliferación fue el resultado lógico de una serie de desarrollos, propuestas y eventos internacionales acontecidos en los años 1950 y 1960. Con la construcción cada vez más extendida de centrales nucleares, y en consecuencia de usos pacíficos de la energía nuclear; la formalización de un acuerdo internacional que controlase que los materiales y tecnologías empleados en el proceso de fisión no se usasen con fines militares devino una necesidad. Es en este sentido también que el TNP resultó o ha resultado significativo ya que también busco diferenciar de manera formal los usos militares de los usos pacíficos de la energía nuclear, y sobre todo controlar los primeros. Tras una serie de iniciativas, más o menos coordinadas; y desde luego, tras los eventos de la Crisis de los Misiles de Cuba de 1962. Las grandes potencias del momento llegaron a la conclusión de que era necesario la formalización de un acuerdo que regulase y controlase la transferencia, desarrollo y uso de las armas nucleares.

En este sentido, queda verificada nuestra hipótesis sobre que los controles de exportación fueron, y siguen siendo, la cuestión más controvertida del Tratado junto con las disposiciones de desarme. El artículo III, tal y como hemos señalado anteriormente, controla el derecho a la exportación e importación de material y tecnología nuclear, pero debido al componente intrínsecamente estratégico de esta cuestión el artículo adolece de contradicciones y carencias, las cuales han sido debidamente expuestas. Otra cuestión contenciosa con respecto al articulado del Tratado es sus disposiciones de desarme, que más que una obligación establece un requerimiento aplicable en base a un contexto internacional favorable. En este sentido, tal y como se ha señalado, el Artículo VI es más una disposición para el control de armamentos que de desarme nuclear.

Tras la entrada en vigor del TNP, se han creado una multiplicidad de foros e iniciativas en materia de no-proliferación, control de armamentos y desarme vinculadas al tratado⁴⁰, pero los foros e iniciativas propios del TNP han seguido siendo los dominantes, concretamente cabe señalar las Conferencias de Revisión del TNP. Estas conferencias, que tienen lugar cada cinco años, han buscado evaluar la aplicación del tratado. Si bien las primeras, o al menos hasta los años 1990 y 2000 acontecieron sin mayores controversias. A partir de la conferencia de 2005 las posiciones de los Estados Partes del Tratado se han polarizado significativamente, principalmente, entre aquellos Estados a

⁴⁰ Muchas de ellas tales como la CEND, los diálogos estratégicos o la iniciativa de Estocolmo serán revisados en capítulos posteriores.

favor del desarme y los contrarios al mismo. Esto ha llevado a señalar la situación de peligro en la cual se encuentra el TNP, y al desarrollo de iniciativas *ad hoc* fuera del sistema del Tratado para proceder a un desarme nuclear generalizado.

Capítulo II: Europa y el régimen de No-Proliferación Nuclear: Origen de los Programas Nucleares Europeos y de EURATOM

Introducción

Si bien es difícil argumentar que el Reino Unido y Francia representen a la totalidad de Europa occidental, y aún menos a la Comunidad Europea, posteriormente la Unión Europea, su arsenal nuclear no ha dejado de ser un elemento condicionante de cualquier intento de desarrollar una política común en materia de no-proliferación nuclear. En este sentido, y en relación con las hipótesis establecidas en nuestro capítulo introductorio, cabe analizar los factores y razones que llevaron a estos dos países a desarrollar su arsenal atómico, a modo de observar cómo esto condicionará cualquier aproximación de los mismos a la cuestión de desarrollar una política común de no-proliferación nuclear. Al mismo tiempo, también es relevante abordar esta cuestión ya que el desarrollo de las capacidades nucleares armamentísticas de Francia y el Reino Unido es la primera aproximación tras la Segunda Guerra Mundial de los Estados europeos a la cuestión del desarrollo atómico, convirtiéndolos en precursores del desarrollo de la energía atómica en Europa.

Una vez revisados y analizados los programas nucleares de las que serían las dos principales potencias nucleares del continente europeo, analizaremos el organismo comunitario que dará origen a la constitución y desarrollo de una política común de no-proliferación en la Comunidad Europea, y posteriormente en la Unión Europea. Si bien es verdad que la EURATOM no se concibió como un organismo cuya función primaria fuese de no-proliferación nuclear, hubo eventos y desarrollos que derivaron en una mejor comprensión por parte de los Estados miembros de los mecanismos de no-proliferación, tales como las salvaguardas nucleares. Esto, resultaría ser el germen de una visión incipiente de no-proliferación nuclear en la Comunidad Europea.

Así pues, este capítulo se engloba, en la presente tesis doctoral, dentro de los apartados dedicados a analizar el desarrollo y evolución de la política europea de no-proliferación nuclear a modo de comprensión de los factores que pudieran acarrear una contestación

por parte de terceros actores a las actividades de no-proliferación nuclear de la Unión Europea. Concretamente, en este capítulo se procederá a analizar la primera incursión de los Estados europeos en las cuestiones nucleares, a modo de precursor de lo que será muchos años más tarde, el desarrollo de una política común en materia de no-proliferación nuclear. También procederemos a explicar y analizar el surgimiento, desarrollo y consolidación de la visión incipiente en materia de no-proliferación nuclear, la cual posteriormente derivará en el desarrollo más explícito de una política europea de no-proliferación. Para ello procederemos a revisar el origen y la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, analizar las principales provisiones del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica concernientes a la cuestión de no-proliferación, analizar y revisar el proceso de creación de un sistema de salvaguardas propio en la Comunidad Europea, así como el desarrollo y consolidación de las relaciones bilaterales entre EURATOM y su homóloga internacional, el OIEA, cuya cooperación ha resultado vital en materia de aplicación de salvaguardas, y en consecuencia en materia de no-proliferación nuclear.

1. El acceso del Reino Unido y Francia al club nuclear

1.1 El programa nuclear británico: reanudación de los esfuerzos independientes del Reino Unido

Tal y como observamos en la primera sección de la presente tesis, fue el Reino Unido el primer país que intentó construir una bomba atómica. En vista del desarrollo de la guerra en Europa a principios de la década de 1940, el trabajo y las investigaciones del proyecto británico fueron transferidas a los Estados Unidos argumentando que el proyecto estaría más seguro allí ante un ataque alemán y también porque los estadounidenses podrían dedicarle más recursos humanos y financieros que los británicos (Rumble 1987). Sin embargo, a comienzos de 1945, el comité científico presidido por Henry Tizard llegó a la conclusión de que la única defensa contra un enemigo armado con bombas atómicas sería tener una bomba atómica propia y amenazar con usarla como represalia. Los principales líderes políticos británicos, incluidos Clement Attlee y Winston Churchill, así como la mayoría de los principales científicos y políticos de todos los partidos, estaban de acuerdo con la visión de Tizard y, en consecuencia, decididos a que el Reino Unido tuviera su propia bomba.

El 10 de agosto de 1945 Clement Attlee creó un subcomité del gabinete ministerial, el Comité Gen 75 (Gowing 1974, p.21) para examinar la viabilidad de un programa británico independiente de armas nucleares (Baylis y Stoddart 2015, p.32). En octubre de 1945, los jefes de Estado Mayor del Reino Unido habían llegado a la misma conclusión y en enero de 1946 señalaron que estaban “*convencidos de que deberíamos intentar tener lo más pronto posible un surtido de bombas atómicas del orden de cientos de ellas*” (Gowing 1974 p.169). A dicho efecto, un reactor nuclear y una instalación de procesamiento de plutonio fueron aprobados por el Comité Gen 75 el 18 de diciembre de 1945.

Para julio de 1946 los jefes del Estado Mayor estaban discutiendo el desarrollo de un bombardero de gran rendimiento y largo alcance para lanzar las bombas. Formalmente, sin embargo, no se tomó la decisión de construir una bomba hasta enero de 1947 cuando un comité *ad hoc* del primer ministro y seis de sus ministros decidió, con gran secreto, ir adelante con el proyecto. Sobre esta decisión comentó Margaret Gowing años más tarde:

“La decisión británica de construir una bomba atómica ha surgido de un conjunto de suposiciones generales. No ha sido una respuesta a una amenaza militar inmediata, sino algo bastante más ortodoxo y casi instintivo, un sentimiento de que Gran Bretaña debe poseer un arma tan fundamental al objeto de disuadir a un enemigo armado atómicamente, un sentimiento que Gran Bretaña como gran potencia debe adquirir todas las nuevas armas importantes, y sentimiento de que las armas atómicas son una manifestación de la superioridad científica y tecnológica en la cual el potencial británico, tan deficiente si lo medimos en número escueto de hombres, debe depender” (apud. Gowing 1974, p.184).

Era también, como observa Gowing,

[...] “un símbolo de independencia, una creencia que reflejaba el punto de vista de Ernst Bevin, expresado en el comité ad hoc, que no podríamos permitirnos estar de acuerdo con un monopolio americano de este nuevo descubrimiento” (apud. Gowing 1974, p.183).

La confirmación pública de la decisión de construir una bomba británica se dio al Parlamento el 12 de mayo de 1948. El proyecto recibió el nombre de “*High Explosive Research*”. Como jefe Superintendente de Investigación de Armamento (CSAR por sus siglas en inglés), William Penney⁴¹ dirigió el diseño de la bomba desde Fort Halstead (Cathcart 1995, pp.39-43). Las instalaciones de producción se construyeron bajo la

⁴¹ William Penney fue un matemático inglés y profesor de física matemática en el Imperial College de Londres y posteriormente rector del Imperial College. Tuvo un papel destacado en el desarrollo del programa nuclear británico.

dirección de Christopher Hinton⁴², que estableció su sede en una antigua fábrica de artillería en Lancashire (Gowing 1974, p.41). Estas incluían una planta de uranio metálico en Springfields, reactores nucleares y una planta de procesamiento de plutonio en Windscale, y una instalación de enriquecimiento de uranio por difusión gaseosa en Capenhurst, cerca de Chester (Gowing 1974, p.430-433). El mineral de uranio fue almacenado en Springfields.

A medida que el programa nuclear británico se expandió, sus necesidades se hicieron mayores que la producción de las minas existentes. Para acceder a las reservas, reabrieron las negociaciones en 1947 con los Estados Unidos. Esto dio como resultado el *Modus Vivendi* de 1948 (Gowing 1974, p.358-360) que permitió la consulta sobre el uso de armas nucleares, y un intercambio limitado de información técnica entre los Estados Unidos, Reino Unido y Canadá (Gowing 1974, p.245-254; Hewlett y Duncan 1969, pp. 281–283).

Aunque el compromiso del Reino Unido con las armas atómicas pareció confirmar la exigencia continuada del país para figurar como una gran potencia, ya a comienzos de 1949 estaba claro que el impulso para desarrollar una bomba atómica estaba desviando fondos de investigación y desarrollo de otros proyectos. Enfrentados con peticiones contradictorias y un presupuesto limitado, los jefes de Estado Mayor decidieron en el verano de 1949 que por razones políticas y estratégicas era esencial apresurarse en la producción de energía atómica y armas atómicas. No obstante, la investigación y desarrollo del arma atómica y los medios de lanzamiento de la misma, aunque era de la más alta prioridad, deberían ser considerados junto con otros proyectos vitales de investigación y desarrollo de la defensa (Gowing 1974, p.227).

El ensayo exitoso de una bomba atómica soviética ese mismo año llevó a una revisión más amplia del programa de armas atómicas del Reino Unido. Aunque Henry Tizard se opuso al punto de vista de que el Reino Unido debería desarrollar una capacidad ofensiva aérea de estrategia atómica independiente, basándose en que era “*estúpido que Gran Bretaña hiciese cosas que América podría hacer mucho mejor*” (apud. Gowing 1974 p.230), siendo el punto de vista que prevalecía que el Reino Unido, como líder de Europa Occidental y de la Commonwealth, debería desarrollar capacidades de disuasión.

⁴² Christopher Hinton fue un ingeniero nuclear británico y supervisor de la construcción de Calder Hall, la primera central nuclear comercial a gran escala del mundo.

Reflejando estas opiniones, los jefes de Estado Mayor recomendaron en abril de 1950 que el Reino Unido debería continuar desarrollando armas nucleares y construir un pequeño depósito propio, una opinión con la que estaban de acuerdo el primer ministro y el secretario de estado para relaciones exteriores (Wheeler 1985)

1.1.1 Primera prueba y razones para una fuerza nuclear independiente

Tras las elecciones de 1951 y el regreso de Winston Churchill al cargo de primer ministro, se favoreció de manera más enérgica el desarrollo de armas nucleares. En febrero de ese mismo año, Churchill anunció que el primer ensayo de un arma atómica británica se produciría antes de finales del año. En un mundo dominado por la retórica de la Guerra Fría, el gobierno británico estaba preocupado con los costes ascendentes de la defensa convencional y particularmente con las implicaciones de las propuestas para fortalecer a las fuerzas convencionales de la OTAN (Rumble 1987, p.85). Creyendo que ningún país se atrevería a atacar a una potencia nuclear, Churchill impulsó la construcción de una fuerza nuclear disuasoria⁴³.

El 3 de octubre de 1952 una bomba atómica fue detonada a bordo de la fragata HMS Plym anclada en una laguna de las Islas Monte Bello en Australia Occidental (Goldberg 1964), convirtiendo así al Reino Unido en el tercer país del mundo en poseer armas nucleares. Rápidamente, y antes de que acabase ese mismo año, el Reino Unido comenzó también los preparativos para desarrollar el proyecto de bomba de hidrógeno británica (Parliament of the United Kingdom 1955).

Las principales razones para justificar una fuerza nuclear británica independiente se apoyaban en tres principios. Primero, a menos que el Reino Unido tuviese sus propias fuerzas nucleares, no podría estar seguro de que *“en una emergencia los recursos de las otras potencias serían planificados exactamente como nosotros deseáramos, o que los objetivos que más nos amenazaran recibirían lo que consideramos prioridad necesaria o la prioridad que merecerían, en unas pocas horas”* (Parliament of the United Kingdom 1955). En otras palabras, una disuasión nuclear independiente daba al Reino Unido opciones de objetivos independientes. Segundo, el Reino Unido (y Europa) no podrían ser defendidos excepto mediante la disuasión. Como resultado directo, el Reino Unido

⁴³ En 1952 se hicieron peticiones en firme para la flota de bombarderos V

“debe, en nuestra asignación de recursos, dedicar incluso una más alta prioridad a la disuasión primaria” (Parliament of the United Kingdom 1955). Tercero, era necesaria una fuerza nuclear independiente por influencia política y afirmar la independencia *vis-a-vis* de los Estados Unidos. Por esta razón, el ministro de defensa, Harold Macmillan, rechazaba la noción de total dependencia de los Estados Unidos en base a que:

[...] “esta es una doctrina muy peligrosa [...] Políticamente, rinde nuestro poderío para influenciar la política americana y luego, estratégica y tácticamente, nos priva igualmente de cualquier influencia sobre la selección de objetivos y el uso de nuestras fuerzas de ataque vitales. Lo primero, por lo tanto, debilita nuestro prestigio y nuestra influencia en el mundo, y lo segundo, podría poner en peligro nuestra seguridad” (Parliament of the United Kingdom 1955a).

1.2 El programa nuclear francés

Para Francia, la decisión de emprender la vía nuclear, ya vislumbrada en 1945 y confirmada en la década de 1950, surge como resultado de tres factores (Tertrais 2004): el primero de ellos es el de los límites cada vez más evidentes de la influencia francesa como nación no-nuclear en el seno de la comunidad internacional, y más concretamente en el seno de la alianza atlántica y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Weissman y Krosney 1981, p.70). Esto incitó, ya en los años 1950, a los gobiernos de la IV Republica a tomar las decisiones necesarias para que Francia pudiera dotarse de este tipo de armamento. En aquella época, a diferencia del Reino Unido, Francia no se planteaba aún la posibilidad de desarrollar una fuerza de disuasión independiente, sino simplemente de desarrollar un arma nuclear que reequilibrase la posición de París *vis-a-vis* Londres y Washington D.C. en términos políticos y militares. Cabe recordar que Francia fue excluida de los acuerdos de Quebec de 1943⁴⁴, los cuales cimentaron la cooperación nuclear anglo-estadounidense, aún a pesar de que los científicos franceses también fueron pioneros en los estudios sobre las aplicaciones militares del átomo; así como la ausencia francesa en las conferencias de Yalta y Potsdam, que mostraron como la suerte del continente europeo se decidía en ausencia de París. En este sentido, y en vista de las preocupaciones y evidencias antes mencionadas, varios responsables políticos en

⁴⁴ El Acuerdo de Quebec fue un acuerdo secreto entre el Reino Unido y los Estados Unidos en el que se establecían las condiciones para el desarrollo coordinado de la ciencia y la ingeniería relacionadas con la energía nuclear y, concretamente, con las armas nucleares. Véase el texto completo del acuerdo en el siguiente enlace: <https://www.atomicarchive.com/resources/documents/manhattan-project/quebec-agreement.html> (Acceso 06/04/2022)

Paris querían que Francia tuviese una capacidad militar que la diferenciase de Alemania (Mongin 2011).

El segundo de ellos era la limitación de las interacciones entre Estados Unidos para con o hacia sus aliados, que el gobierno de París constató con la crisis de Diên Biên Phu de 1954⁴⁵. A esto también cabe añadir las dudas con respecto a la invulnerabilidad del territorio estadounidense como resultado de los primeros ensayos de misiles intercontinentales soviéticos en julio de 1957 y el lanzamiento del satélite Sputnik en octubre de ese mismo año. Al final de la década de 1950, la OTAN procede a revisar su doctrina militar nuclear en un sentido o en una dirección que no agrada Francia: se trata ahora de responder a la agresión de manera adecuada y ya no de manera masiva e inmediata, lo que, para el gobierno de París, sugiere una disminución de la protección estadounidense⁴⁶.

Por último, queda mencionar los límites de la autonomía nacional *vis-a-vis* del protector estadounidense: La crisis transatlántica como resultado de la intervención anglo-francesa en Suez en 1956 fortalecerá la determinación de Francia de dotarse de mecanismos que garanticen su autonomía estratégica en el seno de la alianza atlántica. En este sentido, tal y como sugiere Maurice Vaïsse (1992, p.21) “*se trataba más de protegerse de sus aliados que de armarse contra sus enemigos*”. Como señala Vaïsse (1992), de telón de fondo también existía en Francia el recuerdo de la derrota ante Alemania en 1940 y la ocupación

⁴⁵ La Batalla de Diên Biên Phu fue un enfrentamiento culminante de la Primera Guerra de Indochina que tuvo lugar entre el 13 de marzo y el 7 de mayo de 1954. Se libró entre el Cuerpo Expedicionario del Extremo Oriente colonial de la Unión Francesa y los revolucionarios comunistas del Viet Minh. Estados Unidos no fue oficialmente parte de la guerra, pero se involucró en secreto proporcionando ayuda financiera y material a la Unión Francesa, que incluyó personal estadounidense contratado por la CIA que participó en la batalla. La República Popular China y la Unión Soviética también proporcionaron un apoyo vital al Viet Minh, incluyendo la mayor parte de su artillería y munición. Para más información véase Nash, G.B., Julie Roy, J. and Howe, J.R. (2008). *The American people: creating a nation and a society*. Nueva York: Pearson/Longman.

⁴⁶ La respuesta masiva o disuasión masiva, es una doctrina militar y una estrategia nuclear en la que un Estado se compromete a tomar represalias con una fuerza mucho mayor en caso de ataque. Por otra parte, la respuesta adecuada o flexible exige una disuasión mutua a nivel estratégico, táctico y convencional, lo que da a un Estado la capacidad de responder a una agresión en todo el espectro bélico, sin limitarse únicamente a las armas nucleares (Wells 1981).

que le siguió. Para los responsables políticos franceses del período de posguerra, la opción nuclear significaba que el país jamás volvería a ser invadido.

Se trataba igualmente de una estrategia determinada por los medios disponibles. Dado que Francia deseaba tener su propia herramienta para garantizar su seguridad contra la Unión Soviética, la elección nuclear era obvia debido a su ventaja estratégica frente a las armas convencionales y al coste para su obtención y mantenimiento en contraste con el armamento convencional.

1.2.1 El inicio del programa nuclear francés

La creación del Comisariado para la Energía Atómica (CEA) el 18 de octubre de 1945 era ya visto por el gobierno provisional francés como un medio para explorar opciones militares vinculadas a la energía nuclear (Commissariat à l'Energie Atomique 2020). Sin embargo, no fue hasta finales de 1951 cuando la idea de desarrollar un arma nuclear francesa empezó a tomar forma, promovida por el secretario de estado para la presidencia del consejo de ministros, Félix Gaillard.

En enero de 1952, el ejército de tierra crea un comando de armamento especial confiado al coronel Charles Ailleret, que es quien tomó la iniciativa de crear un centro de instrucción sobre las armas especiales, con el fin de familiarizar a los militares franceses con el arma nuclear. Paralelamente, un organismo constituido por los tres ejércitos, la dirección de la pólvora, comenzó a vincularse en cursos y estudios sobre el funcionamiento del arma atómica (Commissariat à l'Energie Atomique 2020).

El CEA instaló su centro de estudios en Saclay en 1952. Bajo el impulso de Félix Gaillard, el primer plan quinquenal de la energía atómica votado por el Parlamento francés el 24 de julio de 1952 tiene como objetivo hacer pasar el programa nuclear francés del estadio de investigación al de desarrollo industrial, vislumbrando la posibilidad de producir plutonio en 1957. El mismo año que se aprueban estos objetivos, tal y como observamos en el apartado anterior, el Reino Unido realiza su primer ensayo atómico, lo que obliga a los franceses a acelerar su programa.

En 1953, Pierre Guillaumat, en aquel momento director del CEA, propone a Ailleret firmar un partenariado entre el CEA y los tres ejércitos. Esta cooperación se formaliza en octubre de 1954 cuando se creó por decreto el comité de los explosivos nucleares,

presidido por el secretario general de defensa nacional. Un mes más tarde, la decisión de construir dos reactores cuyo combustible sea uranio natural, y capaces de producir plutonio de la suficiente calidad como para usarlo con fines militares, es adoptada (Tertrais 2017).

En diciembre de 1954, el gobierno de Pierre Mendès-France autoriza la creación de una división sobre aplicaciones militares dentro del CEA, la cual se denominó oficina de estudios generales, financiada por el presupuesto de defensa. La caída del gobierno de Mendès-France ese mismo año impidió formalizar la orden para fabricar la bomba (Pô 2001).

Es en este mismo período que la cooperación entre los ejércitos y el CEA da un salto cualitativo con la firma del protocolo Koenig-Palewski el 20 de mayo de 1955, el cual prevé una transferencia masiva de crédito del presupuesto de defensa al CEA durante tres años. El protocolo preveía la construcción para 1959 de plantas de reprocesamiento de combustibles en Marcoule que permitiesen la separación de plutonio, así como un tercer reactor plutonígeno. En junio de 1955, el CEA instaló en Vaujours un centro de estudios destinado a la fabricación de dispositivos de implosión. En julio de 1955 el profesor Yves Rocard, en aquel momento el principal responsable científico del programa nuclear francés, adquirió un terreno en Bruyères-le-Châtel, lugar donde serían establecidos los equipos de diseño (Tertrais 2017). Se puede decir pues que para el verano de 1955 Francia estaba realmente comprometida con la fabricación de la bomba, aún a pesar de que ninguna decisión política se había tomado en este sentido. Esto se ha justificado en varias ocasiones tanto por científicos como militares e investigadores franceses como resultado de la inestabilidad política endémica en la IV República.

En febrero de 1956 se creó el grupo de estudios de experimentación nuclear, organismo formado por los tres ejércitos confiado al coronel Ailleret. El 30 de noviembre de ese mismo año se concluye entre la presidencia del consejo de ministros y el ministerio de defensa un segundo protocolo concerniente a las aplicaciones militares de la energía atómica, el cual prevé estudios para la realización de un prototipo de arma nuclear. A principios de diciembre de 1956, se decide remplazar el comité de los explosivos nucleares por un comité de aplicaciones militares de la energía atómica (CAMEA) presidido por el jefe de estado mayor de los ejércitos.

En marzo de 1957, las funciones son repartidas entre el CEA y los ejércitos: Al primero se le asigna la concepción y realización de los artefactos, a los segundos se les asigna la preparación de los ensayos nucleares. El CEA promete presentar un artefacto nuclear antes de abril de 1960. Un lugar de ensayos en Argelia (Reggane) es escogido por Ailleret en julio de 1957. El segundo plan quinquenal de la energía atómica es presentado al mismo tiempo en el Parlamento. Este confirma la construcción de un tercer reactor y prevé la construcción de una planta para la separación isotópica en Pierrelatte. Paralelamente, el comando de armas especiales se convierte en un organismo formado por los tres ejércitos, y el presupuesto de defensa para 1957 financia estudios para la construcción de vectores para el arma nuclear.

A comienzos de 1958, todo está preparado para que Francia pueda crear su propia fuerza nuclear. El 11 de abril, Félix Gaillard, presidente del consejo de ministros, da la orden de preparar un primer ensayo nuclear para 1960. Al final de la primavera de 1958, los ingenieros de CEA disponen de un primer diseño de bomba (Arnaud 2004, p.64).

1.2.2 De Gaulle y la bomba atómica

Sin embargo, y aún a pesar de los avances ya mencionados, la IV República francesa carecía de estabilidad política, vislumbrada por la corta duración de sus gobiernos, y en consecuencia también carecía de la dirección y planificación política necesaria para proseguir con el programa nuclear del país. Esto cambió radicalmente con la llegada de Charles De Gaulle al poder en 1958.

De Gaulle estaba ante todo preocupado por la seguridad de su país frente a la amenaza soviética. El general había heredado de la Segunda Guerra Mundial una profunda desconfianza hacia los Estados Unidos. Para él, la noción de protección americana hacia Europa no tenía ningún sentido, ya que un país solo defendía sus intereses nacionales (De Gaulle 1970, p124), y el arma nuclear cambió la naturaleza de la alianza trans-Atlántica, en tanto que el territorio estadounidense era ahora vulnerable (Peyrefitte 2002, pp.706-707).

Se trataba igualmente de garantizar la plena soberanía de Francia. Para de Gaulle, la bomba constituía un instrumento de autodeterminación, un medio de “*existir por nosotros mismos y, en caso de drama, de escoger nosotros mismos nuestra propia dirección*”

(Peyrefitte 2002, p.1408). Si Francia permanecía dependiente de los Estados Unidos en lo que respecta a su seguridad, esta nunca podría desarrollar una política exterior autónoma. El razonamiento era el mismo que el de la integración militar: La salida de Francia de las instancias integradas de la OTAN debía ser, para de Gaulle, el resultado lógico de la edificación de una fuerza nuclear autónoma. De Gaulle pensaba que la credibilidad de la fuerza nuclear exigía que la política militar francesa fuese plenamente independiente, y percibida como tal por el adversario.

Como los dirigentes de la IV República, de Gaulle veía el arma nuclear también como un medio de devolver a Francia su *status* legítimo de gran potencia. Él pensaba que era anormal que su país hubiese sido excluido de las conferencias de Yalta y Potsdam. En tanto que país vencedor y miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Francia debía tener el arma nuclear (Peyrefitte 2002, p.708). La bomba era también para de Gaulle un medio político que le permitía “*sentarse en la mesa de los grandes*” (Buchalet 1985, p.52). De Gaulle vinculaba una importancia particular a la necesidad de posicionar a Francia en pie de igualdad con el Reino Unido y los Estados Unidos en el seno de la OTAN. Hacía falta poner fin al duopolio nuclear anglo-estadounidense, el cual era inaceptable para Francia debido a su posición geográficamente central dentro del dispositivo de defensa occidental.

1.2.3 El desarrollo de una fuerza de disuasión independiente

Es durante la V República que Francia dispondrá de los medios financieros y tecnológicos necesarios para crear una fuerza nuclear operacional creíble. La llegada de De Gaulle al poder en 1958 permitió que el programa nuclear francés se vinculara a una política de independencia nacional y, en consecuencia, este se acelera: En julio de 1958, el CEA adquiere un terreno en Valduc, el cual será destinado a la fabricación de armas nucleares a partir de 1961. El departamento de nuevas técnicas se convierte en septiembre de ese mismo año en la división de aplicaciones militares (DAM). La planta de purificación de plutonio es completada en enero de 1959. La DAM recibe el primer envío de plutonio el 21 de noviembre de ese mismo año, y el primer ensayo nuclear francés tiene lugar el 13 de febrero de 1960 en Reggane, convirtiendo así a Francia en el cuarto país del mundo en poseer armas nucleares.

Durante el resto de la década de 1960, se aprobaron dos leyes de programación militar para la construcción de una fuerza de disuasión independiente francesa. La ley del 8 de diciembre de 1960 para la programación militar entre los años 1960 y 1964, la cual prevé el despliegue de una fuerza rápida de disuasión; y la ley del 23 de diciembre de 1964 para la programación militar entre los años 1965 y 1970 que básicamente es una continuación de la anterior y prevé la obtención de la tríada estratégica francesa. Al mismo tiempo, en 1961 se creó la delegación ministerial para el armamento (DMA) y, en su seno, la “*Mission atome*” que se convertiría en el interlocutor principal del CEA, así como la dirección de investigación y medios de ensayo (DIME).

Para 1969, las fuerzas estratégicas de disuasión con sus tres componentes (tierra, mar y aire) está casi completa, ya que los misiles estratégicos y los submarinos nucleares entraron en funcionamiento en los años 1970. En poco más de diez años, Francia había pasado del *status* de potencia nuclear potencial a potencia nuclear operativa, dotada de sistemas de armas del mismo tipo que las de los Estados Unidos y la Unión Soviética.

2. La Comunidad Europea de la Energía Atómica

2.1 Los primeros esfuerzos en favor de la integración europea

Richard Mayne (1963) ha observado que los llamamientos a una unidad más estrecha entre los Estados europeos no fueron meramente un producto del pensamiento de la posguerra. Estos ya existían incluso antes de la Segunda Guerra Mundial, e incluso mientras la guerra estaba todavía en curso la perspectiva de una Europa unida en el futuro se discutió ampliamente en Londres y en varios de los territorios ocupados (Fursden 1980, p.13).

Después de la guerra, los problemas de recuperación económica fueron los más importantes. Esto dio lugar a un renovado interés en el concepto de integración regional, ya que muchos consideraban que el problema de la recuperación estaba más allá de la capacidad de cualquier país de Europa Occidental. Para Winston Churchill, entre otros, esta opción ofrecía un enorme potencial. En un discurso pronunciado en la Universidad de Zúrich el 19 de septiembre de 1946⁴⁷, pidió la creación de unos Estados Unidos de

⁴⁷ Véase texto completo del discurso en el siguiente enlace: <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/zurich-churchill.htm#:~:text=Tenemos%20que%20volver%20la%20espalda,de%20las%20injurias%20del%20pasado>. (Acceso 06/04/2022)

Europa como medio para la salvación económica y política de la región en la posguerra. A partir de entonces, la cuestión del estrechamiento de los lazos entre los países de Europa Occidental se convertiría en una cuestión permanente en la agenda política (Patijn 1970, pp.26-35).

Durante un cierto tiempo después del discurso de Churchill las ideas más evidentes para el tipo de estructura política necesaria para unir a Europa fueron las del federalismo⁴⁸. Pero una estructura política federalista para Europa habría significado la renuncia a la soberanía para los países involucrados. Como señala Edward Fursden (1980, p.17), esto *“no se consideraba una opción viable en ninguna de las capitales de Europa Occidental en ese momento”*. Esto llevó a que lo que se ha denominado la "fase federalista" en la historia de la Europa de la posguerra fuese relativamente de corta duración. Las ideas federalistas no fueron completamente repudiadas, pero su prominencia declinó a medida que se desarrollaba el mundo de la posguerra en Europa. En gran medida, esta desaparición puede atribuirse a la reticencia de los europeos occidentales a renunciar al marco gubernamental existente en favor de la opción federal supranacional. Pero esto no significó el fin de los esfuerzos por acercar a los gobiernos y pueblos de Europa Occidental. Por ejemplo, entre 1947 y 1950, varias organizaciones internacionales emergieron diseñadas para ayudar a la reconstrucción de Europa tras la guerra, muchas de las cuales se consideraron que tenían importantes connotaciones políticas para Europa Occidental: la Comisión Económica de Europa (CEE), establecida como parte de las Naciones Unidas en 1947); la Organización del Tratado de Bruselas (BTO, más tarde OTAN) (1948); la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC, establecida como resultado del Plan Marshall) (1948); y el Consejo de Europa (1949). Este fervor organizativo dio lugar a llamamientos para que Europa Occidental se

⁴⁸ Las ideas de los federalistas postulaban una forma particular de integración regional para Europa Occidental. En esta visión, Europa Occidental se convertiría en un estado supranacional, pero sería un estado supranacional de un cierto tipo: la soberanía se transferiría de los gobiernos individuales a una autoridad central que estaría investida de fuertes poderes de decisión. Es significativo, sin embargo, que la concepción federalista todavía concedía un papel central a los gobiernos individuales, ya que los escritores federalistas consideraban que el Estado-nación era el elemento básico del nuevo Estado supranacional. Así pues, el poder soberano de decisión debía dividirse entre una institución central y varias instituciones más pequeñas y localizadas. Para más información se recomienda leer a C. Pentland, *International Theory and European Integration* (Londres: Faber & Faber, 1973); y M. Hodges, "Integration theory", en T. Taylor (ed.), *Approaches and Theory in International Relations* (Londres y Nueva York: Longman, 1978).

convirtiera en una "tercera fuerza" en la política mundial para "equilibrar" la rivalidad entre Oriente y Occidente.

2.1.2 La Comunidad Europea de la Energía Atómica y la idea de las Comunidades Europeas

En lo que respecta a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), los años entre 1955 y 1957 fueron cruciales. Durante estos pocos años se dieron muchos de los pasos decisivos en relación con el curso futuro del desarrollo de la energía nuclear en Europa Occidental y el papel de EURATOM en ese desarrollo. Una de las importantes tareas asignadas a EURATOM fue el establecimiento de un sistema de salvaguardias para impulsar las diversas industrias nucleares incipientes que empezaban a surgir en Europa Occidental.

Las salvaguardias nucleares eran entonces, como ahora, un tema muy sensible y controvertido. Pero la importancia de las salvaguardias de EURATOM era que debían tener un carácter regional, aplicándose a un grupo de países concretos. Esto significaba que, en términos prácticos, EURATOM aplicaría sus salvaguardias dentro de los límites territoriales de los Estados miembros de la Comunidad Europea. No es de extrañar, pues, que esta propuesta creara una preocupación generalizada, no sólo en los países de Europa Occidental directamente implicados, sino también en los países que fueron los principales protagonistas de la Guerra Fría, la Unión Soviética y los Estados Unidos, ya que en 1957 ya existía una organización internacional para la gestión de los asuntos relacionados con la energía nuclear a nivel internacional. También para esa fecha, muchas de las reglas básicas para el desarrollo de la energía nuclear en el mundo estaban igualmente en vigor. Se podría concebir que tales reglas fuesen comunes a muchas organizaciones internacionales, pero en el caso de EURATOM hubo tensiones adicionales porque esta organización tenía verdaderas ambiciones en un área considerada por muchos gobiernos de la época como de vital importancia. Como consecuencia, los planes emergentes para EURATOM pronto fueron objeto de un examen muy minucioso por parte de la comunidad internacional (Howlett 1990).

Por otra parte, el mes de mayo de 1955 fue testigo de un renovado ímpetu para la integración europea, un ímpetu conocido popularmente como el "Relanzamiento de

Europa". Tras el revés de la Comunidad Europea de Defensa⁴⁹, el "Relanzamiento" fue visto por los partidarios de la integración como un bienvenido, pero totalmente inesperado, rejuvenecimiento de sus ideas. A estos partidarios se les llamaba comúnmente "europeístas", un término que encajaba con su deseo de ver una integración más estrecha en Europa Occidental. Los europeístas consideraban que los planes que entonces se defendían para una Organización Europea de Energía Atómica eran el vehículo ideal para promover sus objetivos (Howlett 1990).

El "Relanzamiento de Europa" emanó del Benelux, países que posiblemente habían empezado a ver beneficios tangibles como resultado de la participación con sus vecinos europeos en la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Fue dentro de los foros de la CECA que el grupo del Benelux introdujo por primera vez lo que se conocería como el Memorando del Benelux (Patijn 1970, pp.92-99). En este Memorando se pedía una unidad europea más estrecha basada en medidas destinadas a promover la integración funcional, especialmente en el ámbito de la energía nuclear⁵⁰.

La idea de la cooperación nuclear había recibido un nuevo impulso anteriormente por el acuerdo nuclear franco-alemán firmado el 30 de abril de 1955. El fundamento de este acuerdo había sido el deseo de estos dos países de planificar la evolución futura de esta fuente de energía potencialmente importante. Así pues, la noción de un enfoque común, intrínseca a este acuerdo, era la que más destacaba. Para Jaroslav Polach (1964), este era ciertamente su aspecto más crucial. Polach observó que este enfoque pronto llegó a ser considerado por ambos países como el mejor instrumento para fortalecer la solidaridad europea, uno de los primeros signos de que la energía nuclear estaba reemplazando gradualmente al carbón y al acero como catalizador de la cooperación en la región.

⁴⁹ El Tratado por el que se establece la Comunidad Europea de Defensa es un tratado no ratificado firmado el 27 de mayo de 1952 por los seis países de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero: los países del Benelux, Francia, Italia y Alemania Occidental. El tratado habría creado una Comunidad Europea de Defensa (CED) con una fuerza de defensa paneuropea. El tratado no obtuvo la ratificación del parlamento francés y nunca fue ratificado por Italia, por lo que nunca entró en vigor. En su lugar, las Conferencias de Londres y París previeron la adhesión de Alemania Occidental a la OTAN y a la Unión Europea Occidental. Véase el texto completo del Tratado en el siguiente enlace: <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf> (Acceso 06/04/2022)

⁵⁰ La energía nuclear con fines pacíficos fue vista en términos de que abría "*la perspectiva de una nueva revolución industrial que no se puede comparar con la de los últimos cien años*" (Patijn 1970, p.95).

En la Conferencia de Messina⁵¹ de junio de 1955, la cuestión de la integración volvió a estar firmemente en la agenda política. Ya no era un tema que se pudiera evitar. En ninguna parte se puso esto más en evidencia que en los debates sobre los planes futuros con respecto a la energía nuclear (Patijn 1970, p.100-107). El Informe Spaak⁵² dedicó una atención considerable al papel que la energía nuclear iba a jugar en los futuros planes energéticos de Europa. Un componente esencial de este desarrollo era que las industrias nucleares de los seis países integrantes de la CECA debían dejarse bajo el control soberano de cada Estado Miembro. En este punto Polach (1964) comenta que, aunque las directrices para el desarrollo de la energía nuclear estaban claramente establecidas en el Informe Spaak, no se sugería que las distintas industrias nucleares nacionales se integraran bajo un único paraguas supranacional. En su lugar, el Informe simplemente *"delineó un amplio marco para la autoridad que debe ejercer una organización común de energía atómica"* (Polach 1964, p.28). El Informe Spaak tampoco tomó una decisión definitiva sobre algunas de las cuestiones más difíciles que habían dominado los debates del Comité Spaak⁵³, especialmente la cuestión de si se debía restringir el uso militar de la energía nuclear. Algunos miembros del Comité, y algunos de los observadores más interesados, querían que la organización propuesta se dedicara enteramente a los usos pacíficos de la energía nuclear. Para ello, también se reconoció que la organización necesitaría amplios poderes de prohibición para evitar que la infraestructura nuclear se utilizara con fines militares (Howlett 1990). En gran parte como resultado de las objeciones de Francia, que recordemos que para el momento en el cual se negociaron los Tratados de Roma ya estaba en pleno proceso de desarrollo de su primer ingenio atómico,

⁵¹ La Conferencia de Messina de 1955 fue una reunión de los seis Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La conferencia evaluó los progresos de la CECA y, al decidir que funcionaba bien, propuso una mayor integración europea. Esta iniciativa condujo a la creación en 1957 de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica

⁵² El Informe Spaak o Informe de Bruselas sobre el Mercado Común General es el informe redactado por el Comité Spaak en 1956. El informe constituyó la piedra angular de la Conferencia Intergubernamental sobre el Mercado Común y EURATOM, celebrada en Val Duchesse en 1956, y condujo a la firma, el 25 de marzo de 1957, de los Tratados de Roma por los que se creaban la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Véase texto completo del informe en el siguiente enlace: <https://web.archive.org/web/20080227172535/http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/Rome/preparation/Spaak%20report%20fr.pdf> (Acceso 06/04/2022)

⁵³ El Comité Spaak era un Comité Intergubernamental creado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero a raíz de la Conferencia de Messina de 1955.

el Comité Spaak no pudo llegar a una decisión firme de restringir la organización únicamente a los usos pacíficos (Camps 1964, p.55).

Los ministros de Asuntos Exteriores de los países integrantes de la CECA se reunieron en París el 6 de mayo de 1956 y más tarde en una Conferencia en Venecia el 29 y 30 de mayo de ese mismo año, para examinar el Informe Spaak (Howlett 1990). Aunque la Conferencia de Venecia hizo poco por resolver las diferencias que habían surgido sobre los detalles exactos del Mercado Común y de EURATOM, los delegados acordaron comenzar la redacción de los Tratados preliminares. Esos Tratados preliminares debían basarse, a todos los efectos, en las disposiciones generales esbozadas en el Informe Spaak (Patijn 1970, pp.108-111).

Por otra parte, el 16 de noviembre de 1956, en una reunión en Bruselas a la que asistieron los ministros de Asuntos Exteriores de los países integrantes de la CECA, se creó un comité formado por tres destacados "europeístas": Louis Armand (Francia); Franz Etzel (Alemania Occidental); y Francesco Giordani (Italia). Pero debido a su reconocido prestigio internacional en la cuestión de la integración europea, este comité pronto se conoció más popularmente como los "Tres Hombres Sabios".

Una de las primeras actividades de los "Tres Hombres Sabios" fue aceptar la invitación del Secretario de Estado de Estados Unidos, John Foster Dulles, y del presidente de la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos (USAEC por sus siglas en inglés), el Almirante Strauss, para visitar Washington y discutir sus respectivos planes de desarrollo de la energía nuclear. El comité reconoció desde el principio que el futuro éxito de EURATOM dependería crucialmente de la obtención del pleno respaldo de Estados Unidos.

La visita de los "Tres Hombres Sabios" para ver a los miembros clave de la administración estadounidense fue por lo tanto de importancia crítica si EURATOM iba a tener alguna posibilidad real de éxito. Afortunadamente, como resultó para el comité, Estados Unidos ya había formulado una política a favor de dar asistencia a EURATOM. Así que cuando las discusiones finalmente se pusieron en marcha, Estados Unidos ya estaba bien predispuesto hacia las propuestas presentadas por los 'Tres Hombres Sabios'. Así, el vínculo de Estados Unidos con EURATOM, tan importante para tener alguna posibilidad de éxito, se forjó en una etapa muy temprana. Si este vínculo no se hubiera

fraguado cuando lo fue, las perspectivas de EURATOM habrían sido decididamente menos optimistas.

A su regreso de Estados Unidos los 'Tres Hombres Sabios' se dispusieron a recopilar su información para producir un informe titulado "*A Target for EURATOM*". El papel de EURATOM en la producción de electricidad para fines civiles fue fuertemente enfatizado en este informe, el cual encapsuló el optimismo de la época para el llamado "átomo pacífico". El audaz, pero no menos simple título del informe, fue claramente diseñado tanto para capturar la imaginación del público como para inspirar el liderazgo colectivo de los Estados de la CECA. Como tal, tuvo el efecto deseado ya que muy poco tiempo después de su publicación, el informe fue anunciado como el precursor de una nueva y próspera era para Europa Occidental.

El objetivo principal de "*A Target for EURATOM*" era afirmar, en términos muy positivos, el papel clave que la energía nuclear iba a desempeñar en el futuro desarrollo de Europa Occidental, tanto económica como políticamente. Por lo tanto, la publicación de este Informe fue lo que determinó en gran medida el papel futuro que la energía nuclear debía desempeñar en el establecimiento de la Comunidad Europea (Polach 1964, p.47). El debate en Europa Occidental sobre EURATOM y el desarrollo de la energía nuclear dio comienzo.

En el curso de este debate, tres temas tendieron a dominar las discusiones. Éstos eran: si EURATOM debía dar la máxima prioridad a la construcción de una planta de separación de isótopos; si debía prohibir las aplicaciones militares de la energía nuclear por sus Estados miembros y, por último, si debía tener el monopolio de los suministros nucleares y ser la voz pública oficial de todos los Estados miembros sobre cualquier cuestión nuclear. Según Polach (1964, pp.61-62), aunque estas tres cuestiones son bastante distintas entre sí, todas tenían la misma ascendencia común: la noción de que Europa debía unirse para convertirse en una "tercera fuerza" en los asuntos internacionales. La principal cuestión que se planteaba era, pues, hasta qué punto EURATOM iba a ser "*un instrumento no sólo de independencia atómica y económica, sino también política y militar de las dos "superpotencias", los Estados Unidos y la Unión Soviética*" (Polach 1964 pp.61-62).

Pronto se hizo evidente que varios países empezaban a considerar los planes de EURATOM con profunda sospecha. Para algunos, en particular los Estados Unidos, la

Unión Soviética y el Reino Unido, muchas de las ideas que se planteaban en ese momento sobre la futura función de EURATOM tenían un trasfondo demasiado militar. La cuestión llegó a un punto crítico con una propuesta de construcción inmediata de una planta de difusión gaseosa⁵⁴ por parte de EURATOM para la producción de uranio enriquecido. Esta propuesta tocó un nervio particularmente sensible en los Estados Unidos, donde existía una profunda preocupación por la propagación de las armas nucleares a Europa Occidental. Estados Unidos se negó a apoyar la construcción de esa instalación⁵⁵.

Por lo tanto, los planes de que EURATOM operara su propia instalación de enriquecimiento de uranio desde el inicio de su programa de construcción nuclear se vieron frustrados por la negativa de los Estados Unidos. Sin embargo, la cuestión de la instalación de difusión gaseosa revela una tensión muy real en la naturaleza de la temprana política nuclear de los Estados Unidos hacia Europa Occidental. Los Estados Unidos estaban indudablemente dispuestos a apoyar a EURATOM en el suministro de tecnología nuclear, pero ya empezaban a surgir dudas sobre los usos que se podrían dar a esta tecnología, siendo los usos militares claramente los más preocupantes.

2.1.3 Disposiciones de no-proliferación nuclear del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

El Tratado que estableció EURATOM es un documento muy detallado que contiene un preámbulo, 225 artículos en el texto principal, 5 apéndices y 2 protocolos. En el preámbulo, los gobiernos de Bélgica, Alemania Occidental, Francia, los Países Bajos,

⁵⁴ La difusión gaseosa fue una de las varias tecnologías de separación de isótopos de uranio desarrolladas por el Proyecto Manhattan para producir uranio enriquecido forzando el hexafluoruro de uranio (el único compuesto del uranio gaseoso) a través de membranas semipermeables. Esto produce una separación muy ligera entre las moléculas que contienen uranio-235 y uranio-238. Utilizando una gran cascada de muchos pasos, se pueden conseguir grandes separaciones (United States Nuclear Regulatory Commission 2019)

⁵⁵ Los planes de la planta de difusión fueron considerados muy dudosos por los Estados Unidos tanto por motivos financieros como políticos/militares. Los Estados Unidos estaban dispuestos, como resultado de su oferta a EURATOM, a suministrar uranio enriquecido a la industria nuclear de Europa Occidental, descartando así la necesidad de cualquier capacidad de enriquecimiento autóctona. Además, como era Francia la que más presionaba por la planta, parecía que también podría haber razones militares detrás de esta petición. Pero para entonces era probable que Francia ya hubiera abandonado la esperanza de una planta de difusión comunitaria ya que Francia estaba desarrollando planes para la construcción de una planta de difusión con sus propios recursos (Turchetti 2014)

Luxemburgo e Italia reafirmaron su compromiso conjunto con el desarrollo de la energía nuclear en sus territorios.

Ahora bien, El Tratado EURATOM no es un instrumento de no proliferación en el siguiente sentido: no prohíbe el uso militar de material nuclear y la no-proliferación no está entre sus objetivos. Se refiere a aspectos económicos de la energía nuclear, más que a aspectos de no-proliferación. No obstante, el Tratado contiene disposiciones que pueden utilizarse a tal efecto. Por ejemplo, el artículo 2.e establece que "*EURATOM se asegurará de que los materiales nucleares no se desvíen a fines distintos de los previstos*". Esto llevó a la creación de un sistema de salvaguardia propio de EURATOM.

Como resultado de los esfuerzos de los "Tres Hombres Sabios" Estados Unidos iban a ser el principal proveedor de tecnología y materiales nucleares a EURATOM. El tipo de exigencias de salvaguardias que los Estados Unidos harían como condición de estas transferencias era por lo tanto una cuestión crucial. Ya que, junto con todos los demás acuerdos de intercambio nuclear entre los Estados Unidos y otras partes, los Estados Unidos solían poner como condición de suministro que se aplicaran las salvaguardias bilaterales de los Estados Unidos como parte del acuerdo de transferencia. En este sentido, EURATOM debía demostrar que poseía y era capaz de aplicar un sistema de salvaguardias creíble (Nieburg 1963a).

La base del sistema de salvaguardias de EURATOM se encuentra en el capítulo VII del mismo. Este consta de nueve artículos, que comprenden los artículos 77 a 85 del Tratado. El rasgo significativo de estos nueve artículos es que, tomados en conjunto, encapsulan toda una gama de diferentes ideas de salvaguardias. Algunas de estas ideas eran bastante novedosas para EURATOM y por lo tanto no fueron probadas. Otras fueron extraídas de ideas desarrolladas en diferentes industrias. Otras tenían un historial en la regulación nuclear, aunque sólo fuera a un nivel mínimo de funcionamiento práctico. Pero lo que cabe destacar de todas estas ideas es que son ampliamente representativas de todo el espectro de salvaguardias pensadas hasta ese momento.

Según el Tratado, la Comisión tiene dos funciones principales, recogidas en el artículo 77: garantizar que los materiales nucleares no son desviados en lo que respecta a su uso; y segundo, garantizar que cualquier obligación en materia de salvaguardas asumida por la Comunidad como resultado de un acuerdo o tratado con una tercera parte sea aplicado de forma correcta.

Los artículos 78 a 85 detallan como estas actividades serán desarrolladas. Los operadores nucleares (Por ejemplo, industria nuclear, centros de investigación, o instituciones médicas) están obligados a entregar a la Comisión información con respecto a sus centros de operaciones y actividades. Deben declarar "*las características básicas de sus instalaciones y entregar información sobre los materiales nucleares que posean*" (artículo 78). También están obligados a producir y almacenar registros para permitir la contabilidad de material nuclear producido o utilizado, así como del transporte de dicho material. A su vez los operadores deben notificar a las autoridades nacionales de sus comunicados a EURATOM. El Tratado también señala que "*la naturaleza y la extensión de los requerimientos deben de ser definidos en un Reglamento*" (Diario Oficial de la Unión Europea 2012). En este sentido, en 1959 la Comisión EURATOM adoptó dos reglamentos (Reglamento 7 y 8), los cuales fueron remplazados en 1976 por el Reglamento (Euratom) N°3227/76 del 19 de Octubre de 1976 concerniente a la aplicación de las provisiones de salvaguardas de EURATOM como resultado del acuerdo alcanzado entre la Comunidad y el OIEA. Posteriormente este Reglamento sería derogado y sustituido en 2005 por otro para operacionalizar el nuevo sistema para informar al OIEA establecido en el Protocolo Adicional, siendo el más reciente de todos y el cual sigue en vigor (Comunidad Europea de la Energía Atómica 2005). Al mismo tiempo, la Comisión también ha adoptado guías y recomendaciones con respecto a cómo aplicar las salvaguardas.

Un aspecto esencial de las salvaguardas son las inspecciones, establecidas en el artículo 81 del Tratado, el cual señala que la Comisión enviará a los Estados miembros inspectores cuyo trabajo es "*verificar que el material nuclear no se derive a actividades diferentes para las cuales deban ser empleados. Así mismo, tendrán acceso a todas las instalaciones y personas que traten con materiales, equipos e instalaciones*". En caso de que una inspección sea rechazada por parte de un Estado miembro, la Comisión puede solicitar al Tribunal de Justicia de la UE una orden de inspección.

Existen dos formas de aplicar las salvaguardas de EURATOM según lo establecido en el Tratado:

1. Por un procedimiento de infracción contra un Estado miembro (artículo 82)
2. Mediante sanción a un operador (artículo 83).

Con respecto al primer caso, el Tratado señala que este se tratara de un procedimiento especial derivado de los artículos 258 y 259 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Comisión Europea emitirá una Directiva en la cual se dará un tiempo límite a un Estado miembros para que corrija la infracción cometida o que está cometiendo. Si el Estado miembro no lo hace la Comisión o cualquier otro Estado miembro puede llevar la cuestión al Tribunal de Justicia de la UE⁵⁶.

A continuación, procederemos a revisar en más detalle el desarrollo y aplicación de las salvaguardias de EURATOM, como elemento incipiente de una visión de no-proliferación para la Comunidad Europea.

2.2 Las salvaguardias de EURATOM

2.2.1. Los primeros debates sobre las salvaguardias

Estados Unidos desempeñó un papel decisivo durante toda la fase embrionaria del EURATOM como fuente de apoyo político, así como, más tarde, económico y técnico. Los Estados Unidos fueron también el primer país poseedor de armas nucleares del mundo y un actor importante en los primeros debates sobre la proliferación de las armas nucleares. Dado que gran parte de este debate se centró en Europa Occidental, el gobierno de Washington D.C. vio en EURATOM cierto potencial de no-proliferación.

Estados Unidos había aplicado inicialmente una política de doble vía después de 1945, consistente en mantener el control nacional exclusivo de la tecnología nuclear y, al mismo tiempo, negociar una solución de control nuclear internacional en las Naciones Unidas. Con el fracaso del Plan Baruch⁵⁷, Estados Unidos se embarcó en una solución unilateral a los problemas creados por el advenimiento de la era nuclear. Esto significó que buscarían retener el control nacional exclusivo de la tecnología nuclear. Esta política de negación nuclear trastornó a un gran número de actores internacionales, entre ellos los

⁵⁶ La Comisión también puede imponer sanciones sobre personas físicas en caso de que sean estas las que están incumpliendo las provisiones del Tratado. Estas pueden ser: una advertencia; la retirada de asistencia técnica y financiera; la imposición del control de las actividades nucleares bajo autoridad pública; y la restricción al acceso a los materiales nucleares. No existen casos prácticos de sanciones en la UE más allá de ciertas advertencias.

⁵⁷ El Plan Baruch fue una propuesta del gobierno de Estados Unidos, redactada en gran parte por Bernard Baruch pero basada en el Informe Acheson-Lilienthal, a la Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas (UNAEC) durante su primera reunión en junio de 1946. Véase el informe completo en el siguiente enlace: <https://fissilematerials.org/library/ach46.pdf> (Acceso 06/04/2022)

aliados en tiempos de guerra, Francia, Reino Unido y Canadá. Los tres países habían participado en el Proyecto Manhattan y consideraban que la estrategia de negación era una violación de los acuerdos sobre el intercambio nuclear. Pero sus objeciones a la política de Estados Unidos fueron en vano y la política de denegación continuó (Willrich 1968)

En 1949 la Unión Soviética detonó su primera arma nuclear y en 1952 el Reino Unido la suya. De estos episodios se desprende claramente que la difusión de la tecnología nuclear ya estaba en marcha. Por consiguiente, Estados Unidos tuvo que replantearse toda su estrategia de control nuclear⁵⁸, tarea que le tocó a la administración Eisenhower. En un discurso pronunciado en las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 1953, el presidente Eisenhower esbozó la ya mencionada estrategia "Átomos para la paz", donde esbozó su visión sobre la creación de una nueva agencia atómica. La veía como la responsable de la coordinación de los materiales fisionables a nivel internacional, con el objetivo de que estos materiales pudieran usarse "*para los objetivos pacíficos de la humanidad*" (Pilat et al. 1985, p.15).

Cuando se considera en el contexto de la anterior política de Estados Unidos sobre la difusión de la energía nuclear, "Átomos para la paz" proporcionó la primera indicación del cambio de orientación mencionado anteriormente. Sin embargo, algunos vieron la propuesta de Eisenhower con profundo escepticismo, detectando motivos subyacentes que no eran tanto "Átomos para la paz" como "Átomos para los Estados Unidos". Como ha comentado Charles Ebinger (1978, p.13), los críticos consideraron que las propuestas eran "*un intento de los Estados Unidos de dirigir y controlar el inevitable desarrollo de la energía nuclear extranjera de manera coherente con los intereses políticos y económicos de los Estados Unidos*". En otras palabras, estos críticos lo vieron menos en términos de su supuesta contribución a la paz y la seguridad internacionales y más en términos de que era un intento de los Estados Unidos de manipular el entorno nuclear para sus propios fines. Ciertos gobiernos vieron en "Átomos para la paz" una medida

⁵⁸ El éxito británico con una bomba de fisión en octubre de 1952 había aumentado la presión para compartir más secretos con este aliado mientras que también amenazaba el sentido de predominio nuclear de los Estados Unidos. Un continuo "proceso de nivelación tecnológica" en las armas, junto con el desafío implícito en las aplicaciones pacíficas, tenía implicaciones incómodas para el prestigio de los Estados Unidos. Habría que encontrar una forma de reafirmar la supremacía nuclear de Washington haciendo que los reactores comerciales para la exportación y el uso interno sean legalmente posibles y económicamente viables (Beckman 1985)

calculada diseñada específicamente para mantener aún más la posición hegemónica de los Estados Unidos en lo que entonces se consideraba un sector comercial potencialmente muy lucrativo. Francia, especialmente, consideró que "Átomos para la paz" era otro ejemplo de cómo los Estados Unidos intentaban hegemonizar Europa Occidental, esta vez en el sector de los reactores de energía nuclear comerciales (Walker y Lönnroth 1983).

No hay duda de que "Átomos para la paz" tuvo profundas implicaciones para el desarrollo comercial de la energía nuclear en Europa Occidental. Warren Donnelly (1972, p.22) ha señalado tres implicaciones en particular:

- 1) En principio sería posible obtener de los Estados Unidos uranio enriquecido y materiales escasos como el agua pesada para el desarrollo de la energía nuclear, con sujeción a acuerdos de intercambio de información técnica y control del material suministrado.
- 2) Se confiarían a las Naciones Unidas las funciones de suministro y salvaguardias a través del organismo internacional propuesto.
- 3) Una gran cantidad de información y datos científicos y técnicos sobre la energía nuclear se darían a conocer al mundo.

Cuando "Átomos para la Paz" se presentó por primera vez en las Naciones Unidas, la respuesta inicial de la Unión Soviética fue menos que entusiasta. Se necesitaron otros nueve meses de discusiones bilaterales entre los gobiernos de Moscú y Washington D.C. antes de que las implicaciones prácticas de "Átomos para la paz" pudieran finalmente ser resueltas. Pero incluso entonces fueron necesarios otros tres años de negociaciones antes de que el proyecto de Estatuto del OIEA fuera finalmente completado (Schiff 1983 pp.48-54).

Cuando se estableció finalmente, el OIEA no era una organización nuclear internacional del tipo previsto por el Plan Baruch, pero entonces tampoco estaba diseñada para serlo. Por una parte, no se le concedió la autoridad de control de gran alcance que debía asignarse en el Plan Baruch a la Autoridad Internacional de Desarrollo Atómico (AID). Sin embargo, al OIEA se le asignaron una serie de responsabilidades en el ámbito nuclear internacional, muchas de las cuales eran novedosas.

2.2.2. La política nuclear de los Estados Unidos y sus efectos en Europa Occidental

La aprobación del Acta de Energía Atómica en 1954 marcó un cambio significativo en la política de los Estados Unidos con respecto a la difusión de la energía nuclear. Esta ley fue la primera señal de que la política de negación estaba siendo revisada. Como resultado directo del Acta de 1954, el sector privado de los Estados Unidos se involucró plenamente en la construcción de plantas nucleares a gran escala, tanto para consumo nacional como internacional. Por consiguiente, el período inmediatamente posterior a 1954 fue testigo del auge de la industria nuclear de los Estados Unidos, ya que llegó a dominar los mercados nucleares en todo el mundo. Pero si bien la ley marcó el comienzo de una nueva era para el desarrollo comercial privado de la energía nuclear a escala mundial⁵⁹, no cambió en nada la posición de los Estados Unidos en lo que respecta a los aspectos militares de la energía nuclear. Así pues, el resultado del Acta fue un intento explícito de los Estados Unidos de hacer una distinción fundamental entre los usos civiles y militares de la energía nuclear (Simpson 1983, p.11).

Esta continua restricción de la información nuclear militar volvió a confrontar a Francia y al Reino Unido con los Estados Unidos. Ambos países esperaban que la flexibilización de las barreras del secreto en el sector nuclear civil se extendiera también al sector militar. Sus motivos para querer asistencia eran lo suficientemente básicos: ayudar a disminuir las cargas de sus propios programas nacionales de desarrollo de armas nucleares. El Reino Unido llegó incluso a publicar el texto del Acuerdo de Quebec de 1943. Este documento contenía los detalles del alcance de la participación del Reino Unido en el Proyecto Manhattan. Por consiguiente, se esperaba que, si se presentaba al Congreso el conocimiento del grado de participación del Reino Unido en el proyecto en tiempo de guerra, éste podría influir en el debate de ese proyecto a su favor (Simpson 1983, p.113). Pero ni siquiera esta estratagema sirvió. Los Estados Unidos todavía persistían en su política de negar estrictamente la información nuclear militar, incluso a sus aliados más cercanos⁶⁰. No obstante, finalmente se permitió al Reino Unido acceder a la información

⁵⁹ Como han comentado William Walker y Mans Lönnrot (1983, p.10), el Acta dio lugar a una serie de cambios para el sector nuclear civil de los Estados Unidos. Entre ellas cabe citar la desclasificación del material científico, la eliminación de las restricciones a la investigación, la expansión de la investigación y el desarrollo nuclear civil, la transferencia de la mayoría de las tecnologías nucleares al sector privado, y el permiso para que las empresas de servicios eléctricos posean y exploten centrales nucleares.

⁶⁰ Sin embargo, el Reino Unido y Canadá comenzaron lentamente a recibir información nuclear como resultado del Acta de 1954 al concluir 'Acuerdos de Cooperación' con los Estados Unidos. No eran tratados

de los Estados Unidos relativa a las aplicaciones militares de la energía nuclear (Simpson 1983). Francia, sin embargo, siguió estando excluida. Esta continua renuencia de los Estados Unidos a transmitir información al gobierno francés sobre los usos militares de la energía nuclear antagonizó aún más su relación. Por otra parte, tampoco se dio al sector privado un dominio totalmente libre. El gobierno federal seguía ejerciendo el control de la industria nuclear mediante la concesión de licencias a las empresas privadas que tenían la intención de establecerse en la industria nuclear. El control de los acuerdos de exportación nuclear también se mantuvo firmemente en manos federales (Atomic Heritage Foundation 2017)

La consiguiente apertura del mercado de exportación de material nuclear, provocada por "Átomos para la paz" y el Acta de la Energía Atómica de 1954, hizo que Estados Unidos celebrara acuerdos bilaterales de transferencia de material nuclear. Una de las características integrales de todos estos acuerdos de transferencia era una garantía de uso pacífico⁶¹. Para verificar que el Estado receptor cumplía con sus garantías de uso pacífico, los Estados Unidos exigieron, como parte de estos acuerdos de intercambio bilateral, el derecho a realizar controles de inspección en el territorio de ese Estado (Donnelly 1972 p.43). Además, los Estados Unidos obtuvieron también el derecho a comprar todo el plutonio que se produjo como resultado de esas transferencias (Willrich 1971, pp.49-51). En efecto, estos acuerdos de salvaguardias bilaterales significaban que el futuro desarrollo nuclear del Estado receptor estaba abierto a un estrecho escrutinio por parte de Estados Unidos. Este aspecto de los acuerdos bilaterales iba a tener importantes consecuencias cuando se negociaran los acuerdos de transferencia nuclear entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Esta evolución hacia políticas comerciales más liberales por parte de los Estados Unidos se tradujo en un aumento considerable del volumen del comercio nuclear mundial (Walker y Lönnrot 1983, pp.10-12). Con este rápido crecimiento del sector nuclear comercial también se dieron los primeros indicios de rivalidades comerciales nucleares entre los principales proveedores. En ese momento las rivalidades se dieron entre los

sino acuerdos ejecutivos y por lo tanto no exigían que el Congreso los aprobara por una mayoría de dos tercios. Pero incluso entonces los primeros acuerdos que se celebraron eran todavía muy limitados.

⁶¹ La Sección 123 del Acta de Energía Atómica de los Estados Unidos de 1954 estipulaba que cualquier material nuclear transferido a naciones extranjeras debía tener una garantía de uso pacífico del Estado receptor.

Estados Unidos y los demás exportadores nucleares emergentes de Europa Occidental, en particular el Reino Unido y Francia. Los primeros signos de estas rivalidades se produjeron a finales de 1954 cuando Francia quiso que el Reino Unido construyera una planta de difusión gaseosa similar en diseño a la que se estaba construyendo en Capenhurst (Lévêque 2014). La propuesta francesa fue aceptada inicialmente por el Reino Unido, pero antes de que estas propuestas pudieran llevarse más lejos, los Estados Unidos habían intervenido e invocado el Acuerdo de Quebec de 1943, que puso fin efectivamente a toda colaboración entre el Reino Unido y Francia (Goldschmidt. 1985). Ante un nuevo desaire a sus planes de desarrollo nuclear, Francia procedió entonces a publicar sus propios métodos de extracción de plutonio en la Conferencia sobre usos de la Energía Atómica con fines pacíficos de 1955. Goldschmidt sostiene que esta acción prácticamente obligó a los Estados con armas nucleares a hacer lo mismo, ya que ellos mismos utilizaban las mismas técnicas de extracción de plutonio (Goldschmidt 1985 p.116).

En la Conferencia de 1955, los Estados Unidos publicaron una cantidad sustancial de información hasta entonces clasificada sobre la tecnología nuclear y los procesos conexos. Junto con esta difusión surgió otra preocupación: que esta tecnología pudiera ser utilizada en la construcción de armas nucleares. Fue en esta coyuntura cuando los Estados Unidos trataron de utilizar una política nuclear de doble vía: proporcionar tecnología nuclear, pero insistir en las medidas de salvaguardia como parte del acuerdo de intercambio nuclear. El supuesto básico que subyace a esta política era que al conseguir que el Estado receptor aceptara las salvaguardias, los riesgos de proliferación podían reducirse al mínimo (World Nuclear Association 2021a). En 1956 los Estados Unidos comenzaron a poner en marcha su política de doble vía como resultado de un acuerdo de transferencia nuclear con Bélgica. Bajo los términos del acuerdo de intercambio nuclear entre Estados Unidos y Bélgica, los Estados Unidos obtuvieron el derecho de que su propio personal salvaguardara los intercambios. Esto se convirtió entonces en el procedimiento para todos los demás acuerdos de transferencia bilateral de este tipo (Helmreich 1990).

La cuestión de la obligatoriedad de la imposición de salvaguardias nucleares a las exportaciones nucleares fue objeto de una considerable controversia durante estos primeros años, especialmente entre Francia y los Estados Unidos. Los Estados Unidos dominaban el mercado del uranio enriquecido, pero a medida que transcurría la década Francia planteó un desafío concertado a la dominación de los Estados Unidos en el

mercado del uranio natural. Francia era también el único Estado en el campo del suministro de uranio natural que no estaba restringido por los términos del Acuerdo de Quebec. Todo esto dio lugar a que la política nuclear de los Estados Unidos se viera afectada por el programa nuclear francés de dos maneras bastante fundamentales: Una era que Francia era un posible comprador de uranio de los Estados Unidos; la otra, era que Francia podía representar un serio desafío comercial a los Estados Unidos a través de sus exportaciones de reactores de uranio natural (Goldschmidt 1985, p.118).

La controversia alcanzó su punto álgido durante las deliberaciones sobre el Estatuto del OIEA celebradas en Nueva York en octubre de 1956. El relato de Goldschmidt sobre estas discusiones es especialmente instructivo porque dirigió la delegación francesa en esta conferencia. Afirma que a la delegación francesa se le dijo que impulsara las salvaguardias nucleares sobre la exportación de uranio enriquecido y plutonio, dejando únicamente las exportaciones de uranio natural libres de toda restricción en materia de salvaguardias. Los comentarios de Goldschmidt son interesantes en el sentido de que esta cuestión produjo una de las primeras expresiones de las opiniones francesas sobre la no proliferación:

“La posición francesa fue una de las primeras expresiones de insatisfacción por el carácter inevitablemente discriminatorio de toda política eficaz de no-proliferación. El intento francés de eximir al uranio natural de las salvaguardias, es decir, de restringir las garantías de utilización con fines pacíficos a los materiales fisionables concentrados (es decir, el uranio enriquecido y el plutonio), no tenía ninguna justificación técnica. Más bien, Francia deseaba la independencia” (Goldschmidt 1985, p.118).

Este intento de Francia de desviar la atención de las salvaguardias de los reactores de uranio natural finalmente fracasó. Pero cuando esto ocurrió, las salvaguardias nucleares ya se estaban convirtiendo en una parte firmemente establecida de la agenda internacional. En ningún lugar esto se puso más en evidencia que en las negociaciones que se estaban llevando a cabo entonces sobre el establecimiento de un sistema de salvaguardias mundiales bajo los auspicios del OIEA (Bechhoefer 1959) y un sistema regional bajo los auspicios del EURATOM.

2.2.3. La política de los Estados Unidos hacia EURATOM

El surgimiento de programas autóctonos de energía nuclear en Europa Occidental y los planes para el establecimiento de EURATOM se materializaron en el marco de un intenso

debate sobre la seguridad entre Oriente y Occidente. Estos desarrollos nucleares embrionarios en Europa Occidental tuvieron inevitablemente ramificaciones para el debate de seguridad más amplio. Para los Estados Unidos y la Unión Soviética la cuestión era si en medio de estos planes de desarrollo nuclear de Europa Occidental podía encontrarse una intención militar armamentística.

La respuesta de Estados Unidos a los planes de Europa Occidental de crear EURATOM debe considerarse bien pensada desde el principio. Antes de que la organización se pusiera en marcha en un sentido formal, EURATOM se consideraba en los Estados Unidos en términos de su contribución a dos objetivos clave de política exterior: uno era la no-proliferación, el otro era la integración política de Europa Occidental. Con el tiempo EURATOM llegó a ser visto como casi fundamental para el cumplimiento de estos objetivos. La administración Eisenhower veía en EURATOM un posible vehículo para frenar, o incluso detener, la proliferación de armas nucleares en Europa Occidental. Además de esta función de no-proliferación, los Estados Unidos también estaban dispuestos a apoyar al EURATOM como medio para fomentar la integración política en la región: una situación que Washington consideraba necesaria para la estabilidad a largo plazo de Europa Occidental (Södersten 2018)

Aunque los Estados Unidos estaban interesados en fomentar EURATOM, tanto como medio de prevenir una mayor propagación de las armas nucleares como para promover la unidad de Europa Occidental, todavía había cierta inquietud acerca del tipo de unidad política que se produciría. El gobierno de Washington estaba claramente menos dispuesto a fomentar cualquier tipo de integración política que pudiera poner en tela de juicio su supremacía nuclear en la OTAN. Para Harold Nieburg (1963, p.130) en particular, esta consideración sobre la alianza atlántica resultó ser el determinante crucial en la política de los Estados Unidos hacia EURATOM. En la raíz de las políticas de Estados Unidos y Reino Unido hacia EURATOM estaba que ambos Estados querían tratar de excluir a “*sus socios continentales de la OTAN de la producción independiente de armas nucleares y el control estratégico igualitario de la alianza*”. Ben Moore (1958, pp.189-190), por otra parte, presentó una visión ligeramente modificada de la política de los Estados Unidos hacia EURATOM. El análisis de Moore era que los Estados Unidos deberían animar activamente a los europeos a ser más independientes. Moore era consciente de la preocupación de que el establecimiento de una industria nuclear europea independiente con fines civiles también podría conllevar el riesgo de que esa infraestructura pudiera

tener usos militares. Reconoció que, si los países de Europa Occidental adquirían reservas nacionales de armas nucleares separadas, ello tendría sin duda profundas ramificaciones para la OTAN. Sin embargo, Moore estaba convencido de que las decisiones de esos países estarían determinadas de manera crucial por la futura política militar de la OTAN. Por lo tanto, argumentó que el factor crucial para determinar los resultados de estas decisiones era la medida en que los Estados Unidos estaban en condiciones de influir en ellas. Para lograr esta situación, Moore propuso que los Estados Unidos alentaran la unidad de Europa Occidental, pero que lo hicieran de manera compatible con sus objetivos a largo plazo. Según el análisis de Moore, los Estados Unidos no tenían otra opción que seguir este curso de acción, además al promover este curso particular de la integración de Europa Occidental, se pondría fin a uno de los principales problemas que habían plagado las relaciones entre los Estados Unidos y Europa desde el final de la guerra, a saber, la inferioridad y dependencia europea del poderío americano. Una Europa unida podrá tratar con los Estados Unidos en igualdad de condiciones (Moore 1958, p.253). Para Moore, entonces, la perspectiva de una "tercera fuerza" europea en asuntos internacionales debía ser alentada, no sofocada. Moore no tuvo reparos en abogar por la participación positiva de los Estados Unidos en el establecimiento de EURATOM y su futuro desarrollo industrial nuclear. Sin embargo, Moore advirtió de las posibles consecuencias de esa participación. Al actuar como catalizador de la expansión nuclear de Europa Occidental, los Estados Unidos podrían en algún momento del futuro decidir usar su industria nuclear para producir armas nucleares (Moore 1958, p.254). Por lo tanto, la pregunta de cuál es la mejor respuesta de los Estados Unidos a EURATOM, para algunos observadores, no era tanto la de apoyar a la organización como la de fortalecer la solidaridad en la OTAN. Se trataba más bien de fortalecer a Europa para que pudiera competir en pie de igualdad con los Estados Unidos en el ámbito internacional.

2.2.4. EURATOM y las salvaguardias nucleares

El comunicado emitido tras la visita de los "Tres Hombres Sabios" a los Estados Unidos a principios de 1957, había esbozado las bases del acuerdo de transferencia nuclear entre ambas partes. En circunstancias normales, los Estados Unidos habrían insistido en que se permitiera a su personal el acceso a la industria nuclear de EURATOM, a fin de que se pudieran hacer las comprobaciones de verificación necesarias. Sin embargo, los países que participaron en la creación de EURATOM no tenían ningún interés en permitir que

los Estados Unidos tuvieran derechos de salvaguardia sobre el acuerdo de transferencia nuclear propuesto. En cambio, querían establecer un sistema de salvaguardias regional propio (Howlett 1990).

Así pues, el sistema de salvaguardias propuesto para EURATOM debía tener dos características básicas: un sistema de comprobaciones para garantizar que se mantuvieran registros contables nucleares fiables y un sistema de inspecciones, aplicado por un cuerpo de inspectores de salvaguardias de EURATOM integrado únicamente por miembros de los Estados parte en EURATOM, para verificar que la información suministrada en los registros contables fuera exacta. Con el tiempo se añadirían también otras medidas complementarias para aumentar los procedimientos de salvaguardias de EURATOM, como las relacionadas con la contención y la vigilancia. Sin embargo, el resultado de la propuesta era que se produciría una situación bastante anómala para el momento: serían los Estados de Europa Occidental, y no los Estados Unidos, los que se encargarían de llevar a cabo los procedimientos de verificación relacionados con el acuerdo entre los Estados Unidos y EURATOM (Schleicher 1980)

Esta exigencia de los países del EURATOM de establecer un sistema regional de salvaguardias propio planteó una serie de cuestiones difíciles para los Estados Unidos. Por ejemplo, ¿Podrían los Estados Unidos confiar estas delicadas tareas de salvaguardias a un sistema de salvaguardias aún no probado? ¿Qué credibilidad tendría este sistema de salvaguardias una vez que se estableciera finalmente? ¿Cómo responderían otros países si los Estados Unidos aceptaran la legitimidad del sistema de la EURATOM? ¿Qué efectos tendría este sistema regional de salvaguardias en los deseos del OIEA de establecer uno universal? Por consiguiente, la insistencia de los países de Europa Occidental en salvaguardar sus propias instalaciones nucleares planteó a los Estados Unidos un dilema de política, en particular a la luz de sus objetivos declarados de no-proliferación para esta región (Fischer 2007)

En lo que respecta a los países del EURATOM, el deseo de establecer su propio sistema de salvaguardias autóctono estaba motivado en gran medida por consideraciones comerciales: básicamente querían tener acceso al reactor de agua ligera diseñado por los Estados Unidos. Así pues, si los países de EURATOM iban a tener alguna posibilidad de cumplir sus ambiciones en el ámbito de la energía nuclear, el acceso a otros programas de desarrollo nuclear era una necesidad, en particular los de Estados Unidos. Pero para

que se produjera esa transferencia de tecnología también habría que abordar la cuestión de las salvaguardias nucleares (Howlett 1990)

En los primeros planes sobre EURATOM también se había dado una prioridad considerable al acceso al uranio de Canadá. Pero fue la cuestión de las transferencias de uranio con participación de Estados Unidos la que planteó inicialmente las cuestiones de salvaguardia más delicadas. Para los países que participaban en EURATOM existía un dilema básico: necesitaban tener acceso a la tecnología nuclear y los materiales fisionables de los Estados Unidos, pero también querían evitar una situación en la que el personal de salvaguardias de Estados Unidos tuviera un acceso a largo plazo y de gran alcance a sus instalaciones nucleares. En el centro de esta preocupación estaba más la cuestión del espionaje industrial que el secreto militar (Nieburg 1963a)

Los países del EURATOM habían considerado que la compra de tecnología nuclear de los Estados Unidos era un hecho aislado. De modo que, una vez realizada la transferencia inicial, se preveía que EURATOM podría hacerlo sola. Ya no habría necesidad de asistencia de los Estados Unidos. Por consiguiente, los países del EURATOM estaban dispuestos a limitar las intrusiones de Estados Unidos al mínimo requerido en el marco de "Átomos para la paz". Para hacer un buen caso, estos países redactaron específicamente las disposiciones de salvaguardias en el Tratado EURATOM para acomodar cualquier posible demanda de salvaguardias que los Estados Unidos quisieran imponer (Diario Oficial de la Unión Europea 2012, capítulo 7). El argumento básico era que Estados Unidos no necesitaría aplicar sus propias salvaguardias bilaterales porque el cuerpo de inspectores de salvaguardias de EURATOM tendría a su vez amplias facultades de reunión de datos e inspección *in situ*.

Otra consideración que también pesaba sobre los autores del Tratado EURATOM era la expectativa de que en algún momento futuro EURATOM también podría requerir tecnología nuclear de proveedores distintos de Estados Unidos. Por lo tanto, los artículos sobre salvaguardias debían redactarse con suficiente rigor para que resultaran creíbles para la comunidad internacional en su conjunto. Por consiguiente, los países de EURATOM deseaban establecer un sistema de salvaguardias que fuera tan eficaz como los sistemas de salvaguardias bilaterales de Estados Unidos. Así pues, al presentar salvaguardias ya bien establecidas a cualquier futuro proveedor nuclear, se esperaba que los futuros proveedores no exigieran salvaguardias adicionales propias. Básicamente,

querían evitar un escenario en el que una multiplicidad de inspectores tuviera acceso a los secretos nucleares comerciales de EURATOM (Howlett 1990)

Otra complicación más en la elaboración de las disposiciones de salvaguardias de EURATOM se refería a la cuestión de diseñar un sistema que no excluyera las opciones militares. Como se ha señalado anteriormente, los países de la EURATOM querían inicialmente un sistema de salvaguardias que fuera plenamente creíble para los futuros proveedores, especialmente Estados Unidos y Canadá. Pero como resultado del debate de la Asamblea Nacional francesa de julio de 1956, las salvaguardias de EURATOM no iban a prohibir expresamente el uso militar. Por consiguiente, la tarea que tenían ante sí los autores de las disposiciones de salvaguardias era redactar el Tratado de manera que los materiales nucleares designados específicamente para usos militares quedaran fuera de la competencia de la autoridad de control oficial de la EURATOM. Esas medidas eran necesarias para asegurar a Francia que su programa militar estaría protegido de toda intrusión injustificada por parte de futuras inspecciones. Sin embargo, la cuestión es si la redacción de las disposiciones de salvaguardias que se adoptaron finalmente excluía realmente esas intrusiones. Una interpretación, bien podría ser, que no lo hizo, lo que plantea una serie de interrogantes en cuanto al alcance de la jurisdicción de las salvaguardias de EURATOM durante este período inicial en lo que respecta a los programas nucleares militares nacionales (European Commission – Sin fecha)

No obstante, antes de discutir el funcionamiento temprano del sistema de salvaguardias de EURATOM hay una cuestión pendiente relacionada con la fase embrionaria de EURATOM que aún debe ser abordada, a saber, los orígenes de las ideas que sustentaron el sistema de salvaguardias adoptado por EURATOM. Anteriormente se ha examinado algunas ideas relacionadas con el debate de la posguerra sobre el control de la energía nuclear. Aunque muchas de estas ideas no se retomaron, siguieron teniendo repercusiones en los debates posteriores, en particular en relación con el OIEA y EURATOM. Así pues, cuando los autores del Tratado EURATOM diseñaron las características esenciales del sistema de salvaguardias, se vieron influidos en gran medida por las ideas extraídas de estos debates anteriores. En conjunto, los artículos sobre las salvaguardias de EURATOM revelan un intento concertado por parte de sus autores de moldear un conjunto coherente de disposiciones de control de la energía nuclear. Además, lo que también resulta evidente es que esas disposiciones fueron concebidas con la intención específica de hacerlas aceptables para los países de dentro y fuera de Europa Occidental (Szymanski – Sin fecha)

Una importante cuestión preliminar de salvaguardias que se superó fue la necesidad de obtener la aceptación de los Estados miembros para permitir la entrada en su territorio de inspectores de EURATOM. Esta concesión era necesaria para que los inspectores pudieran desempeñar sus funciones en las instalaciones nucleares que operaban en los territorios de los Estados miembros. Esas exigencias bien podrían haber sido interpretadas como equivalentes al espionaje legalizado y, por lo tanto, como una importante violación de la soberanía de los Estados. En el caso de EURATOM, esta concesión tuvo una importancia especial debido a las ramificaciones políticas y legales del Tratado EURATOM. En pocas palabras, debido a las aspiraciones más amplias de la Comunidad Europea se pretendía que los Tratados EURATOM y CEE tuvieran finalmente carácter jurídico en los entornos internos de los Estados miembros. Así pues, el Tratado EURATOM fue diseñado en teoría para proporcionar la base jurídica para la regulación de las industrias nucleares en toda la Comunidad Europea, independientemente de las fronteras territoriales. Así pues, en futuras deliberaciones, la Inspección de Salvaguardias de EURATOM recurriría al contexto jurídico del Tratado EURATOM para hacer valer sus derechos de acceso. Esto en sí mismo creó una situación muy novedosa.

Con respecto a las disposiciones relativas a las salvaguardias del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, un análisis del Tratado sugiere que hay básicamente cuatro conjuntos diferentes de salvaguardias que incorporadas en el sistema EURATOM. Estas fueron:

- a) Tomadas directamente de las disposiciones sobre salvaguardias contenidas en los acuerdos bilaterales de transferencia nuclear de los Estados Unidos y la legislación nuclear interna de los Estados Unidos.
- b) Presentadas en el momento del Informe Acheson-Lilienthal y el plan Baruch y posteriores desarrolladas en el contexto del Estatuto del OIEA
- c) Contenidas en el Tratado CECA
- d) Particulares de EURATOM y del entorno nuclear emergente en Europa Occidental.

La quinta influencia discernible en las disposiciones de salvaguardias del Tratado EURATOM son las que deben considerarse particulares de EURATOM. Se incluyeron debido a las circunstancias políticas y militares que existían en Europa Occidental en los años anteriores a la firma del Tratado EURATOM. En particular, la novedosa situación

de EURATOM en el momento anterior a su creación explica la inclusión en el Tratado de disposiciones de salvaguardias que no prohibían el desarrollo de programas nucleares militares. Por lo tanto, el artículo 84 del Tratado fue redactado para incluir una cláusula de defensa.

El principal impulso para la inclusión de esa redacción en el Tratado EURATOM había venido de Francia. En su estudio del programa nuclear francés, Scheinman ha comentado que el gobierno francés estaba satisfecho con la redacción del Tratado tal como fue finalmente escrito. Scheinman también observó que la perspectiva de que EURATOM pudiera excluir las ambiciones militares francesas se planteó como resultado de un artículo publicado en *La Net* en marzo de 1957 (Scheinman 1966, pp. 185-186). Este artículo provocó preocupación dentro del gobierno francés y provocó una respuesta del ministro de defensa francés, André Morice, en nombre del gobierno.

Scheinman también comenta que varios oficiales militares franceses se opusieron al Tratado EURATOM ya que consideraban que no protegía los intereses militares de Francia de manera suficientemente adecuada. Pero las opiniones de esos oficiales eran minoritarias, ya que la mayor parte de la opinión era en general favorable a los términos del Tratado. Lo interesante de este debate es que la oposición militar francesa, en ese momento, probablemente tenía motivos razonables para estar preocupada por los términos específicos del Tratado EURATOM. Ello se debía a que, desde la perspectiva francesa, era imperativo garantizar que las disposiciones de las salvaguardias de EURATOM no excluyeran en modo alguno el derecho de Francia a fabricar armas nucleares como componente de su programa nuclear nacional. Es generalmente aceptado, y parece que el gobierno francés de entonces aceptó, que las salvaguardias de EURATOM podrían no tocar los programas de armas nucleares (Scheinman 1966, pp. 185-186).

Otra interpretación de la redacción del Tratado EURATOM bien podría haber sugerido que la Comunidad Europea de la Energía Atómica era capaz de obtener un conocimiento bastante detallado de los programas nucleares militares nacionales. Esto no era claramente lo que se pretendía. Pero como la redacción del Tratado no siempre es precisa en su significado, mucho se basó en cómo se interpretaron los artículos de salvaguardias. La redacción del artículo 77 del Tratado EURATOM, por ejemplo, es algo vaga a este respecto. En particular, en lo que respecta a la cuestión de las instalaciones militares, el texto de este artículo no da instrucciones precisas de que se excluyan las instalaciones militares. Además, el artículo 2 del Tratado ha encomendado a EURATOM la tarea de

asegurar, "*mediante una supervisión adecuada, que los materiales nucleares no se desvíen a fines distintos de aquellos a los que están destinados*" (Diario Oficial de la Unión Europea 2012). Esto plantea de nuevo la cuestión de qué información relativa a las instalaciones militares debía pasar entre el Estado miembro y EURATOM.

Para que la Comisión pueda cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 77, el artículo 78 del Tratado le confiere la facultad de obtener información sobre las características técnicas fundamentales de las instalaciones nucleares que funcionan en la Comunidad. Sin embargo, este artículo no estipula que se excluyan las instalaciones con fines de defensa. Esta situación es bastante desconcertante porque la Comisión de EURATOM no parece haberse visto impedida específicamente de obtener un conocimiento muy detallado de todas las instalaciones nucleares que estaban entonces en funcionamiento en la Comunidad, incluidas las militares. Por lo tanto, no parece haber nada en los artículos sobre salvaguardias de EURATOM, tal como se redactaron al menos en el Tratado, que establezca categóricamente que las instalaciones militares debían quedar excluidas de la jurisdicción de EURATOM en materia de salvaguardias. La ambigüedad de las disposiciones de salvaguardias del Tratado no se rectificó hasta la década de 1970, cuando entró en el Reglamento 3227/76 (European Atomic Energy Agency 1976).

2.2.5. Los Estados Unidos y las salvaguardias de EURATOM

El establecimiento del sistema de salvaguardias de EURATOM fue considerado como una medida altamente llamativa. Muchos consideraban que el sistema de salvaguardias de EURATOM no era más que una propuesta de "autocontrol" y por lo tanto carecía de credibilidad (Howlett 1990). La decisión también tuvo repercusiones en otros foros, en particular en relación con la evolución de la relación política entre las dos organizaciones de salvaguardias propiamente dichas, el OIEA y EURATOM. La decisión de los Estados Unidos de respaldar las salvaguardias de EURATOM, a expensas de las del OIEA, sin duda tuvo importantes consecuencias, y planteó toda una serie de preguntas. ¿En qué medida, por ejemplo, las motivaciones comerciales estuvieron en el centro de la decisión y en qué medida fueron políticas? ¿Era cierto que los Estados Unidos estaban dispuestos a favorecer el sistema de salvaguardias de EURATOM a expensas del OIEA? Y, por último, al adoptar esta decisión, ¿Era esto una prueba de que los Estados Unidos estaban

dispuestos a socavar su política declarada de no-proliferación con respecto a Europa Occidental? (Howlett 1990).

El argumento general sugiere que, aunque las motivaciones comerciales impulsaron la decisión, otras motivaciones, principalmente estratégicas, también desempeñaron un papel significativo: los Estados Unidos, enfrentados a un entorno estratégico en rápida evolución, no renunciaron tanto a su política de no-proliferación declarada como a ajustarla a las circunstancias cambiantes. Porque, en términos generales, la política de no-proliferación de los Estados Unidos se ha aplicado, no a expensas sino debido a la evolución de su relación estratégica con la Unión Soviética. Cuando a finales de década de 1950 comenzaron a producirse acontecimientos bastante fundamentales en estas relaciones, los responsables políticos de los Estados Unidos respondieron, no renunciando a sus objetivos de no-proliferación, sino intentando mantenerlos en vista de los cambios radicales en el entorno estratégico. Esto tomó la forma de apoyo a EURATOM (Howlett 1990).

Uno de los primeros pronunciamientos públicos del pensamiento de los Estados Unidos sobre su política de salvaguardias respecto a EURATOM se presentó en la Conferencia de la Universidad de Princeton en 1956 (Knorr 1956). El informe publicado como resultado de la Conferencia enumeraba las ventajas para los Estados Unidos si EURATOM adoptaba un sistema de control estricto. En total, el Informe identificó tres ventajas:

- 1) Europa Occidental se convertiría probablemente en el área más importante de desarrollo de la energía nuclear, aparte de los Estados Unidos y la Unión Soviética.
- 2) La experimentación con un mecanismo de control internacional estricto, aunque en un área limitada, podría ofrecer lecciones para la evolución de un sistema universal estricto entre las naciones.
- 3) Los Estados Unidos se verían aliviados de la necesidad de insertarse activamente, a través de los términos de su programa bilateral, en el problema de control en esa parte del mundo. Bajo el sistema ahora previsto, los Estados Unidos podrían depender de los franceses para vigilar a los alemanes, los alemanes para vigilar a los franceses, y las naciones más pequeñas para vigilar tanto a los franceses como a los alemanes.

Las consideraciones comerciales fueron ciertamente enfatizadas en el informe. Pero en la sección que trata del sistema de control de EURATOM, también se ven claramente las preocupaciones políticas y de no-proliferación más amplias. En particular, las "ventajas" segunda y tercera ponen de relieve algunos puntos interesantes de la primera reflexión de los Estados Unidos sobre las salvaguardias de EURATOM y sus ramificaciones políticas más amplias. Está claro, por ejemplo, que los delegados consideraron que el establecimiento del sistema de salvaguardias de EURATOM no era una solución de compromiso ni una amenaza para el sistema universal del OIEA, sino un posible paso adelante hacia ese sistema. De hecho, en la sección del informe que trataba de la cuestión del control de la EURATOM frente al OIEA, se consideraba que el sistema regional sólo debilitaría el sistema universal si "*el Organismo Internacional dirigiera un fuerte mecanismo de control*" (Knorr 1956, p.14). Aunque los delegados expresaron dudas sobre la posibilidad de establecer ese sistema de control en un futuro previsible, se reconoció que ciertas medidas de control minimalistas para un sistema universal de ese tipo ya eran una opción práctica.

No hay duda de que el momento y la naturaleza de la decisión fue un duro golpe para quienes entonces intentaban impulsar el OIEA. Esto se refleja en la actitud de W. Sterling Cole, el Gobernador General del OIEA en aquel momento. Cole fue crítico tanto con las salvaguardias del EURATOM como con la política de los Estados Unidos hacia ellas. Sostuvo que no sólo el Tratado EURATOM era fundamentalmente defectuoso como documento de salvaguardias porque carecía de sanciones de los Estados Unidos o del OIEA, sino que también era un toque de atención para todo el proyecto de "Átomos para la paz". Cole argumentó que al permitir a los estados de Europa Occidental el derecho de "autoinspección" puso al OIEA a la defensiva desde el principio. Otros Estados o grupos regionales de Estados podrían usar esto como un precedente para reclamar concesiones similares para ellos mismos (Holl 1985, p.155). David Fischer también ha comentado que la decisión de los Estados Unidos fue un duro golpe para el OIEA. Fischer atribuyó la decisión de los Estados Unidos de aceptar las salvaguardias de EURATOM al éxito del lobby de un grupo de 'pro-europeos' en el Departamento de Estado. Fue la presión concertada ejercida por este grupo la que, en su opinión, fue el factor crucial para inclinar la balanza a favor de la aceptación de las salvaguardias de la EURATOM (Howlett 1990).

Es casi seguro que las dificultades internas del OIEA, derivadas del contexto de la Guerra Fría, impidieron el establecimiento de un sistema de salvaguardias universales antes de

principios de la década de 1960. Pero esto no pudo impedir que quienes en el OIEA luchaban contra estas obstrucciones se sintieran defraudados por la decisión de los Estados Unidos de respaldar las salvaguardias del EURATOM y no las suyas propias. Sin embargo, un examen más detenido de la decisión indica que la intención de los Estados Unidos de respaldar una organización de salvaguardias a expensas de la otra es poco evidente. Esta evaluación se hace más convincente cuando se consideran las capacidades financieras respectivas de las dos organizaciones en el momento de la decisión. Porque en el momento en cuestión el OIEA no estaba en condiciones de aplicar su sistema de salvaguardias universales, pero EURATOM sí lo estaba. Por lo tanto, en los Estados Unidos se esperaba que esta organización regional estuviera mejor situada para poner en marcha su operación de salvaguardias, con pocas dificultades y desde una fecha temprana. Sin embargo, esta decisión tuvo toda la apariencia de una traición a las aspiraciones de salvaguardias del OIEA. También significó que la relación entre las dos organizaciones de salvaguardias no tuvo un comienzo particularmente propicio: una situación que no podría haber ayudado a la atmósfera cuando más tarde las dos organizaciones se sentaron a elaborar un régimen de salvaguardias eficaz en el contexto del Tratado de No-Proliferación de 1968 (Roehrlich 2018)

Además de las motivaciones ya esbozadas, había otro componente, más orientado estratégicamente, en la decisión de los Estados Unidos de respaldar el sistema de salvaguardias de EURATOM en ese momento. Esto se relaciona con los cambios en el entorno estratégico de entonces y con el impacto que estos cambios tuvieron en la OTAN en particular. La OTAN experimentaba entonces graves perturbaciones internas en el debate sobre la doctrina estratégica de la alianza y su futura política de armas nucleares. Los vínculos entre la política nuclear de los Estados Unidos, EURATOM y la OTAN ya han sido insinuados, pero fue en el ámbito de las salvaguardias nucleares especialmente donde estos vínculos parecen haber sido más intrincados.

En su análisis de la evolución del régimen de no-proliferación nuclear, Simpson ha observado que durante este período inicial la política nuclear de los Estados Unidos había sido esencialmente de doble vía. Por una parte, se promovía los intercambios nucleares y proporcionaba salvaguardias en forma de acuerdos bilaterales. Por otra parte, se proporcionaba seguridad a sus aliados en forma de acuerdos de disuasión ampliada y otros acuerdos de defensa (Simpson 1985). Por lo tanto, cualquier desafío a cualquiera de estos

acuerdos debía equilibrarse con su probable impacto en el otro y en la política nuclear de los Estados Unidos en su conjunto.

Uno de esos desafíos surgió al mismo tiempo que la cuestión de las salvaguardias de EURATOM comenzó a surgir en los Estados Unidos. Este fue el desafío a la doctrina estratégica de los Estados Unidos presentado por el lanzamiento del Sputnik I por la Unión Soviética en octubre de 1957. Este acontecimiento dio lugar a que los europeos occidentales se plantearan serias preguntas en la OTAN sobre la credibilidad de la garantía de seguridad de los Estados Unidos para Europa Occidental. Pero lo más importante, en lo que respecta al análisis de Nieburg de esta situación, fue el resultado de estas discusiones lo que allanó el camino para una "desescalada" de los Estados Unidos en sus tratos con EURATOM sobre las salvaguardias nucleares.

El argumento de Nieburg puede resumirse de la siguiente manera: Estados Unidos, ante la amenaza de Francia de construir una fuerza nuclear propia, respondió otorgando ciertas concesiones de salvaguardias a EURATOM; estas concesiones adoptaron su forma más evidente cuando Estados Unidos tomó la decisión de no insistir en que sus propios procedimientos de salvaguardias bilaterales funcionaran en el acuerdo de transferencia nuclear con EURATOM; y, por lo tanto, al permitir que EURATOM salvaguardara este acuerdo de transferencia, Estados Unidos "suavizó" sus exigencias de salvaguardias en este acuerdo en particular (Nieburg 1963).

Para la explicación de Nieburg es crucial el impacto de ciertos cambios fundamentales en el entorno estratégico en la estructura política de la OTAN. El lanzamiento del Sputnik en 1957 puso en duda de forma muy descarnada la credibilidad de la garantía nuclear de los Estados Unidos para Europa Occidental. Fue este acontecimiento en particular, sostiene Nieburg, el que llevó a los europeos occidentales (Francia en particular) a exigir armas nucleares propias como contrapartida a la posibilidad de una amenaza de chantaje nuclear por parte de la Unión Soviética (Nieburg 1963). Esto dio lugar a que los Estados Unidos y el Reino Unido iniciaran una ronda de negociaciones rápidas para ver si una solución aceptable podría ser alcanzada. El resultado fue que los Estados Unidos acordaron enmendar el Acta de Energía Atómica de 1954 para permitir que el Reino Unido se convirtiera en un socio nuclear de pleno derecho con los Estados Unidos. Los dos países también acordaron que Estados Unidos desplegara misiles balísticos de alcance intermedio en Europa Occidental como un recordatorio más visible del apoyo de Washington a la región. Nieburg sostiene que esta solución provocó el disgusto del resto

de los aliados de la OTAN porque no les permitió tener más control sobre las fuerzas de ataque nuclear de Estados Unidos o del Reino Unido dentro de la OTAN. En este punto Nieburg sugiere que fue este rechazo el que llevó a Estados Unidos a ofrecer un trato preferencial a EURATOM, especialmente en la cuestión de las salvaguardias. Sostiene que la razón para hacerlo fue que Estados Unidos pudiera sofocar las voces disidentes en Europa Occidental, en particular las de Francia (Nieburg 1963).

En Europa Occidental, sin embargo, se avecinaba otro interesante desarrollo que tenía posibles consecuencias en materia de proliferación nuclear. Según lo relata Cesare Merlini, en 1957 una reunión secreta entre los respectivos ministros de defensa de Francia, Italia y Alemania Occidental condujo a la firma de un acuerdo para el estudio conjunto y la posible construcción futura de un arma nuclear. Esto inevitablemente creó enormes tensiones entre los países de Europa Occidental involucrados, ya que sus respectivos políticos tuvieron que cargar con el peso de estos planes en sus tratos con los Estados Unidos. Esta carga se levantó pronto cuando De Gaulle tomó posesión de su cargo en Francia, detuvo el avance del programa de estudio conjunto y se embarcó unilateralmente en la "*force de frappe*" (Merlini 1988).

Mientras tanto, se habían iniciado las negociaciones sobre los arreglos específicos para el acuerdo de transferencia entre los Estados Unidos y EURATOM. En febrero de 1958 un grupo de trabajo conjunto inició conversaciones que duraron los tres meses siguientes. Durante estas discusiones, en las que participó el Departamento de Estado, el USAEC y EURATOM, la cuestión de las salvaguardias se vislumbraba como algo muy importante. Mientras que EURATOM, respaldada por el Departamento de Estado, presionaba para que sus propios acuerdos de salvaguardias fueran operativos en futuras negociaciones, USAEC se opuso alegando que esas concesiones podían poner en peligro los intereses estratégicos de los Estados Unidos (Nieburg 1963).

La medida en que la perturbación interna que se experimentaba entonces en la OTAN influyó en la política de salvaguardias de Estados Unidos hacia EURATOM, es claramente una característica destacada según Nieburg. Ciertamente, en todos los acuerdos de transferencia bilateral anteriores Estados Unidos insistió en el derecho de llevar a cabo los acuerdos de salvaguarda. Pero hasta entonces no había otros sistemas de salvaguardias en funcionamiento. Por lo tanto, los Estados Unidos no tenían otra opción que la de imponer una disposición de salvaguardias bilaterales en los términos del acuerdo de transferencia. Sin embargo, en el caso de la EURATOM, la disposición para establecer

su propio sistema regional de salvaguardias iba a formar parte del Tratado de EURATOM. Aunque este sistema aún no se había puesto a prueba, la Conferencia de Princeton había puesto de relieve los beneficios que obtendrían los Estados Unidos si se llegara a establecer el sistema de salvaguardias de EURATOM.

Al mismo tiempo, el presidente de USAEC esbozó los objetivos y las principales características de un programa nuclear conjunto propuesto entre los Estados Unidos y EURATOM. El programa iba a incluir una serie de importantes medidas de control. Éstas eran las siguientes: los Estados Unidos reprocesarían el combustible gastado de los reactores; el OIEA tendría derecho de opción sobre cualquier material nuclear especial por encima de los requisitos del EURATOM y este asumiría la responsabilidad de establecer un sistema de salvaguardias. EURATOM también acordó realizar consultas con el OIEA para garantizar el desarrollo de un sistema de salvaguardias razonablemente compatible con el del Organismo. El acuerdo de cooperación, que se negoció, contenía todas las garantías exigidas por el artículo 123 del Acta de Energía Atómica de 1954, en su forma enmendada. Además, en caso de que el OIEA estableciera un sistema internacional de salvaguardias y control, los Estados Unidos y EURATOM se consultarán sobre la asunción por ese Organismo de las salvaguardias y el control del material fisionable utilizado y producido en aplicación del programa conjunto (Schlesinger 1973). En julio de 1958, los acuerdos propuestos por EURATOM fueron discutidos ante el Comité Consultivo Mixto sobre Energía Nuclear en el Congreso. El Acuerdo entre los Estados Unidos y EURATOM fue aprobado finalmente por el Congreso y entró en vigor el 27 de agosto de 1958.

El artículo XI del Acuerdo contenía los elementos del acuerdo de salvaguardias básicas que debían aplicarse. Además, el artículo XII establecía nuevos parámetros para la garantía de utilización con fines pacíficos. EURATOM debía consultar e intercambiar experiencias con el OIEA y permitir que los Estados Unidos ayudaran a establecer el sistema de salvaguardias y control de EURATOM. En el artículo también se establecía que la futura cooperación entre las dos partes dependería de que EURATOM *"estableciera y mantuviera un sistema de salvaguardias y control mutuamente satisfactorio y eficaz"* (United States Congress 1958).

Desde la firma del Acuerdo de Cooperación original, el documento y los supuestos en que se basaba han sido objeto de un intenso escrutinio. Como Holl (1985) ha observado, el Acuerdo se convirtió en el *"caso de prueba"* de toda la política de no-proliferación de

la administración Eisenhower. El análisis de Holl sobre este tema es en general defensivo hacia EURATOM. Si bien reconoce que la administración Eisenhower sufrió un revés en el tema de las salvaguardias, no fue demasiado crítico con su enfoque básico de no-proliferación. Más bien, consideró que el Departamento de Estado había "*conseguido un tratado satisfactorio, el mejor tratado que pudo obtener en su momento*" (Holl 1985, p.155). Como defensa adicional, Holl también sostuvo que tanto el poder ejecutivo como el legislativo estaban de acuerdo en que cualquier riesgo de proliferación que existiera estaba bien dentro de límites razonables. Estas tareas recaerían más tarde en última instancia en EURATOM, pero al menos en las primeras etapas de las transferencias nucleares, los Estados Unidos tendrían cierto control sobre los usos que se darían a esas transferencias (Holl 1985). Por lo tanto, en ese momento, los riesgos para los objetivos de no-proliferación de los Estados Unidos probablemente parecían estar bien dentro de los límites aceptables.

Pero también hay pocas dudas de que la decisión de Estados Unidos de apoyar al sistema de salvaguardias de EURATOM le dio a este sistema un impulso significativo que no se les dio a las salvaguardias del OIEA. Lamentablemente, en parte como resultado de la decisión de los Estados Unidos, EURATOM y el OIEA no compararon notas sobre sus respectivas actividades de salvaguardias y posteriormente hubo poco contacto entre ellos antes de los debates sobre el TNP. Por lo tanto, su relación inicial distaba mucho de la simbiosis que esperaban los autores del Informe de Princeton o de los acuerdos entre Estados Unidos y EURATOM de 1958.

2.3 La relación EURATOM-OIEA en el marco del TNP

2.3.1. El surgimiento del OIEA como organización para las salvaguardias nucleares

El siguiente acontecimiento importante en el calendario de EURATOM, tanto política como técnicamente, fue la apertura a la firma y ratificación del TNP.

El TNP tuvo un profundo impacto en el mundo de las salvaguardias. Se necesitaban nuevos procedimientos de salvaguardias para asegurar su éxito futuro. Pero más significativamente, el TNP también planteó la cuestión de la relación entre las dos organizaciones de salvaguardias en sí, el OIEA y EURATOM. Porque en un mundo en el que existía un tratado multilateral específico para la no-proliferación nuclear se requeriría

un entendimiento mucho más formal entre el OIEA y EURATOM, especialmente sobre la cuestión de la aplicación de las salvaguardias nucleares en la Comunidad Europea.

No cabe duda de que la existencia del sistema regional de salvaguardias de EURATOM causó problemas considerables a las ambiciones de salvaguardias globales del OIEA durante las negociaciones del TNP (Howlett 1990). Las ambiciones del OIEA en esta esfera ya se habían visto frustradas durante sus primeros años de funcionamiento porque no pudo obtener el apoyo de ciertos países, en particular la Unión Soviética. Luego, cuando el TNP entró en la agenda, y después de que la Unión Soviética hubiera dado al OIEA su pleno apoyo, esta organización encontró una vez más sus ambiciones frustradas, no esta vez como resultado de un país en particular, sino por una organización regional de salvaguardias en la forma de EURATOM. Para Scheinman (1968, p.38), esta disputa, que en última instancia se refería al derecho a aplicar las salvaguardias en la industria nuclear de Europa Occidental, destacó *“la naturaleza potencialmente explosiva de la competencia entre las organizaciones nucleares universales y regionales”*.

Aunque la EURATOM y el OIEA habían nacido más o menos al mismo tiempo, había habido pocos contactos entre las dos organizaciones antes del comienzo de las negociaciones del TNP. La razón principal de esta falta de comunicación puede atribuirse a las diferentes experiencias de ambas organizaciones en sus primeros años. Mientras que las salvaguardias de EURATOM se establecieron con relativa rapidez en la Comunidad Europea, el OIEA, en cambio, tuvo considerables dificultades para establecer su propio sistema de salvaguardias. Como resultado de estas diferentes experiencias en materia de salvaguardias, el OIEA se encontró en una posición mucho más débil, en términos políticos, que EURATOM (Howlett 1990).

Sin embargo, a medida que avanzaba la década de 1960, el OIEA comenzó a florecer al aumentar el apoyo a los objetivos de la organización. Respaldada por un apoyo político mucho más firme, el OIEA pudo perseguir sus ambiciones de salvaguardias globales en serio por primera vez. Cuando el TNP entró en la agenda, el sistema de salvaguardias del OIEA estaba en camino de convertirse en una parte establecida de la comunidad internacional (IAEA 1998)

El cambio en las percepciones del OIEA a mediados de los años 1960 se debió en gran medida a la inversión de la actitud de la Unión Soviética hacia la organización. Antes de esto, la Unión Soviética se había opuesto firmemente a la organización. Dos factores

parecen explicar el cambio de actitud de los soviéticos en este período. En primer lugar, tras la crisis de los misiles en Cuba y el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares, la Unión Soviética buscaba nuevos acuerdos de control de armas con los Estados Unidos (Kolkowicz et al. 1970, pp.70-71). La segunda, y probablemente la principal razón del cambio de posición, puede atribuirse a la detonación nuclear china de 1964. Tras el ensayo chino, la Unión Soviética comenzó a dar más apoyo al OIEA, especialmente a sus objetivos de salvaguardias. Políticamente, esto significó que el OIEA estaba ahora en una posición mucho más favorable para comenzar el proceso de poner en funcionamiento su sistema de salvaguardias a nivel mundial (Howlett 1990).

A mediados de la década de 1960 también había quedado muy claro que habría que hacer grandes esfuerzos para que un acuerdo de salvaguardias aceptable entre el OIEA y EURATOM tuviera alguna posibilidad de éxito tras la entrada en vigor del TNP (IAEA 1998). Debido a que los contactos entre las dos organizaciones no habían sido tan numerosos anteriormente, esto significaba que había que establecer canales de comunicación totalmente nuevos. Sin embargo, cuando se tomaron medidas en este sentido, pronto quedó claro que existían diferencias de opinión fundamentales entre las dos organizaciones, en particular sobre sus respectivas ideas acerca de las futuras responsabilidades en materia de salvaguardias en Europa Occidental (Quester 1970).

De acuerdo con Scheinman (1968), el problema inherente a la relación OIEA-EURATOM era entre regionalismo y universalismo, pero en lo que respecta a EURATOM, había otra cuestión en juego que hacía la situación aún más compleja. EURATOM era una agrupación regional de Estados que había tomado medidas, aunque provisionales, para lograr el objetivo de la unidad política. La aspiración a largo plazo de la Comunidad Europea siempre había sido lograr una posición en la que, para el mundo exterior, Europa Occidental funcionara como una entidad política única. Por consiguiente, en el mundo ideal de las salvaguardias de la Comunidad Europea, la función de EURATOM sería representar a los Estados miembros en cualquier trato exterior relativo a las salvaguardias en la Comunidad (Efron y Nanes 1957)

Pero la cuestión era mucho más compleja de lo que esta formulación sugiere. El TNP iba a ser un Tratado entre Estados y por lo tanto iba a tener profundas implicaciones para los Estados miembros de EURATOM. Pero para añadir aún más complejidad al asunto, un Estado miembro, Francia, no iba a ser parte en ningún tratado de este tipo. El papel de EURATOM, su relación con sus Estados miembros y la forma en que esta relación podía

interpretarse en el marco de un acuerdo sobre el TNP que proponía dar un papel importante en materia de salvaguardias al OIEA, iba a resultar sumamente complejo de desentrañar en la práctica.

En el centro de su controversia sobre las salvaguardias había dos preguntas: en primer lugar, el tipo de futuros procedimientos de salvaguardias que se requerirían para Europa Occidental en caso de que el TNP llegara a buen puerto. Y segundo, ¿Cuál de las dos organizaciones de salvaguardias debería encargarse de la responsabilidad de aplicar estos procedimientos? Sin duda, esta disputa no se refería sólo a puntos de adorno y detalle, aunque había claramente más que un indicio de rivalidad entre el OIEA y EURATOM por la destreza de las salvaguardias. La controversia fue más fundamental porque se refería a la elaboración de un sistema de salvaguardias aceptable para Europa Occidental que mejorara, y no disminuyera, las perspectivas futuras del TNP. Esto se dificultó en gran medida porque existían dos organizaciones de salvaguardias que podían reivindicar justificadamente esa responsabilidad (Fischer 2007)

EURATOM, como la organización de salvaguarda en funciones, quería continuar como antes. Esto habría significado que en el mundo post-TNP el sistema de salvaguardias de EURATOM continuaría aplicándose a los Estados miembros de la Comunidad. Desde el punto de vista de EURATOM, todo lo que se necesitaría para cumplir con las condiciones de cualquier futuro TNP era que el OIEA actuara como organización verificadora para asegurar que las salvaguardias de EURATOM hicieran su trabajo correctamente. En esta fórmula, EURATOM seguiría siendo la principal organización de salvaguardias en Europa Occidental: el OIEA no tendría la responsabilidad directa de las salvaguardias en esta región, aunque esta tarea seguiría siendo importante, ya que tendría que verificar que EURATOM cumpliera eficazmente sus responsabilidades en materia de salvaguardias (Howlett 1990).

El OIEA vio la situación de manera diferente. El Organismo aceptó que EURATOM había hecho un buen trabajo en el pasado, pero que su utilidad como organización de salvaguarda se veía ahora disminuida como resultado del nuevo papel global del OIEA en el marco del TNP. El OIEA sostuvo que EURATOM debía renunciar ahora a su papel de salvaguardias en Europa Occidental y dejar esta responsabilidad a los propios inspectores de salvaguardias del Organismo. El sistema de salvaguardias de EURATOM podría entonces ser sustituido por cinco sistemas nacionales de salvaguardias y el OIEA asumiría la función primordial de las salvaguardias en la región. Esta formulación fue

motivo de gran preocupación para EURATOM. Pues, según la propuesta del OIEA, se pedía a EURATOM que renunciara a la responsabilidad en una esfera de competencia en la que pudiera tener justificadas pretensiones de éxito⁶².

A primera vista, estas posiciones parecían bastante irreconciliables. Ambas organizaciones querían asumir la responsabilidad en el mundo post-TNP de aplicar las salvaguardias en Europa Occidental. Pero mientras que bajo la fórmula de EURATOM, esta llevaría a cabo estas salvaguardias con el OIEA desempeñando un papel de observador, bajo la fórmula del OIEA, el Organismo asumiría la mayoría o todas las responsabilidades previas de EURATOM para las salvaguardias en Europa Occidental, quizás incluso eliminando a EURATOM por completo. Para George Quester (1970, p.172), la cuestión crucial era qué sistema de salvaguardias, el de EURATOM o el del OIEA, proporcionaba los mecanismos más creíbles, en lugar de la mayor exactitud de la contabilidad.

Las incertidumbres de EURATOM se agravaron porque los propios Estados no nucleares de la Comunidad estaban divididos en cuanto a la cuestión de si EURATOM debía continuar con su función de salvaguardias en caso de un tratado de no-proliferación satisfactorio. Los países del Benelux declararon que aceptarían las salvaguardias del OIEA en lugar del sistema de la EURATOM, mientras que Alemania Occidental e Italia, por otro lado, se mostraron firmes en que no debería tener lugar tal sustitución de las salvaguardias. El 13 de marzo de 1967 se estableció un grupo de trabajo del Benelux en un intento de buscar una posición de compromiso que fuera aceptable para todas las partes principales. Pero significativamente, parte del compromiso se centró en la necesidad de que la Comisión EURATOM aceptara el control internacional del OIEA (Van Der Mey 1989 p.126-127).

El 14 de abril de 1967 el grupo de trabajo del Benelux presentó su fórmula de compromiso a los Representantes Permanentes de la Comunidad Europea, pero esto no sirvió de nada ya que los Estados no nucleares de EURATOM permanecieron divididos. Los intentos posteriores también corrieron la misma suerte, incluso cuando en septiembre de 1967 el propio grupo del Benelux se comprometió a permitir cierto margen de maniobra para un

⁶² En un informe publicado en 1967 se sugería que en ese momento EURATOM era responsable de aplicar las salvaguardias nucleares en aproximadamente 216 instalaciones nucleares, aproximadamente cuatro veces más que las instalaciones de entonces inspeccionado por el OIEA

papel de salvaguarda de EURATOM, esta propuesta tampoco logró el apoyo de la Comisión EURATOM, Alemania Occidental e Italia. No fue hasta noviembre de 1967 que se acordó una fórmula de salvaguardias aceptable para todos los Estados no nucleares de EURATOM, básicamente una que satisficiera la demanda de la continuación del sistema de EURATOM. Esta fórmula se elaboró finalmente en el ámbito de las negociaciones sobre salvaguardias entre los Estados Unidos y la Unión Soviética (Van Der Mey 1989 pp.127-128)

Una cuestión que surge inmediatamente de un examen más detenido de las negociaciones sobre salvaguardias del TNP es que la Comisión EURATOM, respaldada por algunos de sus Estados miembros, tenía mucho interés en proteger su función en el marco del Tratado EURATOM⁶³. Esto fue incluso hasta el punto de argumentar que la aplicación de las salvaguardias era la única razón de ser de la existencia misma de EURATOM. Esta línea de argumentación no fue muy convincente para algunos Estados miembros del OIEA. La Unión Soviética, por ejemplo, se resistió enérgicamente a las propuestas de los Estados Unidos de que se reconociera que las salvaguardias de EURATOM estaban a la par de las del OIEA. La delegación soviética presionó para que se abandonara la función de salvaguardias de EURATOM, afirmando que EURATOM era una "*organización cerrada*" que operaba con principios de salvaguardias de "*autoinspección*". De la naturaleza del argumento de la Unión Soviética se desprendía claramente que el temor al programa de energía nuclear de Alemania Occidental era el núcleo de las críticas soviéticas a EURATOM (Pendley et al. 1975). Al sustituir el papel de EURATOM por el del OIEA, la Unión Soviética estaría en mejores condiciones de desempeñar un papel más directo en la vigilancia de los acontecimientos nucleares de Alemania Occidental. EURATOM respondió a estas críticas argumentando que su sistema de salvaguardias era tan eficaz (si no más) que las salvaguardias bilaterales de los Estados Unidos o el sistema que funcionaba en el OIEA (Willrich 1971, p.64). EURATOM consideró que era innecesario dismantelar un sistema de salvaguardias que había estado en funcionamiento

⁶³ De conformidad con el artículo 103 del Tratado de EURATOM, los Estados miembros de la Comunidad deben notificar a la Comisión EURATOM los acuerdos que celebren con terceros. En 1968 la Comisión EURATOM formuló una posición que, en efecto, significaba que los Estados no poseedores de armas nucleares miembros de EURATOM no podrían ratificar el TNP hasta que se hubiera concertado un acuerdo de salvaguardias entre EURATOM y el OIEA que fuera compatible con el Tratado de la EURATOM. Véase el documento completo del Tratado en el siguiente enlace: https://energia.gob.es/nuclear/Legislacion/Internacional/Comunitaria/01_Tratado_EURATOM.pdf

mucho antes de que se iniciaran las salvaguardias del OIEA y que había funcionado bien desde entonces.

En 1970, dos años después de que el TNP se abriera a la firma y justo antes de que se iniciaran las conversaciones entre EURATOM y el OIEA sobre las salvaguardias, la actitud de EURATOM seguía centrada en la necesidad de mantener su propio sistema de salvaguardias para los Estados miembros de la CEE. EURATOM comenzó a formular su posición negociadora introduciendo una serie de argumentos técnicos y políticos para la continuación de su sistema de salvaguardias. Otros argumentos se centraron en la longevidad y la amplitud de la operación de salvaguardias de EURATOM. Su experiencia en la esfera de las salvaguardias nucleares era más amplia y de mayor duración que la del OIEA. Pero el TNP había dado al OIEA un nuevo impulso en materia de salvaguardias. Y cuando comenzaron los debates sobre las salvaguardias del TNP fue el OIEA, y no EURATOM, el que se encontró en la posición más fuerte, políticamente hablando.

El OIEA quería establecer un sistema de salvaguardias que fuera de carácter global. El problema de cómo el sistema regional de EURATOM pudiera integrarse en el OIEA era, por lo tanto, delicado. Aunque el OIEA no esperaba que EURATOM se limitara a traspasar sus responsabilidades en materia de salvaguardias para Europa Occidental, se sostuvo la opinión de que el TNP disminuiría el papel de EURATOM en la esfera de las salvaguardias y esto debería reflejarse en cualquier acuerdo de salvaguardias entre el OIEA y EURATOM. Pero la Comunidad Europea de la Energía Atómica no estaba en absoluto dispuesta a renunciar a sus responsabilidades en materia de salvaguardias para Europa Occidental o a hacerlas disminuir en modo alguno mediante la introducción de un importante sistema de salvaguardias del OIEA en la región. A EURATOM también le preocupaba que su estatus como organización de salvaguardias se viera en peligro si se permitía al OIEA amplios derechos de salvaguardias en territorio europeo. Las fórmulas de salvaguardias que se estaban discutiendo en este contexto tampoco apelaron a los Estados no nucleares de EURATOM. Aunque estos querían que se les considerase como un sólido apoyo al TNP, tampoco les gustaba la perspectiva de un acuerdo de salvaguardias que les dejase doblemente salvaguardados, tanto por EURATOM como por el OIEA (Howlett 1990).

La postura de EURATOM sobre la cuestión de las salvaguardias comenzó a tener un efecto muy perjudicial en su relación con el OIEA. Esto puede deducirse de los comentarios de Paul Szasz, un ex funcionario del OIEA. Para Szasz, el debate OIEA-

EURATOM sobre las salvaguardias en Europa occidental fue una "*cuestión obstinada que primero retrasó la conclusión del TNP, y más tarde su entrada en vigor para varios Estados importantes*" (apud. Howlett 1990, p.127). Para Szasz y otros que compartían este punto de vista en el OIEA, al negarse a cambiar de opinión, EURATOM se arriesgaba a que el TNP fracasara incluso antes de que tuviera la oportunidad de existir. Además, se sostuvo también que la intransigencia de EURATOM estaba originando el colapso a largo plazo del TNP al establecer una norma que bien podría abrir una caja de pandora para otras negociaciones de salvaguardias en el futuro (Scheinman 1968 p.64). La posición de EURATOM durante las negociaciones del TNP fue, por lo tanto, difícil (Howlett 1990). Pero a lo largo de este traumático período el debate en Europa Occidental se preocupó tanto por el papel de EURATOM en la Comunidad Europea como por el TNP. El problema era que las aspiraciones relativas a la Comunidad estaban a menudo en conflicto con las relativas al TNP. Por ejemplo, se habló mucho de la contribución que EURATOM había hecho a la Comunidad Europea (Scheinman 1970) ¿Pero sería suficiente la importancia política de esto para asegurar la continuación del sistema de salvaguardias de EURATOM?

2.3.2. EURATOM y la cuestión de las salvaguardias en el marco del TNP

Francia no participó (al menos directamente) en las negociaciones del TNP. Esto hizo que el TNP plantease enormes problemas, especialmente en lo que respecta al futuro del sistema de salvaguardias de EURATOM. Debido a la posición francesa sobre el TNP, la opinión de la Comunidad Europea sobre el Tratado quedó dividida. Sin embargo, la paradoja de la posición de Francia era que, a medida que avanzan las discusiones sobre el TNP también parecía haberse convertido en un firme partidario de la línea de EURATOM con respecto a las salvaguardias (Scheinman 1970, p.70).

Esto en parte se debió a que Francia necesitaba vigilar la evolución de la industria nuclear en Alemania Occidental. Las salvaguardias de EURATOM podrían proporcionar a Francia un medio muy conveniente para hacerlo, más conveniente quizás desde una perspectiva francesa que el sistema del OIEA en el marco del TNP, un Tratado en el que Francia no iba a ser parte. Además, dado que el Tratado EURATOM no tenía fecha de expiración, las salvaguardias de EURATOM proporcionaron a Francia un mecanismo de reserva en caso de que el OIEA tuviera dificultades en el futuro. El resultado de este

argumento es, pues, que existía un interés pragmático, basado, en última instancia, en las percepciones comerciales, políticas y de seguridad en que Francia garantizara la continuación del sistema de salvaguardias de EURATOM (Scheinman 1970, p.70)

La cuestión más problemática a la que tuvo que enfrentarse EURATOM durante las negociaciones del TNP fue, con mucho, la de Alemania Occidental. La aceptación del TNP por parte de Alemania Occidental fue crucial para el éxito de todo el esfuerzo. Pero el gobierno alemán tenía reservas sobre el TNP, especialmente sobre cómo afectaría a los futuros desarrollos nucleares de Alemania Occidental. El impacto de la opinión alemana era, por lo tanto, de importancia fundamental para las perspectivas de las negociaciones de salvaguardias del TNP. Lo que EURATOM acepte en forma de un acuerdo de salvaguardias con el OIEA, observó Scheinman en el momento de las negociaciones, *“depende en gran medida de lo que Alemania Occidental esté dispuesta a aceptar”* (Scheinman 1970, p.73).

En su estudio, *“Nuclear Non-Proliferation: IAEA and EURATOM”*, Allan McKnight discernió tres razones principales para la oposición de Alemania Occidental al TNP. La primera razón, según McKnight, tenía que ver con la posición de la Unión Soviética, que los alemanes occidentales consideraban que dictaba a los aliados otro reparto de inferioridad para Alemania Occidental. Los portavoces en Bonn hicieron hincapié en el compromiso, propuesto por Alemania Occidental y plasmado en el protocolo de la UEO, de no fabricar armas atómicas en su territorio y señalaron que este compromiso fue verificado por el organismo de la UEO para el control de armamentos (McKnight 1970, p.25).

La segunda razón discernida por McKnight fue que el TNP podría impedir que Alemania Occidental buscara ciertas opciones nucleares en el futuro. Estas opciones incluían la posibilidad de que Alemania Occidental participara en cualquier futura Fuerza Nuclear Europea (FNE) o, alternativamente, cualquier participación similar en una fuerza nuclear multilateral de la OTAN. La FNE en particular fue un factor importante en las deliberaciones de Alemania Occidental sobre el TNP. En los círculos políticos alemanes la preocupación era que el país pudiera, como resultado del TNP, quedar excluido de la opción europea. Sin embargo, a la inversa, el TNP también ofreció a Alemania Occidental ciertas oportunidades de influencia política en sus tratos sobre otras cuestiones. Como señala McKnight, por ejemplo, se consideró que el TNP podría utilizarse para extraer ciertas concesiones en las negociaciones entre el Este y el Oeste. Análogamente, la

adhesión de Alemania Occidental al TNP también podría utilizarse para obtener más garantías en relación con el paraguas nuclear de los Estados Unidos (Kelleher 1975).

Según McKnight (1970, p.25), la tercera razón de la oposición de Alemania Occidental al TNP se refería a los posibles efectos del Tratado en las futuras ambiciones nucleares comerciales de Alemania Occidental, en particular con respecto al programa de reactores rápidos. Alemania Occidental quería garantías de que este programa no se pondría en peligro como resultado de su firma del TNP. Sin embargo, lo más importante era la preocupación de Alemania Occidental por los acuerdos de salvaguardias que se introducirían como resultado del TNP. Dado que Alemania Occidental esperaba que el programa de reactores rápidos produjera dividendos comerciales sustanciales, existía la preocupación de que, si se sustituían las salvaguardias de EURATOM por las del OIEA, su ventaja comercial en el mercado de los reactores rápidos podría verse amenazada.

Para Alemania Occidental no era sólo una cuestión de igualdad política en los términos del TNP, sino también de igualdad comercial: si los planes para el TNP proponían introducir un nuevo sistema de salvaguardias del OIEA, una firma de Alemania Occidental en esos términos podría colocar a la industria nuclear alemana en una desventaja comercial. Esto sería tanto más así cuanto que el TNP, tal como estaba redactado en ese momento, iba a permitir a los Estados poseedores de armas nucleares como el Reino Unido y los Estados Unidos escapar a las intrusivas medidas de inspección que inevitablemente se impondrían a los Estados no poseedores de armas nucleares (McKnight 1970, pp.25-26).

Los Estados poseedores de armas nucleares respondieron a la preocupación de Alemania Occidental sobre las salvaguardias aceptando de manera voluntaria someter sus operaciones nucleares civiles a las mismas salvaguardias que se estaban elaborando para los Estados no poseedores de armas nucleares. Tal como se formuló en su momento, esta concesión significaba que, en lo que respecta a las salvaguardias en el marco del TNP, habría una igualdad entre los Estados poseedores de armas nucleares y los no poseedores de armas nucleares. Al aceptar un acuerdo de inspección similar, los Estados poseedores de armas nucleares no podían esperar obtener ninguna ventaja comercial importante como resultado directo de su condición nuclear (McKnight 1970, pp.25-26).

En el transcurso de estos debates sobre las reservas de Alemania Occidental respecto del TNP se planteó también otra cuestión delicada: la de utilizar los conocimientos adquiridos

por los Estados poseedores de armas nucleares en sus programas nucleares militares para aplicaciones en el ámbito civil, como las explosiones nucleares con fines pacíficos (ENFP). La cuestión se planteó en un memorando publicado por el Gobierno de Alemania Occidental el 7 de abril de 1967 (Epstein 1976, pp.111-112). Esto volvió a plantear cuestiones difíciles, entre ellas la relación entre las ENFP y los usos militares. Sin embargo, en ese momento se consideraba que las explosiones nucleares pacíficas podían tener beneficios civiles. Así que cuando finalmente se acordó el texto final del TNP, se incorporaron las ENFP.

La firma de Alemania Occidental del TNP fue acompañada de una declaración⁶⁴ en la que se establecían ciertas condiciones previas antes de que ratificara el Tratado. En resumen, esas condiciones previas se centraban en la necesidad de que EURATOM mantuviera su sistema de salvaguardias y, como ha señalado Werner Ungerer (1973, pp.189-199), de que las salvaguardias se aplicaran únicamente a los materiales básicos y a los materiales fisionables y de conformidad con el principio de salvaguardar eficazmente el flujo de materiales básicos y materiales fisionables en determinados puntos estratégicos.

De los demás Estados miembros de la CE, los países del Benelux fueron los que más apoyaron el TNP, al firmarlo en 1968 casi inmediatamente después de que se abriera a la firma (McKnight 1970, p.24). Incluso entonces, cabe señalar que las firmas de Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos iban acompañadas de una declaración en la que se afirmaba que no se procedería a la ratificación del Tratado hasta que se hubiera concertado un acuerdo de salvaguardias satisfactorio entre EURATOM y el OIEA.

En Italia el debate fue más polémico. Inicialmente el TNP se encontró con la oposición en los principales círculos diplomáticos y empresariales italianos. La base de la oposición era que el Tratado propuesto pretendía discriminar entre los países que poseían armas nucleares y los que no. Italia también expresó su preocupación por el futuro del sistema de salvaguardias nucleares de EURATOM en el marco del Tratado. Después de mucho debate sobre los pros y los contras del Tratado y la preocupación expresada por la invasión de Checoslovaquia por parte de la Unión Soviética en 1968, Italia acabó firmando el TNP en enero de 1969. Pero también es significativo que la firma italiana fuera acompañada

⁶⁴ Véase texto completo de la declaración del gobierno alemán en el siguiente enlace:
<https://treaties.unoda.org/a/npt/germany/RAT/washington>

de una declaración que hacía depender la ratificación de un acuerdo de salvaguardias satisfactorio del OIEA-EURATOM (Merlini 1988, pp. 143-144)

2.3.3. La negociación de los acuerdos de salvaguardias del TNP entre el OIEA y EURATOM

En mayo de 1970 la Junta de Gobernadores del OIEA estableció el denominado Comité de Salvaguardias, para elaborar los detalles del acuerdo de salvaguardias entre el OIEA y cada Estado no nuclear (Jennekens 1990). El Comité de Salvaguardias se creó con la intención explícita de representar el mayor número posible de opiniones de los respectivos Estados miembros. De conformidad con este principio, los participantes también procedían de una amplia variedad de ocupaciones y, colectivamente, representaban un espectro muy amplio de opiniones políticas (Kelly 1986, pp.69-70).

El plan original del Comité era tratar de elaborar un acuerdo de salvaguardias que se aplicaría a cada uno de los Estados no nucleares primero. Una vez acordado, esto sería seguido por una negociación posterior en un modelo separado diseñado específicamente para grupos de Estados, es decir, EURATOM. La primera parte de la estrategia dio resultados positivos: Después de varios meses de discusión el Comité había elaborado un acuerdo que se aplicaría a cada uno de los Estados no nucleares que son parte del TNP. Este acuerdo se conoció más tarde bajo la designación del OIEA como INFCIRC/153 (Howlett 1990).

La segunda parte de la estrategia resultó más difícil. Si bien los debates para el INFCIRC/153 habían sido relativamente sencillos, el intento de conseguir un acuerdo totalmente separado que fuera diferente del modelo de Estado único y se aplicara a grupos de Estados fue menos fácil. Escribiendo en 1970 y antes de que se llegara a un acuerdo sobre el tema de las salvaguardias, McKnight (1970, p.31) sin duda captó el estado de ánimo general en el OIEA con su diatriba de críticas sobre la postura de salvaguardias de EURATOM. El problema de EURATOM tenía tres ramificaciones políticas para McKnight, ninguna de las cuales consideraba particularmente positivas. Estas fueron:

- 1) ¿Las exigencias de EURATOM comprometerían el principio de uniformidad inherente a la aceptación de las salvaguardias universales del OIEA al otorgar a la región la condición de nación más favorecida?

- 2) ¿Sería la concesión de un trato especial a EURATOM un precedente peligroso para que otros grupos lo siguieran?
- 3) ¿Qué efectos tendría en Europa Oriental y en la Unión Soviética la concesión a EURATOM de un papel continuado en la salvaguardia de las instalaciones nucleares de Europa Occidental?

La evaluación de McKnight sobre la posición de EURATOM fue que era básicamente insostenible que los líderes políticos de Europa Occidental insistieran en preservar las salvaguardias de EURATOM, sabiendo muy bien que tal insistencia sólo aumentaría la reputación de Europa Occidental a los ojos del Tercer Mundo como un grupo de países que reclaman y mantienen un estatus y privilegios superiores dentro de la sociedad de los Estados (McKnight 1970, pp.32-33).

EURATOM y el OIEA celebraron en noviembre de 1971 la primera de lo que iba a ser una serie de negociaciones. EURATOM seguía insistiendo en mantener su papel en materia salvaguardias en Europa Occidental. También preveía que cuando se tradujera en la práctica, el OIEA se encargaría de realizar únicamente verificaciones al azar en los Estados miembros de EURATOM para comprobar que esta estaba haciendo un buen trabajo, nada más. Pero, como en ocasiones anteriores, este arreglo no era satisfactorio desde el punto de vista del OIEA (Fischer y Szasz 1985, p.71), ya que otros países podrían exigir también concesiones similares. Tras un período de debates en Bruselas y Viena, se llegó finalmente a una posición de compromiso sobre un documento para EURATOM.

Este documento se denominó modelo de salvaguardias, INFCIRC/193, el cual llevaba adjunto un componente adicional en forma de un Protocolo que contenía un *modus vivendi*⁶⁵ detallado de cómo funcionarían en la práctica los acuerdos de salvaguardias. Se trataba de una innovación completamente nueva, ya que era el primer intento de unir dos sistemas de salvaguardias diferentes.

Si se mira desde el punto de vista de EURATOM, entonces, el INFCIRC/193 parece haber sido un acuerdo bastante satisfactorio. En el preámbulo del acuerdo, por ejemplo, hay una declaración en la que se reconoce la legitimidad de la función de salvaguardias de EURATOM. Por consiguiente, esta inclusión en el texto fue muy significativa en lo que

⁶⁵ En diplomacia, un *modus vivendi* es un instrumento para establecer un acuerdo internacional de carácter temporal o provisional, destinado a ser sustituido por un acuerdo más sustancial y completo, como un tratado.

respecta a EURATOM, ya que resolvió efectivamente la cuestión de su estatuto en el marco del TNP. Otra inclusión importante fue la estipulación de que las salvaguardias se aplicarían únicamente a los materiales básicos y a los materiales fisiónables, no a las instalaciones como tales. Así pues, también se superaron las objeciones de Alemania Occidental.

Sin embargo, el acuerdo tuvo sus oponentes. Se argumentó que, dado que las salvaguardias de EURATOM habían sido reconocidas por el texto de INFCIRC/193, el OIEA se enfrentaba a complicaciones adicionales y potencialmente más perjudiciales. Para sus críticos, el acuerdo, en última instancia, socavaría todo el entramado de las responsabilidades del OIEA en materia de salvaguardias mundiales. Así que la cuestión de las salvaguardias nucleares de EURATOM todavía no se había resuelto definitivamente. Quedaban muchas incertidumbres, entre ellas la ratificación del TNP por parte de los Estados miembros de EURATOM que se proponían ser partes en el Tratado, ya que los acuerdos de salvaguardias negociados en virtud de lo dispuesto en el documento INFCIRC/193 no podían ponerse en práctica hasta que todos los Estados no nucleares de EURATOM hubieran ratificado el TNP.

2.3.4. El sistema de salvaguardias del TNP en Europa Occidental

En la INFCIRC/193 se autoriza al OIEA a realizar tres tipos diferentes de inspección *in situ*: *ad hoc*, rutinaria y la especial.

Las inspecciones *ad hoc*, previstas en el artículo 71 de la INFCIRC/193, permiten al OIEA realizar inspecciones para verificar que la información contenida en los informes iniciales que EURATOM tuvo que poner a disposición del OIEA es correcta y comprobar las cantidades y la composición de los materiales nucleares antes de su transferencia fuera de los Estados o en el momento de su transferencia a los Estados, excepto en el caso de las transferencias dentro de la Comunidad (IAEA 1973). El segundo tipo son las inspecciones rutinarias. Éstas permiten al OIEA llevar a cabo inspecciones con el fin de:

- 1) Verificar que los informes sean coherentes con los registros
- 2) Verificar la ubicación, la identidad, la cantidad y la composición de todo el material nuclear sujeto a salvaguardias en virtud del presente Acuerdo
- 3) Verificar la información sobre las posibles causas del material no contabilizado.

El tercer tipo de inspección proporciona al OIEA la autoridad para llevar a cabo lo que se denomina inspecciones especiales. Este último tipo de inspección debe llevarse a cabo, ya sea con el fin de verificar la información contenida en los informes especiales o si el Organismo considera que la información facilitada por la Comunidad, incluidas las explicaciones de ésta y la información obtenida en las inspecciones de rutina, no es adecuada para que el Organismo cumpla las responsabilidades que le incumben (IAEA 1973).

INFCIRC/193 se había diseñado para preparar el camino para la aplicación del Artículo III del TNP. Por lo tanto, este documento sólo era aplicable a los Estados de la Comunidad Europea designados como Estados no nucleares. En lo que respecta a los Estados poseedores de armas nucleares de la Comunidad, Reino Unido y Francia, la INFCIRC/193 no era aplicable. En cambio, estos dos últimos Estados habían hecho ofertas voluntarias para negociar documentos de salvaguardias separados tanto con EURATOM como con el OIEA que tuvieran en cuenta su condición.

Por consiguiente, el INFCIRC/193 proporcionó las directrices esenciales, tanto para los tipos de procedimientos de salvaguardias que operarían en los Estados no nucleares de EURATOM en el mundo post-TNP como para la relación entre el OIEA y EURATOM. Con respecto a lo primero, en el núcleo del INFCIRC/193 había un compromiso básico por parte de los Estados no nucleares de EURATOM, como se indica en el apartado 1 del Artículo III del TNP, de aceptar las salvaguardias sobre todos los materiales básicos o fisionables en todas las actividades nucleares con fines pacíficos que se lleven a cabo en sus territorios, bajo su jurisdicción o bajo su control en cualquier lugar, con el exclusivo propósito de verificar que dichos materiales no se desvíen hacia armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares.

Con respecto a esto último, el documento INFCIRC/193 también esbozó las funciones particulares que operarían para ambas organizaciones de salvaguardias en los territorios de la Comunidad Europea. El papel del OIEA en esta operación era verificar la eficacia del sistema de salvaguardias de EURATOM y, de esta manera, asegurar que los Estados no poseedores de armas nucleares de EURATOM cumplieran sus obligaciones en virtud

del TNP. El papel de EURATOM en esta operación se estableció en el artículo 3 de INFCIRC/193⁶⁶.

Así pues, mientras que EURATOM debía tener la responsabilidad cotidiana de los aspectos operacionales de la aplicación de las salvaguardias en la Comunidad Europea, el OIEA debía hacer sus propias verificaciones independientes para garantizar que el sistema de la EURATOM cumpliera sus tareas eficazmente. Esta delimitación de responsabilidades entre las dos organizaciones de salvaguardias fue, por lo tanto, un intento explícito de la Junta de Gobernadores de establecer las condiciones necesarias para que el OIEA y EURATOM colaboraran en el mundo post-TNP. Se incluyeron asimismo procedimientos para la solución de las controversias que pudieran surgir entre las dos organizaciones de salvaguardias en relación con la aplicación del acuerdo (IAEA 1973 artículos 20-22). Además, en el caso de que el OIEA no pudiera verificar que no se había producido ninguna desviación de materiales nucleares en la Comunidad Europea, el documento INFCIRC/193 otorgaba al OIEA el derecho de instar a la Comunidad, o a un Estado en particular, a que emprendiera determinadas acciones o diera nuevas garantías de no desviación (IAEA 1973 artículos 18-19).

Al igual que en el caso anterior, cuando el Tratado EURATOM exigió que se comunicara a la Comisión EURATOM la información sobre el diseño de las instalaciones nucleares que funcionaban entonces en los Estados miembros, el documento INFCIRC/193 exigió igualmente que EURATOM comunicara esa información al OIEA (IAEA 1973 Artículos 42-48). En cuanto a la designación de los inspectores del OIEA a los que se permitiría el acceso a las instalaciones nucleares de la Comunidad, se incorporó un procedimiento en el documento INFCIRC/193 por el que el OIEA y el EURATOM determinaron entre ellos qué inspectores tendrían ese acceso (IAEA 1973 Artículo 9). Este fue claramente uno de los arreglos de salvaguardias más delicados de todo el acuerdo, debido a las consideraciones comerciales y políticas inherentes a esas deliberaciones. El artículo pertinente del INFCIRC/193 relativo a la designación de los inspectores del Organismo otorga a EURATOM el importante derecho de rechazar la elección del inspector del OIEA. Sin embargo, en caso de denegaciones reiteradas, el OIEA podría adoptar medidas apropiadas, aunque esto no se especifica en el documento.

⁶⁶ Véase texto completo del articulado del INFCIRC/193 en el siguiente enlace: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infirc193.pdf> (Acceso 07/04/2022)

El alcance general de las disposiciones de salvaguardias para el INFCIRC/193 también difería ligeramente de las establecidas por el Tratado EURATOM. Mientras que este último documento había previsto un sistema de salvaguardias que abarcaría tanto la extracción como el procesamiento del mineral de uranio, el INFCIRC/193 no preveía la inclusión de esas actividades en el ámbito de su mandato de salvaguardias (IAEA 1973 Artículo 33). Esto estaba en consonancia con los procedimientos generales de salvaguardias del OIEA que no incluyen la salvaguardia de los minerales en la etapa inicial de extracción y procesamiento.

En cuanto a las salvaguardias del INFCIRC/193, si bien la contabilidad y la inspección de materiales todavía debían ser la base del sistema general de salvaguardias, era necesario introducir ciertos cambios antes de que el INFCIRC/193 pudiera aplicarse en los Estados no nucleares de EURATOM. En virtud de este acuerdo de verificación, EURATOM estaba obligada a reunir toda la información pertinente sobre los materiales nucleares que entraban y salían de la Comunidad. Esta información debía ser transmitida al OIEA. Por su parte, el OIEA debía evaluar esta información con el objetivo de verificar que los Estados no poseedores de armas nucleares del EURATOM cumplieran con el TNP.

En el documento INFCIRC/193 también se esbozaba el alcance, la frecuencia y la intensidad de las inspecciones que debía realizar el OIEA (IAEA 1973 Artículos 74-81). También se proporcionaron criterios adicionales para determinar el número, la intensidad, el momento y el modo reales de la inspección de rutina en cualquiera de las instalaciones nucleares con sede en los Estados no poseedores de armas nucleares de EURATOM. Estas inspecciones de rutina debían ser el pilar de las actividades de inspección *in situ* del OIEA. Por consiguiente, se iba a necesitar un examen cuidadoso para elaborar un programa de inspección de rutina apropiado para las circunstancias particulares de Europa Occidental.

Otro requisito de INFCIRC/193 era que el OIEA debía notificar por adelantado su intención de realizar inspecciones en los Estados no nucleares de EURATOM (IAEA 1973 Artículo 83). Pero para no avisar demasiado al operador nuclear de todas las inspecciones inminentes, INFCIRC/193 incluía una disposición para que las inspecciones tuvieran lugar sin previo aviso. Así pues, la inclusión de esta disposición se ajustaba al principio de muestreo aleatorio que se había introducido para proporcionar una nueva medida de la incertidumbre a un posible proliferador nuclear (IAEA 1973 Artículo 84). Sin embargo, el documento INFCIRC/193 no daba carta blanca al OIEA en este principio.

Había una condición general de que el principio de muestreo aleatorio debía mantenerse, pero no de manera que restringiera excesivamente el funcionamiento comercial normal de la instalación nuclear. Así pues, siempre que fuera posible, el OIEA debía proporcionar a EURATOM un esbozo de su programa general para sus inspecciones anunciadas y no anunciadas.

En el documento INFCIRC/193 figuraban también las estipulaciones relativas a la contabilidad de todos los materiales nucleares que entraban y salían de los Estados no poseedores de armas nucleares de la Comunidad Europea (IAEA 1973 Artículos 91-97). EURATOM tenía que proporcionar al OIEA información sobre todas esas transferencias de material nuclear. En caso de que ocurriera algún incidente inusual, como una pérdida como resultado de una transferencia, EURATOM tenía que proporcionar al OIEA un informe especial en el que se detallaran las circunstancias relativas a la pérdida (IAEA 1973 artículo 96).

2.4. EURATOM en la actualidad

2.4.1 El sistema de salvaguardias de EURATOM en la actualidad

En las décadas siguientes, EURATOM suscitó la atención académica sólo ocasionalmente (Barnes 2008). Esto se debió a que no se realizaron modificaciones significativas al texto del Tratado, más allá de la necesaria para permitir la ampliación de la UE de 2004. Así mismo, el sistema de salvaguardias de EURATOM y la operacionalización del mismo a través del acuerdo de cooperación EURATOM-OIEA ha sido una cuestión que, tras las difíciles negociaciones emprendidas a finales de los años 1960 y principios de 1970, no se ha querido volver a tratar por ninguna de las partes, lo cual ha hecho que básicamente el sistema haya prevalizado hasta la actualidad sin grandes modificaciones.

No obstante, cabe señalar que, en 1992, EURATOM y el OIEA acordaron el llamado "Nuevo Enfoque de Asociación"⁶⁷ para reducir lo que se consideraba duplicidades en

⁶⁷ El nuevo enfoque se basa, entre otras cosas, en la optimización de las disposiciones prácticas necesarias y en el uso de enfoques de salvaguardias y de planificación, procedimientos, actividades, instrumentos, métodos y técnicas de inspección acordados en común. Otros elementos del nuevo enfoque son el aumento del uso común de tecnologías para sustituir, en la medida de lo posible, la presencia física de los inspectores por equipos adecuados; la realización de actividades de inspección sobre la base del principio "un trabajo, una persona", complementado con medidas de control de calidad que permitan a ambas organizaciones satisfacer sus respectivas obligaciones para llegar a sus propias conclusiones

cuanto a la aplicación de las salvaguardias (es decir, inspecciones conjuntas) (Thorstensen y Chitumbo 1995). El objetivo era hacer que el sistema de salvaguardias EURATOM-OIEA fuera más eficaz, mejorando el acuerdo para la aplicación de las salvaguardias. La nueva asociación no era tanto una delegación de competencias del OIEA a EURATOM como una asociación en igualdad de condiciones en la que el OIEA tendría acceso a toda la información necesaria, lo que le permitiría sacar conclusiones independientes (Thorstensen y Chitumbo 1995). De este modo, el OIEA podría seguir cumpliendo sus propios objetivos de salvaguardia. Los funcionarios de la Comisión Europea recogen la información contable del material nuclear y luego informan al OIEA. De este modo, el EURATOM actúa como autoridad primaria de control. Esta asociación evolucionó de nuevo en 2010, cuando el OIEA y EURATOM acordaron la aplicación de las llamadas salvaguardias integradas (IAEA 2010), en las que el OIEA reduce sus niveles de esfuerzo de inspección en los países con credenciales incuestionables de no-proliferación nuclear, como los Estados miembros de la EURATOM.

Por otra parte, a nivel interno del propio EURATOM, cabe destacar el Reglamento (Euratom) n° 302/2005 de la Comisión, relativo a la aplicación del control de seguridad de EURATOM, como el más reciente complemento a las disposiciones de control establecidas en el Tratado EURATOM, definiendo con precisión la naturaleza y el alcance de los requisitos de control de seguridad de los artículos 78 y 79 del Tratado y estableciendo un régimen más detallado y completo para la aplicación de los requisitos de control de seguridad de EURATOM⁶⁸. El Reglamento ha contribuido a mejorar el componente de no-proliferación del sistema de control de seguridad de EURATOM de manera significativa. En primer lugar, el apartado 1 del artículo 34 del Reglamento aclara el dilema planteado anteriormente en relación con la interpretación correcta de la excepción del apartado 3 del artículo 84 del Tratado EURATOM sobre los requisitos de defensa de los Estados miembros, al estipular que los materiales, las instalaciones y las

independientes y a las garantías requeridas; el uso de capacidades analíticas compartidas en común para reducir el número de muestras que deben tomarse, transportarse y analizarse; la cooperación en materia de investigación y desarrollo y en la formación de los inspectores con el objetivo de lograr una reducción de los recursos gastados por ambas partes y de llegar a productos y procedimientos acordados en común. Para más información véase Thorstensen, C & Chitumbo, K. (1995). Safeguards in the European Union: The New Partnership Approach. *IAEA Bulletin*, 37(1), pp.25-28.

⁶⁸ Este Reglamento se considera que actualiza y amplía en gran medida las disposiciones del Reglamento (Euratom) N° 3227/76

partes de las instalaciones que han sido asignados para cumplir los requisitos de defensa por los Estados miembros poseedores de armas nucleares han quedado excluidos del ámbito del Reglamento. En comparación con el citado artículo 84.3 del Tratado EURATOM, que no se limitaba a la noción de "*materiales o instalaciones destinados a satisfacer las necesidades de la defensa*" y pasaba a enumerar los tipos de materiales nucleares a los que se aplica la exención por "*necesidades de la defensa*" (Diario Oficial de la Unión Europea 2012), en cambio, el artículo 34.1 del Reglamento prescinde de la referencia a los tipos específicos de materiales nucleares que deben excluirse del ámbito del control de seguridad y adopta una fórmula más sencilla y general⁶⁹.

El Reglamento también aborda ciertas zonas grises en relación con el uso de la energía nuclear, como es el caso de las instalaciones y materiales que pueden asignarse potencialmente para cumplir requisitos de defensa o, de hecho, de las instalaciones que en determinados momentos operan con materiales nucleares para fines estrictamente civiles y en otros momentos operan con materiales susceptibles de ser asignados para cumplir requisitos de defensa. Así pues, el apartado 2 del artículo 34 del Reglamento se refiere a las instalaciones y materiales situados en el territorio de un Estado miembro que sea un Estado poseedor de armas nucleares y que puedan destinarse a cumplir requisitos de defensa. El ámbito de aplicación de las anteriores disposiciones del Reglamento debe ser definido por la Comisión en consulta y de acuerdo con los Estados miembros interesados, para lo cual deben tenerse en cuenta los objetivos del régimen de control de seguridad de EURATOM⁷⁰.

De las anteriores disposiciones de control de seguridad del derecho primario y derivado de EURATOM se desprende que la Comisión ha recibido el mandato de desarrollar y

⁶⁹ Disposiciones específicas para los Estados miembros poseedores de armas nucleares: "1. El presente Reglamento no se aplicará: a) a las instalaciones o partes de instalaciones que hayan sido destinadas a cumplir requisitos de defensa y que estén situadas en el territorio de un Estado miembro poseedor de armas nucleares; o b) a los materiales nucleares que hayan sido asignados para satisfacer las necesidades de defensa por dicho Estado miembro poseedor de armas nucleares (...)" (apartado 1 del artículo 34 Reglamento (Euratom) nº 302/2005)

⁷⁰ Para el régimen aplicable a las instalaciones que a veces funcionan exclusivamente con materiales nucleares susceptibles de ser asignados para satisfacer las necesidades de la defensa y que a veces funcionan exclusivamente con materiales nucleares civiles, véase el artículo 34.3.a Reglamento (Euratom) nº 302/2005; mientras que para las instalaciones que produzcan, traten, separen, reprocesen o utilicen de cualquier otro modo simultáneamente, materiales nucleares civiles y materiales nucleares asignados o susceptibles de ser asignados para satisfacer las necesidades de la defensa, véase el apartado 3.b del artículo 34, Reglamento (Euratom) nº 302/2005.

aplicar el sistema de control de seguridad de EURATOM, que abarca todas las instalaciones nucleares civiles de la Unión, tarea que consta de dos partes: La primera parte, que se refiere al sistema de contabilidad del material nuclear aplicado por los operadores nucleares; y la segunda parte, que se refiere a las actividades de la Comisión para verificar la integridad, corrección y coherencia de las anteriores declaraciones contables de los operadores nucleares (European Commission 2014).

2.4.2 Nuevas áreas de acción para EURATOM

Sin embargo, aún a pesar de estos desarrollos, algunos autores han señalado recientemente que EURATOM sigue siendo una especie de *terra incognita* para los estudiosos del derecho de la UE (Sördesten 2018), y que las actividades de la misma han evolucionado o transformado para dar una nueva razón de ser a la Comunidad. En su documento sobre las perspectivas comunitarias de EURATOM al comienzo del nuevo milenio, Christiane True (2006) expuso varias razones que explican el carácter estático del Tratado: La falta de voluntad de la mayoría de los Estados miembros para llevar a cabo una modificación considerable del Tratado se explica por el carácter delicado del tema, por la existencia de una serie de intereses contradictorios y también por el hecho de que el propio Tratado no prevé ninguna obligación explícita de utilizar la energía nuclear en el territorio de los Estados miembros. Sin embargo, el Tratado también ha demostrado ser bastante flexible. Ello se debe a que, si bien las competencias atribuidas a EURATOM incluían originalmente sólo la esfera de la industria nuclear, posteriormente se interpretaron en un sentido más amplio para abarcar otras cuestiones.

En este sentido, cabe señalar que una de las nuevas actividades desarrolladas por EURATOM ha sido la de la cooperación en materia de seguridad nuclear con terceros países y organizaciones internacionales, a través del Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN). El primer ICSN se creó para el período 2007-2013 con el fin de apoyar las actividades de la UE y promover los niveles más altos de seguridad nuclear, protección contra las radiaciones y salvaguardias nucleares eficaces a nivel mundial (Council of the EU 2007). En 2013, se creó un segundo ICSN para el período 2014 a 2020, con un presupuesto total de 225 millones (Council of the EU 2013b). Los principales elementos de la cooperación del ICSN han incluido recientemente la promoción y el desarrollo de marcos reguladores eficaces, el apoyo técnico a los

organismos reguladores nucleares y a las organizaciones técnicas nacionales de seguridad. Las actividades se han ampliado al ámbito de las salvaguardias nucleares, la gestión de residuos radiactivos y la preparación para emergencias. Estas cuestiones, así como ejemplos prácticos de la actuación de la UE en esta materia serán analizados en mayor detalle en capítulos posteriores. No obstante, teniendo en cuenta estos desarrollos tan recientes, se puede ver que este nuevo papel de EURATOM dista mucho del papel originalmente conferido a esta Comunidad por los firmantes del Tratado.

Conclusiones

En este capítulo hemos analizado la primera incursión de los Estados europeos en materia de desarrollo nuclear tras la Segunda Guerra Mundial. No es de extrañar, que, dado el contexto internacional del momento, estas primeras experiencias fuesen casi exclusivamente en el ámbito militar. Tanto el Reino Unido como Francia buscaban el desarrollo de una capacidad nuclear que les otorgara una independencia estratégica *vis-à-vis* de Estados Unidos, y que al mismo tiempo garantizase su seguridad e integridad territorial ante la amenaza soviética. Con respecto a la seguridad de Europa en general, no hay evidencias en la literatura que justifiquen que el desarrollo del programa nuclear británico y francés buscasen salvaguardar la seguridad e integridad territorial de Europa Occidental, cuestión por cierto que se sigue cuestionando y debatiendo a día de hoy. Al mismo tiempo, también cabe señalar, que ante el evidente declive de los imperios coloniales británico y francés, el desarrollo de la capacidad nuclear militar otorgaba o satisfacía un discurso o retórica de “gran potencia” y permitía a estos países preservar su estatus de potencias influyentes en el contexto internacional de la postguerra.

Por otra parte, en este capítulo ha quedado ejemplificado el rol incuestionable de EURATOM a la hora de crear y establecer una visión común de los Estados miembros de la CE sobre como aproximar y ejecutar los mecanismos de control y no-proliferación nucleares, y más específicamente, las salvaguardas nucleares. En este sentido, en el momento de la redacción del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica ya se incluyó un capítulo *exprofeso* a esta cuestión, en gran medida mimetizando, y en otros sentidos mejorando, el sistema de salvaguardas presente en los acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y terceros países. Y es con este tipo de acuerdos donde EURATOM comenzó a mostrar su valía como organización en materia de no-proliferación, aplicando

de manera autónoma y eficaz su sistema de salvaguardias y los controles de no-proliferación al combustible nuclear procedente de Estados Unidos y Canadá.

No obstante, la primacía de EURATOM como organismo de no-proliferación en Europa Occidental no resultó incontestada. El otorgar al OIEA el rol supremo de gestor de un sistema internacional de salvaguardias ponía en jaque las actividades que había desempeñado EURATOM hasta el momento de la redacción del TNP. Finalmente, un acuerdo de gestión conjunta entre ambos organismos pudo ser alcanzado, el cual se ha ido actualizando a lo largo de las décadas.

Si bien el sistema y aplicación de las salvaguardas nucleares es solo una dimensión de las actividades que realiza EURATOM, es la dimensión más vinculada a las cuestiones de no-proliferación nuclear y aquella que ha permitido establecer las bases para el desarrollo posterior de una política de no-proliferación en la Comunidad Europea, más tarde la Unión Europea. Sin la experiencia de EURATOM los Estados miembros hubieran sido incapaces de obtener los conocimientos técnicos y políticos necesarios en materia de no-proliferación nuclear. En este sentido cabe señalar que si bien las actividades de EURATOM en materia de salvaguardas nucleares no representan ni mucho menos una política común en materia de no-proliferación nuclear, sí que estableció las bases de una visión conjunta de cooperación técnica en materia de no-proliferación nuclear, así como una dimensión externa de la misma.

Si bien EURATOM fue fundamental para el establecimiento de los conocimientos técnicos en materia de no-proliferación nuclear, la experiencia política en esta materia era la principal carencia de los Estados miembros para constituir su política de no-proliferación común. Esta carencia se debía principalmente a la falta o ausencia de necesidad de tener una, ya que, durante gran parte de la Guerra Fría, las cuestiones de no-proliferación nuclear en Europa era gestionadas por los Estados Unidos, a través de consultas a nivel OTAN o bilaterales.

Así pues, a continuación, en el siguiente capítulo, y sobre las bases establecidas por EURATOM entre los años 1950 a 1970, procederemos a analizar el surgimiento y consolidación de la política europea o común en materia de no-proliferación nuclear.

Capítulo III: Europa y el régimen de No-Proliferación Nuclear: Evolución hacia una Política Europea Común de No-Proliferación Nuclear

Introducción

Como ámbito político, la no-proliferación nuclear está estrechamente interrelacionada con otras políticas específicas tales como la política energética y la política de seguridad nacional (incluida la estrategia nuclear y el control de armamentos), así como regímenes e instituciones internacionales tales como el régimen de no-proliferación nuclear y el OIEA (Krasner 1983, pp.1-22). En este sentido, y debido a la gran variedad de áreas que pueden afectar a esta política específica, las cuales van desde el comercio a la seguridad nacional, es pertinente que en el análisis que procederemos a realizar del surgimiento y evolución de una política europea común en materia de no-proliferación nuclear mantengamos siempre presente esta característica de la propia política analizada.

Así pues, este capítulo, al igual que el anterior, se engloba en la presente tesis doctoral dentro de los apartados dedicados a analizar el desarrollo y evolución de la política europea de no-proliferación nuclear a modo de comprensión de los factores que pudieran acarrear una contestación por parte de terceros actores a las actividades de no-proliferación nuclear de la Unión Europea. Concretamente, en este capítulo se procederá a analizar el período y factores que llevaron a los Estados de la CE, y posteriormente de la UE, a armonizar sus políticas en materia de no-proliferación nuclear hasta constituir una política común en esta materia.

1. Los problemas para el surgimiento de una política común de no-proliferación nuclear en Europa Occidental

Los países de Europa Occidental que tenían los programas de desarrollo nuclear más avanzados y activos a inicios de la década de 1980 eran Francia, Reino Unido, Italia y Alemania Occidental. Bélgica, los Países Bajos, y Suecia eran países con programas nucleares medianos, pero con economías altamente desarrolladas y especializadas.

España se encontraba entre estas dos categorías de países. Irlanda seguía siendo un país pequeño con un sector nuclear e industrial subdesarrollado.

Tanto Reino Unido como Francia mantenían fuerzas nucleares considerables y en expansión. Bélgica, los Países Bajos, Alemania Occidental e Italia eran estados no poseedores de armas nucleares, pero como miembros de la OTAN acogían a las fuerzas nucleares controladas por Estados Unidos. Sus ejércitos estaban equipados con sistemas de lanzamiento y transporte con capacidad nuclear. En caso de guerra, recibirían ojivas nucleares liberadas del control americano. Suecia e Irlanda se adhirieron al principio de no alineación y neutralidad. Suecia era capaz de desplegar grandes fuerzas armadas, y poseía una sofisticada industria armamentística. Sin embargo, Irlanda sólo tenía una pequeña fuerza militar y una producción de armas insignificante (Center for Arms Control and Non-proliferation 2021).

Aparte de Suecia y España, el resto de estados pertenecían a la Comunidad Europea, participaban en la Cooperación Política Europea (CPE)⁷¹, y en cualquier debate comunitario sobre política nuclear en virtud del Tratado EURATOM. También contribuían al Grupo de Trabajo del CPE sobre no-proliferación. Todos eran miembros del OIEA, con el Reino Unido, Francia y Alemania Occidental ocupando un puesto permanente en la Junta de Gobernadores del OIEA.

Francia, Bélgica, Suecia, Alemania Occidental y España dependían en gran medida de la energía nuclear para su electricidad. De ellos, sólo Francia tenía planes para ampliar su sector nuclear civil. Países Bajos puso fin a cualquier expansión de su modesto programa de energía nuclear. Los programas belga, español, y alemán también mostraban signos de estancamiento, mientras que los italianos votaron a favor de poner fin a todo uso ulterior de la energía nuclear. Suecia por su parte, se disponía a eliminar progresivamente la energía nuclear de su matriz energética. Francia y Reino Unido eran los únicos países que participaban en actividades comerciales completas del ciclo del combustible. Pero varios

⁷¹ La CPE se instauró en 1974 durante la cumbre de París de jefes de Estado y de Gobierno de la CE, y fue institucionalizada por el Acta Única Europea de 1986. Los ministros de asuntos exteriores se reunían cada cuatro meses, y los directores políticos cada uno. Los informes del grupo formado por estos últimos, conocido como el Comité Político, eran redactados por los distintos grupos de trabajo, el cual uno de ellos se dedicaba a las cuestiones de no-proliferación. El alto nivel de confianza generado en este grupo ha permitido iniciar un gran número de iniciativas de forma autónoma (ej. Las directrices de Londres). Para más información véase Allen, D., Rummel, R. y Wessels, W. (1982). *European political cooperation: towards a foreign policy for Western Europe*. Londres; Boston: Butterworth Scientific

países seguían explotando instalaciones de ciclo de combustible parcial: Alemania Occidental (producción de enriquecimiento y combustible MOX⁷²), los Países Bajos (enriquecimiento) y Bélgica (producción de combustible MOX). De estos países, sólo Irlanda necesitaba un plazo de tiempo muy largo para desarrollar sus propias actividades del ciclo del combustible (Brutschien. et al. 2021)

Con respecto a la no-proliferación nuclear, Suecia y los Países Bajos eran los países que mayor compromiso mostraban con respecto a esta cuestión. Los gobiernos de ambos países prestaban considerable atención a los principios de la no-proliferación, aunque esto no siempre ha sido así. Ciertamente, Suecia continuó investigando la cuestión de las armas nucleares en pequeña escala después de haber ratificado el TNP, mientras que los Países Bajos mostraron interés en los usos militares de los sistemas de propulsión nuclear. Un segundo grupo de países mostraba distintos grados de devoción a la no-proliferación. Por ejemplo, el Reino Unido trataba sistemáticamente la no-proliferación como un objetivo nacional. Los ministros y funcionarios gubernamentales rara vez se preocupaban por las complejidades de la política de no-proliferación, pero el Ministerio de Relaciones Exteriores participaba con especial interés en la creación de un régimen viable de no-proliferación nuclear. En última instancia, sin embargo, los responsables políticos ponían más énfasis en la estrategia nuclear que en la no-proliferación (Müller 1991).

Por otra parte, el TNP fue el producto de una iniciativa irlandesa; representa la contribución más significativa del país a la formulación de políticas internacionales. Los políticos y burócratas irlandeses están justificadamente orgullosos de sus logros. No es de extrañar que Dublín estuviese siempre dispuesto a suscribir los principios del TNP, pero el gobierno irlandés tenía recursos limitados.

Con respecto a España, durante gran parte del régimen de Francisco Franco, España fue una fuente de preocupación en materia de no-proliferación. No obstante, desde la transición democrática, la política oficial reflejaba el abrumador sentimiento antinuclear del país. Para la mayoría de los políticos españoles, la defensa del principio de no-

⁷² El combustible de óxido mixto, comúnmente denominado combustible MOX, es un combustible nuclear que contiene más de un óxido de material fisible, generalmente compuesto por plutonio mezclado con uranio natural, uranio reprocessado o uranio empobrecido. El combustible MOX es una alternativa al combustible de uranio poco enriquecido utilizado en los reactores de agua ligera que predominan en la generación de energía nuclear. Para más información véase el siguiente enlace: <https://www.world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/fuel-recycling/mixed-oxide-fuel-mox.aspx> (07/04/2022)

proliferación era esencial si España quería mantener su estatus de Estado libre de armas nucleares.

En Francia, la no-proliferación siempre ha estado subordinada a la integridad de la disuasión nuclear nacional y a los intereses de exportación de la industria nuclear francesa. Por su parte Bélgica no tenía ningún deseo de desarrollar una opción nuclear nacional, e hizo todo lo posible para preservar una opción nuclear "europea". También le preocupaba las ventajas competitivas que podrían derivarse para las empresas rivales de los estados poseedores de armas nucleares de una industria nacional perjudicada por las salvaguardias. Los altibajos de la política italiana no ayudaban mucho a centrar la atención en la consecución de objetivos políticos a largo plazo y han impedido seriamente el establecimiento de una estrategia convincente para la energía nuclear en ese país.

En Alemania Occidental, la prevalencia de los intereses económicos sobre los objetivos de política interior y exterior había retrasado la imposición de normas y reglamentos estrictos al sector nuclear. Del mismo modo, en Francia existían directrices para la aplicación de la política de no-proliferación, pero el efecto deseado rara vez podía lograrse cuando los responsables de la toma de decisiones hacían poco hincapié en el tema. Lo mismo ocurría en Bélgica, donde los intereses económicos solían tener prioridad sobre los principios de no-proliferación. En parte por negligencia e ignorancia, en parte por intereses divergentes, podemos observar que en este período no existía una política de no-proliferación homogénea tanto a nivel comunitario como a nivel de Estados europeos. En muchos casos ni siquiera existían procedimientos establecidos para realizar una revisión general de la política energética. En cambio, la política era formulada por una variedad de burocracias con orientaciones parcialmente contradictorias (Müller 1991).

Los dos Estados poseedores de armas nucleares europeos tenían problemas para conciliar su estrategia de defensa con los principios básicos de una política de no-proliferación. Desconfiados de reducir sus pequeños arsenales nucleares, tanto Francia como el Reino Unido mostraban un entusiasmo limitado por el control de armamentos. Estos dos mismos Estados también se mostraban extremadamente reacios a apoyar el concepto de zonas libres de armas nucleares ya que si se establecieran, dichas zonas obstaculizarían el libre paso de buques y submarinos con armas nucleares. Aún más criticable era la negativa de cada país a considerar, por no hablar de entrar en negociaciones sobre la prohibición de los ensayos nucleares (Fujita 1988).

El problema no era apremiante para los Estados no nucleares, pero cualquier miembro de la OTAN se enfrentaba a la contradicción de vivir bajo un paraguas nuclear protector y abogar por la no-proliferación en el resto del mundo. Las dos maneras más obvias de resolver este dilema político eran apoyar el control de armamentos pidiendo reducciones moderadas de armas nucleares, y no un desarme general; y adoptar una actitud más positiva respecto de las restricciones de ensayos. Para otros países no nucleares pertenecientes a la OTAN, la principal contradicción consistía en tolerar la presencia de armas nucleares en su territorio.

1.1 Los Estados europeos y sus divergencias en materia de no-proliferación nuclear

La contradicción política más grave en materia de no-proliferación nuclear se daba como resultado de la prioridad a los intereses comerciales y de las exportaciones por encima de las preocupaciones en materia de no-proliferación nuclear y seguridad en general. Este era el caso de la mayoría de los países con capacidad de exportación. Es por ello que quizá el acontecimiento más notable en materia de no-proliferación nuclear en Europa durante el período entre 1981 y 1985 fue la evolución hacia una política más comprometida en materia de exportaciones nucleares (Müller 1991).

La Conferencia de Revisión del TNP de 1985 llegó a un nuevo compromiso que obligó a los signatarios a trabajar en pro de las salvaguardias totales. Desde entonces, las oportunidades de exportación sin restricciones han disminuido considerablemente (Fischer y Müller 1985, pp.18-22). La política de no-proliferación en este sentido puede considerarse un éxito cuando el país en cuestión participa poco o nada en la promoción de actividades nucleares no sometidas a salvaguardias. Entre ellos, Suecia, Irlanda y el Reino Unido no han tenido relaciones nucleares con países conflictivos o umbrales.

No obstante, las empresas y los ciudadanos han sido los principales impulsores de las actividades nucleares de los Estados umbral mediante transferencias ilegales. En algunos casos, este apoyo ha sido la consecuencia imprevista, si no imprevisible, de la política oficial del gobierno. Por ejemplo, la transferencia de planos de reprocesamiento franceses a Pakistán antes de una posterior cancelación del mismo acuerdo; o el acuerdo germano-brasileño, que fue testigo de una enorme transferencia de conocimientos técnicos al sector nuclear de Brasil (IAEA 2006d). Los acuerdos reflejan a menudo la renuencia de los gobiernos a interferir en la libre transferencia de tecnología que aún no ha sido objeto de

directrices internacionales, por ejemplo, el suministro de tecnología alemana de agua pesada a la India; el descubrimiento de que varias empresas holandesas habían participado en la preparación de la planta de enriquecimiento de Kahuta en Pakistán llevó a La Haya a reforzar rápidamente los poderes de sus controladores de exportaciones, por ejemplo, se concedió a una inspección oficial un acceso ilimitado a las exportaciones nucleares y se cerraron las lagunas legales (Müller 1991).

Con respecto al apoyo a, y a las actividades de los organismos internacionales de no-proliferación nuclear, a excepción de Suecia, que ha abogado por el fin de la política presupuestaria de crecimiento cero, los Estados miembros de la Comunidad Europea preferían reducir sus gastos nacionales en lugar de aumentar el gasto de la OIEA. Bélgica era particularmente beligerante tanto con la sugerencia de que el OIEA podría utilizar su presupuesto asignado con más cuidado como con su queja de que el régimen de salvaguardias era redundante (Willrich 1968). Todos los países apoyaban el programa de salvaguardias del OIEA, tanto individualmente como a través de EURATOM. Sin embargo, algunos países eran menos entusiastas cuando se trata de salvaguardar sus propias instalaciones. Por ejemplo, en las negociaciones entre el EURATOM y el OIEA, tanto los representantes belgas como los alemanes mostraban un compromiso persistente, aunque no oficial, de asegurar que las operaciones nucleares nacionales continuasen sin interrupciones (IAEA 2001)

La influencia de la industria nuclear en los países con un claro compromiso con la no-proliferación nuclear sobre el gobierno era limitada. Por ejemplo, la influencia de la industria nuclear en España, Suecia, los Países Bajos e Irlanda era insignificante, mientras que en el Reino Unido era, en el mejor de los casos, modesta. De los países con políticas de no-proliferación menos exitosas, como Alemania Occidental y Bélgica, mantenían una relación mucho más estrecha con el gobierno. En Francia, esta relación era casi simbiótica, con el gobierno como socio dominante. Allí, el CEA dirigía la mayor parte de la industria nuclear francesa. El sector industrial de Italia también tenía fácil acceso a los miembros individuales del gobierno. En este sentido, había pues una marcada variación entre las actitudes gubernamentales hacia la industria. Por ejemplo, los gobiernos británico, sueco y holandés adoptaron un enfoque "práctico" hacia el funcionamiento de la industria, afirmando su autoridad siempre que era posible. En otros lugares, los gobiernos adoptaron una política de *laissez-faire*, ya sea promoviendo los intereses industriales o simplemente dejándolos que se ocupen de sí mismos (Müller 1991).

Con respecto al papel de la burocracia, en la mayoría de países la política de no-proliferación implicaba a especialistas de rango medio y bajo. Los principales foros políticos sólo se consultaban en ocasiones especiales, como las Conferencias de Revisión del TNP o cuando ciertos planes de exportación adquirirían importancia a nivel nacional. Sin embargo, en general, la política de no-proliferación nuclear se elaboraba y aplicaba por funcionarios encargados y subdepartamentos menores de los ministerios y las comisiones de energía atómica. Sólo en Suecia la no-proliferación nuclear recibía la atención continua de los altos funcionarios del gobierno. En Francia, los ministros del gabinete prestaban una atención intermitente a las controversias sobre las exportaciones nucleares (Müller 1991).

Los Estados más conscientes de la no-proliferación tendían a separar la supervisión de la energía nuclear de su promoción real. Por el contrario, los países con un historial deficiente en materia de no-proliferación no realizaban esta distinción administrativa. Así, en Francia, tanto la supervisión como la promoción de la energía nuclear estaban coordinadas por el CEA. En Alemania Occidental, el Ministerio de Investigación y Tecnología era responsable de los desarrollos tecnológicos y las salvaguardias, mientras que el Ministerio de Economía se encargaba de la promoción de las exportaciones, así como de los controles de las mismas (Müller 1991).

También el nivel de coordinación existente entre las distintas ramas administrativas variaba considerablemente. En el Reino Unido, Suecia, los Países Bajos, Francia y Bélgica, era satisfactoria. Había un nivel insuficiente de coordinación tanto en Alemania Occidental como en Italia. Irlanda, con una política de no-proliferación nuclear muy básica y sin necesidad de ninguna oficina gubernamental para proteger los intereses nucleares, se libró de las dificultades de coordinación (Lafont et al. 2018)

Eran también frecuentes las diferencias de opinión entre ramas burocráticas con intereses diversos. Frente a una política de exportación liberal, los ministerios de Asuntos Exteriores prestaban la mayor parte de su atención a sus consecuencias estratégicas y diplomáticas. Los departamentos encargados de ayudar a la industria buscaban formas de proteger los intereses nacionales de sus clientes; los ministerios de economía se oponían a la imposición de restricciones a las actividades de exportación. La mayoría de los ministerios de energía deseaban que la energía nuclear se convirtiera en la fuente primaria de producción de energía nacional; no es de extrañar, por tanto, que se opusiesen a todos los impedimentos para su crecimiento. Además, todos los ministerios de defensa

participaban en el proceso político, ya que tenían la obligación natural de preocuparse por el impacto de la proliferación nuclear en la seguridad de sus países. Los ministerios de desarrollo y los distintos departamentos de los ministerios de asuntos exteriores y economía trataban de proteger a sus Estados clientes de las políticas de no-proliferación "demasiado duras" (Müller 1991).

En todos los países con un buen historial en materia de no-proliferación nuclear, era la oficina de relaciones exteriores la principal responsable de la elaboración y aplicación de la política de no-proliferación. Lo mismo ocurría con el control de las exportaciones, en el que los ministerios de asuntos exteriores supervisaban el proceso en sí o tenían derecho de veto sobre el mismo. La situación difería en los países menos comprometidos con la no-proliferación. En Francia, Italia y Alemania Occidental, eran los organismos económicos los que tenían más peso en el funcionamiento de la política y en el establecimiento de controles a la exportación, pero desde principios de los años 1980, el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán comenzó a desempeñar un papel cada vez más importante en el proceso de toma de decisiones. Sólo en Bélgica la oficina de exteriores estaba totalmente a cargo (Van Riet y Ware 2012).

1.2 Los primeros pasos hacia la concertación de posiciones en materia de no-proliferación nuclear

En 1981, a raíz de una propuesta anglo-holandesa, la CPE acordó crear un grupo de trabajo sobre la no-proliferación, centrado en la difusión de las armas nucleares, siendo la creciente amenaza de proliferación nuclear en el tercer mundo la que dio mayor urgencia a esta cuestión (Boyer et al. 1996).

La presión sobre los planes europeos del ciclo del combustible ejercida por la administración Carter en Estados Unidos y el Acta de No-Proliferación Nuclear de 1978 demostró el valor de una posición común de la CE. Además, había una complicada cuestión de derecho europeo: junto con los Estados miembros, la Comisión Europea había solicitado ser signataria de la Convención Internacional para la Protección Física de los Materiales Nucleares, también reclamaba autoridad, en virtud de dicha Convención, para todos los movimientos de material fisible a través de las fronteras nacionales. Francia se opuso, alegando que la Convención se refería a la seguridad y, por tanto, estaba sujeta a las disposiciones del artículo 223 del Tratado de Roma. La opinión del Tribunal Europeo coincidió con la de la Comisión, pero se consideró inoportuno proseguir un asunto de este

tipo contra la voluntad de un gran Estado miembro. La cuestión se solapó con las dificultades derivadas de la adopción de las directrices sobre transferencias nucleares (también denominadas Directrices de Londres), observadas por ciertos miembros del Grupo de Suministradores Nucleares⁷³ como Canadá, Francia, Alemania Occidental, Japón, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Soviética, así como por algunos Estados miembros de la CE, pero no todos. Ambas cuestiones planteaban el peligro de que se produjesen obstáculos intracomunitarios al intercambio comercial de material nuclear. Por ello, se pidió al grupo de trabajo del CPE que resolviera el problema de las transferencias internas y elaborara una declaración sobre la política de no-proliferación nuclear, una solución intergubernamental que tuviera en cuenta las preocupaciones francesas (Boyer et al. 1996).

Como primer resultado, el grupo de trabajo preparó una declaración conjunta dirigida a la Asamblea General de las Naciones Unidas con motivo del informe anual del secretario general del OIEA en 1983⁷⁴. La declaración reafirmaba el interés común por la no-proliferación y el gran valor que los Estados miembros de la CE conceden a las salvaguardias internacionales. En otoño de 1984, el Consejo de la CE adoptó la declaración de política común sobre las consecuencias de la adopción de las Directrices de Londres por parte de los diez Estados miembros de la Comunidad propuesta por el grupo de trabajo del CPE (Rummel 1992). La declaración afirmaba que los Estados miembros apoyaban el objetivo de la no-proliferación de armas nucleares. Establecía las normas que rigen las transferencias intracomunitarias de materiales, equipos y tecnología sensibles y su retransferencia por parte de los Estados miembros a los no miembros. La notificación de dichas transferencias entre los Estados miembros se hizo obligatoria. También se acordó que, para la transferencia intracomunitaria de plutonio separado y uranio altamente enriquecido, se requerían permisos por parte del Estado que lo

⁷³ El Grupo de Suministradores Nucleares (GSN) es un régimen multilateral de control de las exportaciones y un grupo de países suministradores de material nuclear que tratan de evitar la proliferación nuclear mediante el control de la exportación de materiales, equipos y tecnología que puedan utilizarse para fabricar armas nucleares. Para más información véase el siguiente enlace: [https://www.nuclearsuppliersgroup.org/es/sobre-el-gsn#:~:text=El%20Grupo%20de%20Suministradores%20Nucleares%20\(GSN\)%20es%20un%20grupo%20de,exportaciones%20relacionadas%20con%20tecnolog%C3%ADas%20nucleares.](https://www.nuclearsuppliersgroup.org/es/sobre-el-gsn#:~:text=El%20Grupo%20de%20Suministradores%20Nucleares%20(GSN)%20es%20un%20grupo%20de,exportaciones%20relacionadas%20con%20tecnolog%C3%ADas%20nucleares.) (07/04/2022)

⁷⁴ Para más información sobre la declaración se recomienda leer a Rummel, R. (1992). *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.

transfiriera, y que dichos permisos estaban supeditados a una declaración del uso civil previsto del material. Poco después, los Estados miembros que en ese momento no se adherían a las Directrices de Londres informaron a la Secretaría del OIEA de su decisión de adoptar las Directrices como principios para la política nacional de exportación. Por lo demás, los avances fueron lentos, como lo demuestra el fracaso de una sugerencia neerlandesa sobre una directriz común más detallada para la política de no-proliferación. Aunque se preparó un documento, Francia no permitió que se publicara en 1985, para que no se relacionara involuntariamente con el TNP, cuya tercera conferencia de revisión se celebró en el verano de ese año. Cabe señalar, que durante la Conferencia no hubo una coordinación organizada entre los Estados miembros de la CE participantes, y Francia ni siquiera estuvo presente como observador. En los temas más importantes, los miembros de la CE siguieron divididos (Boyer et al. 1996).

Se puede concluir que durante el período 1981-1985, la política de no-proliferación nuclear en Europa Occidental era el producto de una toma de decisiones inconexa. Apenas existía coordinación entre los distintos departamentos implicados. El aislamiento departamental podía ser deliberado: en Alemania Occidental, los planes energéticos nacionales estaban protegidos de los requisitos restrictivos del TNP. O podía ser involuntario: la mayoría de los aspectos de la política italiana sufrían porque la burocracia del país estaba dividida por facciones. Por el contrario, la toma de decisiones parecía seguir un procedimiento más coordinado en Francia, el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia (Müller 1991). En Francia, el control del CEA sobre los asuntos nucleares era incuestionable, lo que permitía definir una política nuclear coherente. En el Reino Unido, el Ministerio de Asuntos Exteriores tenía voz en la formulación de todos los aspectos de la política nuclear, al igual que en los Países Bajos y, especialmente, en Suecia. Incluso existía una oficina de no-proliferación en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, aunque esto es probablemente una consecuencia más que una causa de la notable coherencia de la política sueca en materia de no-proliferación. El énfasis del gobierno de Estocolmo en la no-proliferación ha impedido el surgimiento de una filosofía de "energía nuclear a toda costa" dentro de su ministerio de energía (Ministère de L'europe et des Affaires Étrangères – Sin fecha; Van Dassen y Wetter 2006)

También se puede concluir que una industria de exportación activa iba ligada a un bajo compromiso con la no-proliferación nuclear. Una perspectiva histórica ofrece una nueva visión de la relación entre los intereses comerciales y la política nuclear. Bélgica, Francia,

Alemania Occidental, e Italia han resistido en un momento u otro los intentos externos, tanto reales como imaginarios, de frenar sus actividades nucleares independientes. Cuando se consideraba que los intereses nucleares debían defenderse a toda costa de la injerencia exterior, la política de no-proliferación se resentía inevitablemente. Los intereses nucleares militares entraban inevitablemente en conflicto con las aspiraciones de los no proliferadores, mientras que los intereses nucleares civiles solían dar mayor prioridad a los beneficios comerciales que a los principios del TNP (Sagan 1996; Trezza 2019)

Todavía no existía un consenso a nivel comunitario sobre la no-proliferación nuclear, ni sobre el establecimiento de prioridades claras. Se necesitaba un enfoque coordinado para evitar que algunos Estados miembros cruzasen el umbral nuclear. Los europeos tenían mucho que hacer para aumentar su contribución a la causa de la no-proliferación nuclear.

2. La No-Proliferación Nuclear en la Comunidad Europea entre 1985 y 1987

El panorama de la política de no proliferación nuclear en Europa Occidental durante el período entre 1985 y 1987 es mixto. Mientras que este ámbito político permaneció al margen de los asuntos europeos, los aspectos políticos ganaron terreno contra consideraciones puramente económicas; se mejoró el marco organizativo de la cooperación europea; y en algunos casos, los países europeos tomaron iniciativas encomiables. En este sentido, se intensificó la colaboración europea en materia de no-proliferación. El grupo de trabajo de la CPE se reunió con mayor frecuencia, al menos dos veces por presidencia del Consejo. Las consultas bilaterales se hicieron habituales y las comunicaciones del COREU⁷⁵ se multiplicaron. No obstante, seguían existiendo contradicciones que seguían planteando obstáculos a una cooperación eficaz (Müller 1989).

⁷⁵ COREU es una red de comunicación de la Unión Europea para la comunicación del Consejo de la Unión Europea, los corresponsales europeos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UE, los representantes permanentes de los Estados miembros en Bruselas, la Comisión Europea y la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Para más información sobre el COREU se recomienda leer a Bicchi, F. and Carta, C. (2012). The COREU Network and the Circulation of Information Within EU Foreign Policy1. *Journal of European Integration*, 34(5), pp.465–484.

2.1 Eventos relacionados con la no-proliferación nuclear en la Comunidad Europea

El grupo de trabajo sobre la no-proliferación proseguía discretamente sus esfuerzos para armonizar las posiciones respectivas de los Estados miembros en este ámbito político. Aparte de la declaración común sobre la aplicación de las directrices para los suministradores nucleares, el público disponía de poca información sobre su labor. Las declaraciones formuladas en reuniones internacionales indicaban, sin embargo, que las posiciones estaban convergiendo. Los Estados miembros estaban convencidos de los peligros de la proliferación de las armas nucleares y, por lo tanto, apoyaban firmemente todos los esfuerzos para limitar la proliferación horizontal. Hay que añadir que los distintos Estados miembros estaban representados por diferentes ministerios en el grupo de trabajo de la CPE y en el grupo nuclear de representantes permanentes adscritos a EURATOM. Esto conduce a una ampliación de la esfera de información de algunos Estados miembros.

En el ámbito de la no-proliferación propiamente dicha, la Conferencia de Luxemburgo de julio de 1984 subrayó la extrema importancia de integrar a los proveedores emergentes en un orden internacional de no-proliferación nuclear (Grand 2000). Se consideró que debía favorecerse un enfoque bilateral, para el cual los países europeos estaban particularmente bien situados. Estos enfoques bilaterales, podrían tratar de persuadir a los proveedores emergentes para que adoptasen un código de buena conducta análogo a los requisitos del Grupo de Suministradores Nucleares: una garantía de que los materiales y equipos sensibles no se utilizarán para fabricar armas nucleares; que se someterían a las mismas salvaguardias del OIEA y recibirán una protección física adecuada; y que sólo se retransferirían en las mismas condiciones y, en su caso, tras obtener el consentimiento previo. También deberían de alentar a los proveedores emergentes a que observasen la moderación en lo que respecta a las transferencias a países sensibles (Hibbs 2011a). En este sentido, y motivados por el aumento de la cooperación, los Países Bajos propusieron un enfoque de "troika" hacia los países sospechosos de tener ambiciones de adquirir capacidades nucleares, los llamados países umbral. Sin embargo, los principales Estados miembros favorecieron sus vínculos bilaterales con estos países, la mayoría de ellos miembros bastante importantes del mundo en desarrollo, en lugar de un enfoque comunitario (Boyer et al. 1996). No obstante, el intercambio de información sobre los países umbral y las relaciones bilaterales con ellos se intensificó en el seno del grupo de trabajo de la CPE.

También quedaba por resolver el problema de una línea común entre los miembros de la CE sobre la aceptación de los inspectores del OIEA. Algunos Estados consideraban que la única forma razonable de tratar esto era aplicar el principio de estricta reciprocidad, tanto cualitativa como cuantitativa (Müller 1989). Por ejemplo, la posición de Bélgica se oponía a la inspección de su planta de combustible de óxido mixto por un funcionario del OIEA de un país del bloque oriental hasta que plantas similares de la Unión Soviética se sometiesen a ese nivel de inspección. Esta política de reciprocidad tenía por objeto, además, alentar a los soviéticos a ampliar su propuesta espontánea de inspecciones a otras instalaciones. Esta posición, sin embargo, encontró la oposición de los dos Estados de la CE que poseen armas nucleares (IAEA 2005a).

2.2. La CE y la diplomacia nuclear entre 1985 y 1987

2.2.1. La CEE, el control de armamentos y el desarme

Una carrera de armamentos nuclear sin restricciones no es propicia para mantener un consenso efectivo sobre la política mundial de no-proliferación. Este es, en pocas palabras, el núcleo de la relación entre la proliferación vertical y horizontal. Los Estados europeos han reconocido en general esta relación (European Parliament 2021).

De hecho, varios estados de Europa Occidental fueron fundamentales para introducir el Artículo VI en el TNP, a pesar de las objeciones de los Estados Unidos y la Unión Soviética. A menudo se pasa por alto que esta obligación no se aplica sólo a los Estados con armas nucleares. Es una obligación de los Estados sin armas nucleares, también. Todos los países de Europa Occidental tenían esta obligación, con la excepción de Francia ya que esta no se incorporó al Tratado hasta 1992 (Müller 1989, p.51).

Esto revela una de las contradicciones fundamentales de la política europea de control de armas nucleares durante este período. Por un lado, los europeos apoyaban en general este proceso. Por otro lado, todos los países de Europa Occidental confiaban en las armas nucleares para garantizar su propia seguridad; no sólo los dos Estados con armas nucleares de la CE, sino todos los países miembros de la OTAN (Lafont et al. 2018)

Mientras que el control e incluso la reducción de las armas nucleares era visto de manera positiva, seguían siendo aprensivos acerca de la completa desnuclearización de su política de seguridad. Esto ha inspirado a algunos críticos del TNP, especialmente en la India, a acusar a los europeos de hipocresía y a denunciar los acuerdos nucleares dentro de la

OTAN como "proliferación territorial", un término que no hace justicia a la gran diferencia entre las fuerzas nucleares nacionales y las armas de este tipo que son acogidas, pero no controladas, por un país determinado (Müller 1989).

Las diferencias entre los europeos se suman a las dificultades para llegar a posiciones comunes. Existía la división entre los Estados sin armas nucleares y Francia y Reino Unido; las fuerzas nucleares británicas estaban integradas en el arsenal de la OTAN y a disposición del Comando Supremo en Europa (SACEUR)⁷⁶, condicionadas a la aprobación del empleo por parte del gobierno británico en tiempo de guerra. En contraste, Francia mantenía que su disuasión servía sólo a su propia seguridad nacional (Melissen 1994).

Entre los Estados sin armas nucleares, Irlanda era el único que no era miembro de la OTAN. Entre los demás, Dinamarca tenía una política de negarse a aceptar armas nucleares en su territorio en paz, y Grecia y España se acercaban a esa posición. Varios Estados sin armas nucleares tenían acuerdos de doble llave para algunos sistemas de armamento (ej. bombas de gravedad, proyectiles de artillería y ojivas de cohetes de corto alcance) con los Estados Unidos: la ojiva permanecía bajo la custodia de los Estados Unidos mientras que el sistema de entrega descansaba en las fuerzas armadas del país anfitrión. Cuatro de ellos, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Alemania Occidental, aceptaron fuerzas nucleares de alcance intermedio en su territorio (Chossudovsky 1990)

En lo que respecta a la coordinación de la política de control de armamentos de los Estados de la CE, esta se tornaba complicada debido al número de instituciones que se ocupaban de cuestiones de seguridad, militares y de control de armamentos en las que participaban estos, de composición variable (Portela 2021). En 1986, el Consejo Europeo, en virtud del Acta Única Europea⁷⁷, acordó finalmente tratar en el seno de las instituciones

⁷⁶ El SACEUR es el segundo cargo militar más alto dentro de la OTAN, sólo por debajo del Presidente del Comité Militar de la OTAN en términos de precedencia. Para más información véase el siguiente enlace: [1802-Factsheet-NATO-Command-Structure_en.pdf](#) (Acceso 07/04/2022).

⁷⁷ El Acta Única Europea fue la primera gran revisión del Tratado de Roma de 1957. El Acta fijó a la Comunidad Europea el objetivo de establecer un mercado único antes del 31 de diciembre de 1992, y fue el precursor de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, contribuyendo a codificar la cooperación política europea. El Tratado modificativo se firmó en la ciudad de Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986. Entró en vigor el 1 de julio de 1987, bajo la Comisión Delors. Véase el texto completo del Tratado en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0027&from=EN> (Acceso 11/04/2022)

de la Comunidad Europea las cuestiones de seguridad, pero sólo sus aspectos económicos y políticos, no los estratégicos y militares. La Cooperación Política Europea contenía varios grupos sobre control de armamentos, por ejemplo, sobre la Conferencia de Desarme en Europa o Conferencia de Estocolmo, y la Conferencia de Desarme en Ginebra, así como sobre temas relacionados con el control de armamentos en el seno de las Naciones Unidas (por ejemplo, la Primera Comisión) (Portela 2021). Estos grupos, sin embargo, no podían ocuparse de asuntos relacionados con la OTAN. En la OTAN, los asuntos de control de armamentos son tratados por varios grupos de trabajo, el más importante de los cuales es el Grupo Consultivo Especial que discute todos los asuntos relacionados con las fuerzas nucleares de alcance intermedio. Pero el Grupo de Planificación Nuclear y el Consejo de la OTAN también son importantes, porque allí se celebran muchas reuniones informativas de los negociadores de los Estados Unidos, y el Consejo es el órgano de decisión final de la Alianza (NATO 2022).

En este sentido, las posiciones de Europa Occidental sobre el control de las armas nucleares variaban significativamente en este período, según se trate de armas nucleares estratégicas o de armas nucleares en Europa. En cuanto al control de las armas estratégicas, la postura europea era notablemente unificada y coherente. Todos los países europeos apoyaban la continuación del Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos de 1972⁷⁸. Trataron de persuadir a los estadounidenses de que se atuviesen a la "interpretación restrictiva" del Tratado, es decir, que se abstuviesen de realizar pruebas que pudiesen poner en peligro su supervivencia, y de acordar con los soviéticos que observasen las estipulaciones del Tratado el mayor tiempo posible (Davis 2002). Francia y Reino Unido confiaban en la capacidad de sus fuerzas nucleares, para el futuro previsible, para penetrar en las defensas soviéticas. Pero a largo plazo, la credibilidad de su disuasión podría verse seriamente comprometida si se produjese una "carrera de defensa estratégica" sin restricciones. Muchos conservadores europeos, de hecho, temían las consecuencias

⁷⁸ El Tratado sobre Misiles Antibalísticos (Tratado ABM o ABMT) (1972-2002) fue un tratado de control de armas entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la limitación de los sistemas de misiles antibalísticos (ABM) utilizados para defender zonas contra armas nucleares lanzadas por misiles balísticos. Según los términos del tratado, cada parte estaba limitada a dos complejos ABM, cada uno de los cuales debía limitarse a 100 misiles antibalísticos. Véase el texto completo del Tratado en el siguiente enlace: <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/101888.htm#text> (Acceso 07/04/2022)

negativas de la Iniciativa de Defensa Estratégica⁷⁹ (IDE) para la estrategia de respuesta flexible de la OTAN (Müller 1987a).

Aunque la IDE fue apoyada por los líderes conservadores alemanes, franceses y británicos, no así fue por el resto de fuerzas políticas. Mantener el Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos era visto como una protección contra los cambios demasiado rápidos e impredecibles en el entorno estratégico. Para el centro-izquierda, el Tratado era visto como el pilar del régimen de control de armas y un gran obstáculo para una carrera armamentista sin obstáculos. Temían que, con la desaparición del Tratado, el control de armas llegase a su fin. Por último, la extrema izquierda, aunque crítica con los límites del control de armas, no veía ninguna posibilidad de avanzar hacia su objetivo declarado de desarme si se perdiesen incluso los modestos logros del control de armas. Así que había una amplia coalición que apoyaba el Tratado. En la medida en que una intensificación de la carrera de armamentos en el espacio supondría una carga más para la controvertida cuestión del Artículo VI del TNP, la posición europea era coherente con el mantenimiento del régimen (Müller 1989).

Lo mismo ocurría con el SALT II⁸⁰. Los países europeos trataban de convencer a los Estados Unidos de la necesidad de atenerse a los límites de este Tratado no ratificado; cuando esos límites se rompieron finalmente con el despliegue de los bombarderos B-52 armados con misiles de crucero en el otoño de 1986, hubo expresiones de fuerte crítica, decepción y desafío en toda Europa Occidental (Sartori 1985).

Sin embargo, en lo que respecta a las fuerzas nucleares de alcance intermedio, se podía observar algunas contradicciones irónicas en las actitudes europeas. Los europeos contribuyeron a establecer la "opción cero" para la eliminación de todas las fuerzas nucleares de teatro de operaciones de largo alcance de Europa como política oficial de la

⁷⁹ La Iniciativa de Defensa Estratégica, era un sistema de defensa antimisiles propuesto para proteger a Estados Unidos de los ataques de armas nucleares estratégicas (misiles balísticos intercontinentales y misiles balísticos lanzados desde submarinos). El concepto fue anunciado el 23 de marzo de 1983 por el presidente Ronald Reagan.

⁸⁰ El SALT II fue una serie de conversaciones entre los negociadores estadounidenses y soviéticos de 1972 a 1979 que pretendían reducir la fabricación de armas nucleares estratégicas. Fue una continuación de las conversaciones del SALT I y estuvo dirigida por representantes de ambos países. Fue el primer tratado de armas nucleares que supuso una reducción real de las fuerzas estratégicas a 2.250 de todas las categorías de vectores por ambas partes. Véase el texto completo del Tratado en el siguiente enlace: https://www.nti.org/wp-content/uploads/2021/09/salt_2.pdf (Acceso 07/04/2022)

OTAN en 1981. Luego siguieron presionando a los Estados Unidos para que negociaran seriamente un acuerdo sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio, sobre la base del enfoque del "acuerdo provisional" (100 ojivas en Europa para ambas partes). Sin embargo, cuando la noticia de una "opción cero" en Reikiavik llegó a las capitales europeas, hubo una reacción inesperada de conmoción. Sin duda, algunas de las reacciones negativas se relacionaron con la falta total de consultas previas con los Estados Unidos, y con la arrolladora retórica del presidente Ronald Reagan de la completa desnuclearización del mundo en un corto período de tiempo.

Los miembros escandinavos de la OTAN, España, Grecia y los estados del Benelux no vacilaron en su apoyo a la "opción cero". Bélgica y los Países Bajos, dos de los países de despliegue de fuerzas nucleares de alcance intermedio, estaban particularmente ansiosos por conseguir un acuerdo de control de armas de este tipo. El gobierno de coalición belga había tenido grandes dificultades para mantener su compromiso de 1979 de desplegar 48 misiles de crucero. El asunto puso una tensión adicional en un país ya profundamente dividido en otros asuntos. Deshacerse de los 48 misiles liberaría al gobierno de una carga política permanente. El gobierno holandés, básicamente en la misma situación, se alegraría aún más ya que en este caso el despliegue de los misiles ni siquiera tendría que llevarse a cabo. Por el contrario, Francia se mantuvo firme en su oposición; los ministros de Asuntos Exteriores y Defensa expresaron sus reservas en términos inequívocos. Sin embargo, al cabo de algunas semanas, el primer ministro Chirac y el presidente Mitterrand adoptaron posiciones más moderadas, tratando evidentemente de alinearse con la mayoría de sus conciudadanos europeos (Müller 1989).

Las señales de Londres también eran algo contradictorias. En el Ministerio de Defensa había obviamente preocupaciones sobre las consecuencias estratégicas: ¿Sería la OTAN capaz de aplicar su estrategia nuclear sin que quede al menos alguna capacidad de fuerzas nucleares de alcance intermedio residual en Europa? Sin embargo, con las elecciones pendientes, y dos partidos de la oposición decididos a insistir en las cuestiones de control de armamentos durante la campaña, el gobierno de Thatcher reafirmó su apoyo a la "opción cero"; pero Thatcher extrajo, durante su visita a Washington en noviembre de 1986, la promesa de Reagan de no renovar su propuesta de Reikiavik de librar completamente al mundo de los misiles nucleares balísticos. El gobierno británico sopesó

su decisión sobre una segunda “opción cero”⁸¹ durante algún tiempo, la cual finalmente apoyó. El Reino Unido propuso excluir los sistemas de terceros, es decir, los Pershing II⁸² alemanes, de dicho acuerdo y pidió un “cero global”. Pero el anuncio británico, durante una reunión del Grupo de Planificación Nuclear de la OTAN, fue notable, ya que se produjo en medio de la confusión e indecisión de Alemania Occidental (Müller 1989).

Entre los demás países europeos, Dinamarca, España y Grecia se mostraron muy partidarios de la segunda “opción cero”. Los demás no hicieron una declaración pública de su posición, pero explicaron al ministro de Defensa alemán, Manfred Wörner, durante la reunión del Grupo de Planificación Nuclear de la OTAN en mayo de 1987 que no podía contar con su apoyo para su oposición a la “opción cero”. Wörner también se encontró con el rechazo decidido de sus colegas europeos a su propuesta de tener algunos despliegues de Pershing II fuera de Alemania Occidental. El Grupo de Planificación Nuclear también preveía un despliegue compensatorio de fuerzas nucleares intermedias de un alcance inferior a 500 kilómetros, una perspectiva que probablemente causaría nuevas fisuras en el país de despliegue más probable, Alemania Occidental (Yost 1982)

El debate llegó a su punto culminante sobre el destino del Pershing II. Mientras el Ministerio de Defensa alemán estaba considerando la modernización de sus 72 sistemas obsoletos, los soviéticos exigían firmemente su inclusión en cualquier acuerdo sobre fuerzas nucleares intermedias. El gobierno alemán, con el apoyo de Estados Unidos, se opuso por un tiempo. Pero la presión creció, ya que el gobierno de Washington no estaba dispuesto a sacrificar su primer gran éxito en el control de armamentos debido a la peculiaridad alemana. Bajo la presión, algunos portavoces alemanes se deslizaron a un lenguaje muy ambiguo: se afirmó que los Pershing II no podían ser tratados como

⁸¹ La denominada segunda “opción cero” fue una propuesta de desarme bilateral presentada por la Unión Soviética en 1987 que afectaba a sistemas de misiles con alcances de entre 500 a 100 kilómetros. Esta oferta fue especialmente delicada en el momento ya que el único país de la OTAN que tenía un sistema de misiles de ese tipo era Alemania Occidental. Para más información véase Zaretsky, N. (2018). Nuclear Freeze in a Cold War: The Reagan Administration, Cultural Activism, and the End of the Arms Race. *Journal of American History*, 105(1), pp.218–219.

⁸² El Sistema de Armas Pershing II era un misil balístico de medio alcance de dos etapas con combustible sólido, diseñado y construido por Martin Marietta para sustituir al Sistema de Misiles de Artillería de Campo Pershing como principal arma de teatro con capacidad nuclear del Ejército de los Estados Unidos. Para más información véase el siguiente enlace: <https://web.archive.org/web/20200806092219/https://www.scribd.com/doc/64061132/TM-9-1425-386-10-1> (07/04/2022)

"sistemas de terceros", un término normalmente reservado para las fuerzas nucleares independientes de Francia y Reino Unido, y un estatus claramente no permisible para Alemania Occidental en virtud de sus obligaciones con el TNP. Al final, el Canciller Kohl cortó el nudo gordiano al declarar unilateralmente que los misiles Pershing II serían eliminados sin reemplazo al final de su tiempo de servicio. La "opción cero" estaba finalmente aplicada (Lockheed Martin 2018)

La cuestión de las fuerzas nucleares de alcance intermedio reveló una vez más la diversidad y la incoherencia entre los europeos en materia de estrategia nuclear y control de armamentos. Había una falta de cultura estratégica en Europa Occidental, donde los argumentos sobre el acoplamiento, el desacoplamiento, las necesidades estratégicas y las oportunidades de control de armamentos se mezclaban con los instintos políticos de los proponentes de las diferentes posiciones.

2.2.2. La CEE y la prohibición de los ensayos nucleares

La cuestión con respecto a los ensayos nucleares adquirió también especial relevancia con la moratoria de los ensayos soviéticos de agosto de 1985 a febrero de 1987. Los soviéticos esperaban poder inspirar a la opinión mundial para persuadir a Washington de que se sumara a esta moratoria y, con el tiempo, concertar un tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares. El interés soviético era prevenir los ensayos nucleares relacionados con el programa de la IDE de los Estados Unidos. La IDE, por otra parte, ha sido uno de los principales motivos de la obstinada negativa estadounidense a seguir el ejemplo soviético. En esta situación, varios países europeos se enfrentaron al incómodo dilema de tomar el lado soviético contra su principal aliado, o renunciar a una preferencia política de larga data por un TPCEN (Wenger y Gerber 1999).

La posición más consistente, en un extremo del espectro de Europa Occidental, la ocupaba Francia. El mantenimiento de la disuasión nuclear francesa independiente era, y sigue siendo, un objetivo nacional que goza del consentimiento unánime de la sociedad francesa. Los ensayos se consideraban una parte indispensable de la política de disuasión nuclear, al menos mientras Francia sufriese cierto retraso en la tecnología de las ojivas, y mientras tuviese que protegerse de los avances en las tecnologías defensivas (Müller 1989).

Francia se negó rotundamente a firmar los protocolos de la Zona Libre de Armas Nucleares del Pacífico Sur y no reconoce la existencia de esta zona, que privaría a Francia del derecho a probar sus armas nucleares en el atolón de Mururoa. Por consiguiente, Francia dejaba así claro que la moratoria de los ensayos soviéticos no tendría ningún impacto en el programa de ensayos francés. El fin de los ensayos nucleares, declaró el representante de Francia ante la Conferencia de Desarme, sólo era concebible como corolario de un proceso a largo plazo de reducción de armamentos, no como su condición previa (Müller 1989).

Durante su visita a Moscú en mayo de 1987, el primer ministro Chirac aclaró aún más la posición francesa insistiendo en una condición que hace casi imposible la participación de Francia en una prohibición de los ensayos en un futuro previsible: una reducción de los arsenales nucleares de las superpotencias al nivel francés. En la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1986 y 1987, Francia votó sistemáticamente en contra de cualquier moción encaminada a establecer negociaciones sobre un TPCEN, emitiendo repetidamente el único voto negativo (Müller 1989).

Por otra parte, la política declarada del Reino Unido, el segundo Estado europeo con armas nucleares, era menos negativa. Pero en la práctica, el Reino Unido no se ha comportado de manera muy diferente a Francia. Desde que las negociaciones tripartitas terminaron en 1980, ha continuado describiendo un TPCEN como un objetivo de la política británica. A diferencia de los Estados Unidos, el Reino Unido no relacionaba principalmente los ensayos nucleares con la continuación de la disuasión nuclear. Si bien esta es la posición no oficial de muchos miembros del establecimiento de producción de armas nucleares del Reino Unido, no formaba parte de la política oficial del gobierno. Por el contrario, aunque declaraban el continuo interés británico en un TPCEN, los británicos insistían en que todavía no se había encontrado una solución satisfactoria para el problema de la verificación y que, por lo tanto, por el momento, un TPCEN estaba fuera de su alcance (Müller 1989).

Junto con Estados Unidos, el Reino Unido se resistió a los intentos de encontrar un lenguaje de compromiso en la Conferencia de Desarme, donde algunas propuestas, en su opinión, comprometerían a los Estados poseedores de armas nucleares a un TPCEN incluso antes de que se iniciaran las negociaciones. El llamamiento a entablar negociaciones sin prejuicios en cuanto al resultado era lo máximo que podían aceptar (Johnson 2009). Por consiguiente, el Reino Unido, al igual que Francia y los Estados

Unidos, se resistieron a la formación de un grupo de trabajo especial sobre la negociación de un TPCEN en el marco de la Conferencia de Desarme. En la Primera Comisión de las Naciones Unidas en 1986, el Reino Unido emitió su voto en contra de tres resoluciones (una en la que se pedía a la Conferencia de Desarme que concluyera un TPCEN, una moratoria y una conferencia para convertir el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos en un TPCEN mediante enmienda). En dos casos, los británicos se abstuvieron: en una resolución de algunos Estados occidentales y no alineados y neutrales para establecer un Comité Especial para iniciar la labor práctica sobre un TPCEN, y en una propuesta para que los Estados poseedores de armas nucleares notifiquen al secretario general de las Naciones Unidas con información detallada inmediatamente después de cada ensayo nuclear (Müller 1989).

Para Alemania Occidental, la principal dificultad era que el TPCEN había sido un objetivo declarado de la política alemana durante años y tenía cierto atractivo popular; por otra parte, era difícil para un gobierno alemán llevar a cabo una prohibición de ensayos directamente cuando el principal aliado se opone por motivos de principio. Más allá de eso, la situación interna en los años 1980 era complicada. La oposición, los socialdemócratas y los verdes, desafiaban en varias ocasiones las políticas gubernamentales de control de armas y seguridad y criticaban lo que consideraban una inclinación demasiado fuerte hacia los deseos americanos. Debido a que la distensión y el control de armas contaba con un fuerte apoyo entre la población alemana, incluyendo muchos votantes conservadores, el gobierno de Helmut Kohl prestó la debida atención al tema. El Ministerio de Defensa estaba ansioso por que la credibilidad del paraguas nuclear de los Estados Unidos no sufriese un problema de fiabilidad técnica; la Fundación Konrad-Adenauer, un think-tank de la CDU, publicó, en 1986, un estudio sobre los ensayos que se hizo eco de los principales contraargumentos del Pentágono: no hay disuasión sin ensayos (Enders 1986). Por otra parte, Volker Rühle, el vicepresidente del grupo en el Bundestag de la CDU/ CSU y uno de los principales portavoces de la política exterior y de seguridad, propuso en el verano de 1986 una moratoria multilateral. La posición gubernamental conjunta se expresó en una resolución del Bundestag. La resolución pedía al gobierno que hiciera más por un TPCEN, reafirmando así el compromiso alemán con la prohibición de los ensayos nucleares (Müller 1989).

Los comentarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania Occidental sobre la moratoria soviética fueron notablemente más positivos, aunque con cautela, que los del

Reino Unido o Francia. El ministro de Relaciones Exteriores, Hans-Dietrich Genscher, acogió con satisfacción la prórroga de la moratoria soviética en el verano de 1986 como un paso útil que demostraba el compromiso soviético con el control de armamentos. Incluso expresó la esperanza de que ello pudiera conducir a la conclusión de una prohibición de los ensayos en la siguiente cumbre entre los Estados Unidos y la Unión Soviética (Deutsche Welle – Sin fecha). Los alemanes trataron de salvar la brecha entre los elementos contradictorios de su política de prohibición de los ensayos trabajando en los aspectos técnicos de la verificación y desarrollando un enfoque gradual para un TPCEN. Dado que no se vislumbraba una prohibición de los ensayos, la imposición de nuevos límites a los rendimientos de los ensayos, la limitación del número de ensayos anuales y el desarrollo de un sistema mundial de verificación sísmica serían, en opinión de Alemania Occidental, pasos razonables hacia el progreso mientras prosiguiesen las negociaciones sobre un TPCEN. Ya en 1985, la delegación alemana en la Conferencia de Desarme presentó un documento de trabajo que contenía una descripción detallada de la forma en que podría instalarse gradualmente un sistema de ese tipo (Müller 1989).

El delegado alemán en la Conferencia de Desarme propuso, en enero de 1986, el inicio inmediato de la construcción de un sistema mundial de estaciones de control sísmico. Esto podría ayudar a adquirir experiencia en materia de verificación, lo que no sólo ayudaría a verificar un TPCEN si se concluyera, sino que también proporcionaría información valiosa y útil para las negociaciones mientras se estuvieran celebrando conversaciones sobre un tratado. Los alemanes tomaron la iniciativa durante los períodos de sesiones del Comité Especial de Expertos Científicos de la Conferencia de Desarme para especificar las condiciones de un sistema mundial fiable de verificación; el país ofreció sus centros de datos sísmicos para que los utilizaran científicos de cualquier país (Müller 1989).

En cuanto a los otros Estados europeos, Italia, Bélgica y Portugal se comportaron de manera similar a Alemania Occidental. Los Países Bajos tendían a ser moderadamente críticos con la política de los Estados Unidos, al igual que los daneses. Ambos países votaron repetidamente de forma diferente a los Estados occidentales con armas nucleares en la Primera Comisión. Esto también se aplica a Irlanda que, como Estado neutral, estaba integrado en un marco consultivo diferente dentro de las Naciones Unidas y la Conferencia de Desarme. La posición pro-TPCEN más pronunciada entre todos los miembros europeos de la OTAN fue adoptada por Grecia. El primer ministro Andreas

Papandreou se unió a la Iniciativa de Paz de las Seis Naciones, en la que también participaron los jefes de gobierno sueco, mexicano, argentino, tanzano e indio. Este grupo hizo de la prohibición de los ensayos nucleares su tema central. En consecuencia, Papandreou se posicionó repetidamente en fuerte oposición a las posturas adoptadas por los Estados Unidos y los dos Estados europeos con armas nucleares (Müller 1989).

En resumen, las posiciones europeas sobre la prohibición de los ensayos variaban mucho en este período. Sin embargo, una mayoría estaba a favor. Si bien aún faltaba mucho para que se lograra redactar un TPCEN, la influencia europea tuvo algún efecto en la decisión de los Estados Unidos de pasar del rechazo categórico de toda iniciativa encaminada a la prohibición de los ensayos a una inclinación a considerar seriamente algunas limitaciones adicionales a los ensayos como pasos graduales. Esta política se aplicó en las renovadas negociaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética sobre nuevos límites a los ensayos a finales de los años 1980.

3. La No-Proliferación Nuclear en la Comunidad Europea entre 1988 y 1992

Tal y como hemos podido observar en el anterior epígrafe, y aún a pesar de la diversidad y la incoherencia entre los europeos durante el período entre 1985 y 1987, tuvo lugar una lenta re aproximación de las políticas de los 12 Estados miembros de la CE en materia de no-proliferación. No obstante, entre 1988 y 1992 se produjo un cambio sin precedentes en los posicionamientos y acciones comunes de los Estados miembros en este ámbito político en comparación con los años anteriormente revisados, ya que fue durante este período cuando se logró alcanzar una armonía entre las políticas de no-proliferación a nivel comunitario.

3.1. El fin de la Guerra Fría y el debate sobre el papel de las armas nucleares en la seguridad de Europa

El principal cambio que se produjo en el marco de seguridad europeo, y que propició la armonización antes mencionada entre los Estados de la CE, fue el fin de la Guerra Fría entre 1988 y 1990, y la desintegración de la Unión Soviética en 1991. La retirada del ejército rojo de Europa Oriental, la disolución del Pacto de Varsovia, y el progresivo avance de los mecanismos de control de armamentos y desarme propiciaron que los

Estados europeos se vieron obligados a re-conceptualizar su posición con respecto a la no-proliferación nuclear (CVCE – Sin fecha b)

Al mismo tiempo, estos hechos dejaron obsoletos los argumentos empleados por Francia y el Reino Unido para justificar sus arsenales nucleares. El papel especial de las potencias nucleares se justificaba en base a una garantía de seguridad frente a la expansión del comunismo. Con esta amenaza desaparecida, la preservación de los arsenales nucleares en Europa Occidental perdió toda lógica. Previendo esta situación, el gobierno francés indicó a principios de los años 1990 la posibilidad de desarrollar una doctrina nuclear europea. Esto abrió el debate con respecto a una opción nuclear europea o una Unión Europea con capacidades nucleares heredadas de los programas nucleares de Francia y el Reino Unido⁸³ (Heuser 1993). No obstante, según la interpretación válida del TNP, para que la Unión Europea pueda ser considerada un Estado nuclear, debe convertirse en un Estado soberano, algo que a día de hoy sigue sin ser.

Al mismo tiempo, en estos debates se plantearon los riesgos asociados con una posible nuclearización de la Unión Europea. El primer riesgo estaría relacionado con el régimen de no-proliferación nuclear. Mientras que una Unión Europea soberana podría legalmente disponer de capacidades nucleares heredadas, las consecuencias políticas de dicho proceso podrían ir en detrimento del régimen de no-proliferación. Por un lado, los Estados no nucleares criticarían dicho proceso, lo cual ensancharían aún más la brecha existente entre Estados nucleares y Estados no nucleares. Por el otro, tendría lugar una concentración y expansión geográfica de las capacidades nucleares en territorios de la OTAN, y concretamente en Europa. Los Estados no nucleares considerarían esto un deterioro significativo del régimen de no-proliferación ya que Estados no nucleares devendrían automáticamente Estados nucleares. El segundo riesgo es que las armas nucleares son un anatema en varios países europeos y muy impopulares en una gran parte de la población europea y en sus élites políticas. Que la Unión Europea deviniese un Estado nuclear sería muy controvertido en términos de política interna de varios, sino la mayoría, de Estados europeos. Esta controversia solamente ayudaría a ensanchar las divisiones entre los propios Estados europeos con respecto a la no-proliferación nuclear, y en definitiva iría en detrimento del proceso de integración europea (Müller 1993).

⁸³ Esto se formuló a través de la propuesta de la “*disuasión concertée*” o disuasión concertada, la cual será analizada con más detalle en capítulos posteriores.

A parte de estas cuestiones, también se puso sobre la mesa, y se cuestionó, la utilidad de las armas nucleares en el futuro de la seguridad europea. Tras el fin de la Guerra Fría, la obsolescencia de las armas nucleares como instrumentos de política exterior se puso en el centro de todos los debates públicos. A parte de que se abrieron muchos y nuevos debates con respecto a las nuevas amenazas no-estatales y como hacerles frente (Zadra 1992).

Las conclusiones de estos debates en el seno de la Unión Europea resultaron en que Francia y el Reino Unido debían de preservar sus arsenales y debían ser ellos los que los gestionaran. Al mismo tiempo, los Estados miembros acordaron que antes de que Francia o Reino Unido hiciesen uso de sus arsenales nucleares, se debe tomar una decisión conjunta en el Consejo de la CE. También se puso sobre la mesa el desarrollo de un grupo europeo de planificación nuclear que complementase al ya existente en la OTAN.

3.2. La política de no-proliferación nuclear

La política en materia de no-proliferación nuclear fue donde la CE llevó a cabo mayores transformaciones y convergencias durante este período. El principal cambio producido fue el reconocimiento por parte de la élite política europea de los riesgos ligados a la proliferación nuclear. Desde 1990 en adelante, no ha habido ningún evento internacional donde la cuestión de la no-proliferación no haya figurado en la agenda política de la CE y la CPE (Müller 1991).

A través del CPE los Estados europeos comenzaron a unificar posiciones con respecto a esta cuestión y a proyectarlas sobre el resto del sistema internacional. Esto devino evidente en la Conferencia General del OIEA de 1989 donde, por primera vez, la delegación francesa en representación de la Presidencia del Consejo de la CE, dio un discurso en nombre de los entonces 12 Estados miembros de la CE. En ella se exponía de forma equilibrada el profundo interés de los países de la CE por la no-proliferación y su aprecio por las salvaguardias del OIEA. La declaración puso énfasis en el objetivo de la no-proliferación e incluso mencionaba favorablemente el TNP sin comprometer al país no miembro (es decir, Francia) con sus términos (Grand 2000)

Esto fue seguido por la primera cumbre comunitaria sobre no-proliferación de Dublín en 1990. En esta cumbre, el Consejo de la CE emitió su primera declaración exhaustiva sobre la no-proliferación nuclear, antes de que comenzara la cuarta Conferencia de Revisión

del TNP, un cambio notable desde 1985. La declaración volvía a insistir en el aspecto de seguridad del interés de Europa por la no-proliferación y en la unanimidad de este interés, y seguía subrayando la importancia del régimen de no-proliferación y el papel destacado que el TNP desempeñaba en él, incluso antes de que Francia accediese al mismo en 1992. El hecho de que los franceses aceptaran incluso refrendar el apoyo de los 12 para que la Conferencia de Revisión fuese un éxito demuestra un grado de unidad sin precedentes en una cuestión que ha sido muy divisiva durante años. Además, apuntaba a una evolución de la política francesa que iba a dar sus frutos en 1992 (Grand 2000). La promoción de la energía nuclear se equilibró con un mayor énfasis en las cuestiones de seguridad. La presidencia irlandesa también logró un consenso para formar un "caucus" del CPE durante la Conferencia de Revisión, a la que Francia asistiría como observador. En este sentido, la declaración encumbró a la CPE como mecanismo fundamental para expandir el mensaje europeo en pro de la no-proliferación, y representó un resultado tangible en el cual Europa demostraba al mundo su liderazgo y la prioridad que le daba a la no-proliferación de las armas nucleares (Müller 1993).

Sin embargo, la actuación de los 12 como grupo durante la Conferencia de Revisión del TNP de 1990 fue decepcionante. El signo más significativo de unidad fue la referencia universal de los países de la CE a la cumbre de Dublín. Sin embargo, al igual que en 1985, los países de la CE estaban divididos en cuanto a la prohibición total de los ensayos nucleares, la ampliación de las salvaguardias en los Estados con armas nucleares y la cuestión de las salvaguardias totales. El "caucus" de la CE se reunió, pero trabajó más en la preparación de la próxima Conferencia General del OIEA que en el éxito de la Conferencia de Revisión del TNP (Boyer et al. 1996)

Durante las negociaciones del Tratado de Maastricht, la no-proliferación fue definida unánimemente como un tema indiscutible para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y fue designada en el anexo del Tratado como una de las áreas donde el procedimiento de votación sería a través de mayoría relativa. Esta creciente convergencia entre los Estados miembros favoreció una posición unificada durante el proceso para las reformas de las salvaguardias del OIEA (Bloj 2021)

La reaproximación de las posiciones dentro de la CE fue también posible gracias a cambios sustanciales en la política interna de los Estados miembros. El más visible de todos fue el acceso de Francia al TNP. Esta decisión eliminó las complicaciones relacionadas con el supuesto "singularismo" francés a la hora de redactar declaraciones

conjuntas. De hecho, ya en la Conferencia General del OIEA de 1989, Francia enfatizó públicamente su contribución a la cohesión de la política europea de no-proliferación. Esto puede considerarse un paso significativo hacia la armonización o comunitarización en el modo de actuación de la CE en este ámbito político ya que esta fue la primera vez que los 12 Estados miembros fueron capaces de dejar a un lado sus diferencias con respecto a cuestiones de política exterior sensibles. El hecho de que esto fuese alcanzado durante la presidencia francesa del Consejo de la CE fue todo un logro (Müller 1993).

En esta conferencia, los entonces 12 Estados miembros enfatizaban el hecho de que la OIEA ha obtenido resultados sustantivos y que seguirían apoyando a la organización. Los Estados miembros señalaron la necesidad de profundizar en dos aspectos o cuestiones. En primer lugar, la proliferación de armas y la necesidad de reducirlas a través de controles más rígidos en las exportaciones de materiales nucleares, equipos técnicos y tecnología nuclear; mientras que a los países en vías de desarrollo se les debía garantizar el acceso a dichas tecnologías para que puedan desarrollar la producción y uso de la energía nuclear con fines pacíficos (Müller 1993).

Tras este avance sin precedentes, la propia Francia remitió un borrador de declaración en la conferencia de Dublín de 1990. Este borrador acabó siendo el primer comunicado público sobre no-proliferación nuclear publicado por la CE. En esta declaración, los 12 Estados miembros enfatizaron otra vez su posición común con respecto a la no-proliferación nuclear y reiteraron su determinación a trabajar conjuntamente en esta cuestión. También puede considerarse un ejemplo de mayor cohesión en este ámbito político la publicación de un comunicado conjunto en la Conferencia de Desarme de Ginebra a través del mecanismo de la CPE en 1992 (Arms Control Association 2022)

Todos estos avances pudieron ser posibles debido al consenso generalizado con respecto al TNP, por vez primera, como elemento esencial para garantizar la preservación del régimen de no-proliferación nuclear. Para los europeos el TNP devino un pilar fundamental de la seguridad en el continente. Su rol como marco constringente del comercio y las exportaciones de materiales sensibles era uno de los elementos más señalados por los Estados europeos, especialmente por Países Bajos, Alemania y Francia. No obstante, España, Bélgica e Italia señalaban las debilidades fundamentales del tratado. Por ejemplo, su carácter discriminatorio y su incapacidad para forzar a los Estados nucleares para que procedan a desarmarse. Además, todos los Estados europeos criticaban la capacidad del TNP para coartar a estados umbral (Müller 1993).

Debido al hecho de que el TNP no es ni universal ni perfecto, los Estados miembros temían la posibilidad de que el Tratado colapsase en un futuro. La discriminación entre Estados nucleares y Estados no nucleares, además de la falta de progreso en el proceso de desarme, eran considerados los principales riesgos para la supervivencia del Tratado por parte de los Estados europeos. A esto hay que añadir la posibilidad de que se propague la tecnología y el material nuclear, haciendo posible que un estado umbral devenga una potencia nuclear; los problemas del sistema de salvaguardias del OIEA; la falta de resultados de los programas de ayuda y asistencia; y el terrorismo nuclear (Herrera 2018)

Varios países, entre ellos Francia, Reino Unido, Grecia y España, recomendaban proceder a realizar reformas sustanciales del TNP para garantizar su supervivencia después de la Conferencia de Revisión de 1995. Estas propuestas incluían: menos discriminación, mejores procesos de verificación, y un acuerdo con respecto a la imposición de sanciones (Dhanapala y Rauf 2017)

3.3. La CE y el régimen de no-proliferación nuclear

Las dos áreas de mayor actividad de la CE en el régimen de no-proliferación nuclear durante este período fueron las Conferencias de Revisión del TNP y los esfuerzos para mejorar el sistema de salvaguardias del OIEA tras la Guerra del Golfo.

Con respecto al OIEA, este era visto como la espina dorsal del régimen de no-proliferación nuclear por los Estados europeos ya que garantiza la aplicación del sistema de salvaguardias que impide que el material y la tecnología nuclear sensible puedan ser desviados para proceder a realizar actividades delictivas. Con respecto a las dinámicas internas del OIEA, los debates impulsados por los Estados europeos con respecto a la necesidad de inspecciones especiales, información de diseño temprano, las inspecciones durante la construcción de centrales nucleares, y las notificaciones universales facilitó que se llevasen a cabo cambios en la Junta de Gobernadores. La acción coordinada de los europeos también ayudó a convencer a los Estados no nucleares que formaban parte de la Junta a que aceptasen salvaguardias más restrictivas (Müller 1993).

Una muestra más de la cohesión en lo que respecta a la posición de la CE en el OIEA tuvo lugar el 12 de junio de 1991 cuando, por primera vez, el representante de la Comisión Europea tomó parte en el trabajo de la Junta de Gobernadores. Esto fue un hito histórico ya que los trabajos de la junta suelen estar cerrados al público y sólo pueden acceder los

Estados miembros. Al mismo tiempo, países como Francia que tradicionalmente hubieran vetado la posibilidad de que la Comisión Europea tomase parte en los trabajos de la junta, esta vez no se negó (Müller 1993).

En definitiva, tanto la CE como el Consejo Europeo apoyaron las labores que debía desarrollar el OIEA tras el final de la Guerra del Golfo. Los Estados europeos centraron su atención en mejorar la credibilidad y eficiencia de la agencia. No obstante, esto no se tradujo en un aumento inmediato del presupuesto de la misma ya que esto siguió siendo la principal cuestión contenciosa entre los Estados de la CE.

Con respecto a las Conferencias de Revisión del TNP, la cuarta conferencia logró alcanzar un acuerdo sobre varias cuestiones de importancia para el OIEA y sus salvaguardias, pero no obstante fue imposible alcanzar un consenso con respecto al documento final. Una de las cuestiones controvertidas de dicha conferencia fue hasta qué punto la aceptación y aplicación de las salvaguardias totales o de amplio espectro debería de ser una condición *sine qua non* para aprobar exportaciones de material nuclear. Alemania, por ejemplo, aplicó esta política en el mismo momento en que se clausuró la conferencia. Por su parte, Bélgica se negó a aplicar esta política al menos que todos los países abastecedores, y en particular Francia, la aplicasen. Por lo tanto, existía una división clara en las posiciones de los estados de la CE en las Conferencias de Revisión, y en particular con respecto a la aplicación de las salvaguardias de amplio espectro. Esta cuestión no se resolvió hasta el 24 de septiembre de 1991, cuando Reino Unido y Francia anunciaron su decisión de requerir salvaguardias de amplio espectro o totales como una condición para la exportación de material nuclear, equipamiento, y tecnología nuclear (MacLachlan 1991).

Una de las actividades más importantes de la CE fue el intenso debate, basado en una sugerencia alemana, sobre una iniciativa de no-proliferación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La aportación europea contribuyó a la histórica declaración del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992, en la que se declaraba la proliferación de armas de destrucción masiva como "*una amenaza para la paz y la seguridad internacionales*" (Boyer et al. 1996, p.33).

En la mayoría de las cuestiones políticas y de seguridad, para 1992, los Estados de la CE estaban actuando de acuerdo con lo indicado por la OIEA. Por ejemplo, apoyo a la no-proliferación y al TNP, aplicación de las salvaguardias del OIEA, Iraq, acciones contra Israel y Sudáfrica, y participación generalizada en los trabajos del Organismo. Una

muestra de ello fue la creación de un mecanismo de representación de la CE en las Conferencias Generales del OIEA (IAEA 2016b).

3.4. La cuestión del desarme nuclear

Con respecto a la cuestión del desarme nuclear, durante este período la mayoría de los Estados europeos se posicionaban a favor del mismo. Además, indicaban que había una relación directa entre el desarme nuclear y la supervivencia del TNP. Este era el caso de Países Bajos, Reino Unido, España y Bélgica. Sin embargo, Francia e Italia negaban que existiese tal vinculación. Alemania se mostraba una vez más dividida sobre esta cuestión (Müller 1993).

Por otra parte, la relación entre la estrategia nuclear de la OTAN y la viabilidad del régimen de no-proliferación sin potencias nucleares representaba un problema para estos países. También había países como Grecia, Francia, Italia y España que negaban que tal vinculación existiera entre ambas cuestiones. Reino Unido y Alemania nunca se pronunciaron; y Países Bajos indicaba que la relación era a la inversa: Mientras que la estrategia nuclear de la OTAN no dañaba al régimen de no-proliferación, la reducción de armamentos nucleares en Europa podría ayudar a que otros estados ratificasen el TNP (Müller 1993).

El papel que debía jugar el desarme nuclear en la política comunitaria, y de los Estados miembros, de no-proliferación se reflejó en dos posiciones: Por un lado, una facción fuerte de desarmadores y controladores de armas en todos los países enfatizaban el interés de la CE y de sus Estados miembros en proceder al desarme nuclear dentro del marco de la no-proliferación. Existían dudas con respecto a cuanta influencia tenía Europa para poder llevar a cabo tal iniciativa. El problema de la unidad europea, dados los intereses de Francia y Reino Unido, también se mencionó como factor obstaculizador para el desarrollo de una iniciativa europea de desarme. Por el otro lado, Países Bajos, Italia, y España apoyaban una reducción de armamentos nucleares, pero que era necesario mantener una capacidad mínima de disuasión nuclear (European Parliament 2020). Al mismo tiempo existía un consenso generalizado con respecto a la necesidad de redactar un tratado que prohibiese los ensayos nucleares en su totalidad para que el TNP pudiese seguir siendo aplicado; además de que una prohibición de los ensayos nucleares prevendría cualquier carrera armamentística y desincentivaría el desarrollo de nuevas

armas nucleares. El único país que se posicionó en contra de esta iniciativa fue Francia ya que consideraba que los ensayos nucleares eran necesarios para garantizar la disuasión. Más allá de la posición de Francia, también existía un consenso con respecto a la necesidad de que la iniciativa de redactar un tratado de estas características fuese europea. Ahora bien, existían discrepancias en cómo debería ser dicha iniciativa: Alemania, el país más dividido en esta cuestión, consideraba o bien se debía realizar una pasiva aceptación de las negociaciones por parte de las grandes potencias sobre esta cuestión o bien, se debía proceder a presentar una iniciativa genuinamente europea (Singh y Herrera 2021)

3.5. Hacia una Política Europea Común en materia de no-proliferación nuclear

En general había un apoyo sustancial por parte de los Estados europeos para que se promoviese la cooperación en el ámbito de la no-proliferación nuclear. Todos ellos reconocían que la proliferación nuclear suponía el principal peligro para la seguridad global y de Europa. Ahora bien, hay que reconocer que la cooperación europea en este ámbito había sido infructuosa e insuficiente.

No obstante, no hay que obviar los logros alcanzados durante este período. Por ejemplo, la declaración conjunta de 1989, que fue la guía general empleada por los Estados europeos durante la Conferencia General del OIEA de ese mismo año; la declaración de Dublín de 1990 para la aplicación de las Directrices de Londres como base común para gestionar las exportaciones de material y tecnología nuclear; y el trabajo realizado por parte del grupo de trabajo sobre la no-proliferación del CPE.

Los Estados coincidían en la necesidad de mejorar la situación. Es por ello que sugerían la necesidad de llevar a cabo una diplomacia coordinada para influenciar a los Estados umbrales, constreñir y estandarizar los controles de exportaciones antes de 1993, integrar la no-proliferación dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y desarrollar iniciativas comunes en pro del desarme nuclear.

No obstante, los Estados europeos se percataron rápidamente de las dificultades de alcanzar todos estos objetivos. En primer lugar, era necesario que Francia ratificase el TNP. En segundo lugar, seguían existiendo intereses divergentes entre los Estados nucleares y los Estados no nucleares; y, por último, existían intereses comerciales individuales que podían afectar al régimen de exportaciones. No obstante, el consenso entre las élites políticas europeas con respecto a los riesgos de la proliferación nuclear y

el acuerdo con respecto a la necesidad de desarrollar una política común de no-proliferación fueron los elementos que favorecieron el desarrollo de una política comunitaria en este ámbito en los siguientes años (Herrera 2018)

4. El desarrollo de la Política Común de No-Proliferación Nuclear entre 1994 y 2003

4.1. La política común de no-proliferación nuclear

Como hemos señalado anteriormente, podemos observar un historial mixto de cooperación entre los Estados miembros de la CE en el ámbito de la no-proliferación nuclear en gran parte debido a los desacuerdos entre Estados nucleares y Estados no nucleares.

El Tratado de Maastricht buscaba poner una solución al problema del desempeño internacional de la CE derivado de la heterogeneidad de preferencias de sus Estados miembros, y mejorar así el mecanismo de coordinación de política exterior ligando la UE con la Política Exterior y de Seguridad Común y empoderando a la UE para tratar cuestiones de seguridad internacional. Para ello, dos nuevos instrumentos jurídicos fueron creados: las posiciones comunes y las acciones comunes (European Parliament 2019)

Una de las primeras áreas definidas por los Estados miembros como posible objeto de acciones conjuntas, acordadas incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, fue la política de no-proliferación. Poco después de que se dispusiera de acciones comunes, los Estados miembros comenzaron a utilizar estos instrumentos para coordinar posiciones en materia de no-proliferación nuclear, sobre todo en las Conferencias de Revisión del TNP. Ahora bien, la política común de no-proliferación no pudo activarse de forma efectiva hasta la entrada de Francia en el TNP en 1992 (European Parliament 1994)

El énfasis de la UE durante estos años fue el de promocionar la no-proliferación nuclear a través de programas de asistencia para la reducción de riesgos relacionados con la energía nuclear. Todo esto ocurría al mismo tiempo que la comunidad internacional redoblaba esfuerzos por garantizar los controles armamentísticos y la no-proliferación nuclear como resultado del programa nuclear encubierto que había llevado a cabo Iraq durante los años 1980 (Portela 2021). Por otra parte, con el final de la Guerra Fría, la cooperación entre la OIEA y el sistema de salvaguardas del EURATOM mejoró

gradualmente y facilitó indirectamente una mejora de las capacidades de la OIEA para asistir en la protección y promoción del régimen de no-proliferación. Además, se abrió la posibilidad de que EURATOM accediese al protocolo adicional del TNP (IAEA 1998)

Así pues, desde 1995 en adelante, la UE centra su acción en materia de no-proliferación nuclear en fortalecer los regímenes multilaterales de esta área política, y se involucra en la resolución o mitigación de crisis de proliferación. Todo ello a través de instrumentos de la PESC.

4.2. La UE y el régimen de no-proliferación nuclear

Desde 1994, la UE ha indicado que su principal objetivo dentro del régimen de no-proliferación nuclear es reforzar el propio régimen mediante el apoyo al éxito de las Conferencias de Revisión del TNP. Siguiendo un enfoque multilateral, la posición negociadora de la UE en las Conferencias de Revisión desde su primera Acción Común en julio de 1994 ha hecho hincapié sistemáticamente en el apoyo de la UE al fortalecimiento del sistema internacional de no-proliferación nuclear (Council of the EU 1994).

La posición de la UE en las Conferencias de Revisión ha mantenido sistemáticamente su enfoque multilateral, centrándose principalmente en promover el éxito de las negociaciones, contribuir a ese resultado mediante la creación de consenso y promover la adhesión universal, tanto del propio TNP como de otros tratados multilaterales de control de armamentos. El lenguaje empleado en las posiciones comunes de la UE en las Conferencias de Revisión desde 1995 también reflejan que la UE ha sido meticulosamente cuidadosa en su redacción de las cuestiones más delicadas desde el punto de vista político, siendo la principal de ellas la cuestión del desarme nuclear, en la que el Reino Unido y Francia han silenciado de hecho cualesquiera llamamientos decisivos a la consecución de dicho objetivo (Dee 2014)

Si bien la UE ha invertido una energía considerable al detallar su preferencia en cuestiones de no-proliferación nuclear, al reforzar el proceso de revisión del TNP se ha visto mucho más limitada a la hora de ofrecer una postura real sobre una de las cuestiones fundamentales de la negociación del TNP: el desarme nuclear. Como resultado, mientras que el conjunto de los intereses de sus Estados miembros puede considerarse que ofrece un "microcosmos" de intereses que se hace eco en la comunidad más amplia del TNP, la

producción real de la UE al aproximarse a las Conferencias de Revisión también ha sido criticada por ser la de un común denominador. Esto se ha debido a que la UE es una agrupación regional que representa los objetivos comunes de un grupo muy diverso de Estados. Por lo tanto, su posición de negociación requiere que ocupe un lugar entre las posiciones de los Estados nucleares y los Estados no nucleares. En consecuencia, el lenguaje empleado por la UE en el marco del TNP es en gran medida ambiguo, poniendo énfasis en palabras como "apoyo", "fortalecimiento" y "promoción" del régimen, en lugar de proponer objetivos o soluciones políticas concretas (Fischer y Müller 1995, p.46; Jørgensen 2009, p.201).

Por lo tanto, la mejor forma de describir el papel de la UE en las Conferencias de Revisión durante este período es la de "campeona" del TNP. Es decir, que apoya las medidas que ayuden a promover el propio régimen, pero ofreciendo poco en términos de liderazgo político. Tal posición tiene sus méritos. Por un lado, da a la UE una voz que de otro modo no tendría. Las limitaciones de la estructura institucional de la UE, su falta de competencia jurídica en este ámbito y los intereses divergentes de sus Estados miembros en materia de no-proliferación han hecho que la posición más pragmática que pueda adoptar la UE sea la de hacer hincapié en la política multilateral por encima de la política de poder duro en las negociaciones sobre desarme nuclear. Sin embargo, la ambigüedad de la UE sobre estas cuestiones también presenta sus propios retos, tales como la cohesión y la importancia de la UE como negociador y, lo que es más importante, sobre su impacto en el resultado de la negociación final (European Parliament 2021a)

En el marco de las posiciones comunes en las Conferencias de Revisión del TNP desde 1995, la UE ha especificado varias acciones con el fin de cumplir sus objetivos de negociación. Estas incluyen el uso de gestiones ante terceros países, la presentación de propuestas para su consideración por los Estados partes a fin de fundamentar las decisiones, y la formulación de declaraciones formales en nombre de la UE en los debates plenarios y del Comité Principal del TNP. Por ejemplo, en 1995, la amplia campaña diplomática de la UE, llevó a conseguir los apoyos necesarios para la prórroga indefinidamente el TNP. Esta campaña ha sido ampliamente reconocida como "*el ejemplo más conocido y celebrado de la acción de la UE en materia de no-proliferación*" (Portela 2003 p.6), así como un "*modelo para la acción conjunta europea*" (Meier y Quille 2005).

Desde 1995, la UE no sólo ha velado por que se mantenga su voz en todas las sesiones plenarias de las Conferencias de Revisión, sino que ha procurado cada vez más elaborar

documentos de trabajo escritos para contribuir a los debates en las negociaciones de las Comisiones Principales y los órganos subsidiarios más pequeños, y proponer un texto para su inclusión en el Documento Final de cada Conferencia. Por lo tanto, la UE ha demostrado cierta habilidad para utilizar los instrumentos de que dispone para promover su posición común con terceros países en el marco del TNP. Sin embargo, esta actividad también se ha visto constantemente cuestionada por el hecho de que los Estados miembros de la UE también complementan las declaraciones y documentos de trabajo de la Unión con sus propias posiciones, ya sea junto con otros grupos de negociación, o como Estados individuales. Aunque los Estados miembros de la UE consideran que esto es complementario a la posición común de la UE, no obstante, proporciona una dimensión compleja para la UE como negociador, a menudo desviando la atención de la propia UE y de los Estados miembros más proactivos.

El reto que supone el alineamiento de los Estados miembros en otros grupos de negociación, junto con el hecho de que la posición negociadora de la UE es a menudo muy ambigua sobre cuestiones clave, ha significado que los representantes de la UE hayan sido a menudo excluidos de las negociaciones que tienen lugar durante la última semana en un círculo central de negociadores con el fin de llegar a un acuerdo sobre un Documento Final. Un ejemplo destacado de ello fue la Conferencia de Revisión del año 2000, en la que la participación de Irlanda y Suecia en la recién formada Coalición de la Nueva Agenda (CNA)⁸⁴, junto con el Reino Unido y Francia como Estado nuclear, significó que la Presidencia del Consejo de la UE, ocupada por Portugal, quedó al margen en la última semana de negociaciones, ya que los debates entre la CNA y los Estados nucleares sobre la cuestión del desarme nuclear dominaron los procedimientos (Dee 2012).

A la hora de evaluar la efectividad de las posiciones de la UE durante este período en las Conferencias de Revisión, podríamos concluir que la UE ha sido algo efectiva. Por ejemplo, en las Conferencias de Revisión de 1995 y del 2000 los Estados Partes del TNP debían acordar un Documento Final con varias decisiones clave adoptadas para fortalecer

⁸⁴ La Coalición de la Nueva Agenda, compuesta por el Brasil, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelandia y Sudáfrica, es un grupo geográficamente disperso de países de potencia media que trata de crear un consenso internacional para avanzar en el desarme nuclear. Véase el siguiente enlace para más información sobre la CNA: <https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/new-agenda-coalition/> (Acceso 11/04/2022)

el régimen de no-proliferación nuclear. Entre ellas figuraban la prórroga indefinida del TNP, una resolución sobre una Zona Libre de Armas de Destrucción Masiva en Oriente Medio (1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 1995), y los trece pasos hacia el desarme (2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2000). Por lo tanto, para la UE, cuyo objetivo principal declarado es fortalecer el régimen de no-proliferación nuclear, estas decisiones significan que, hasta cierto punto, se han logrado algunos objetivos. Sin embargo, la ambigüedad de los objetivos de la UE también significa que ha sido relativamente fácil para la UE reivindicar un rendimiento ampliamente efectivo en las Conferencias de Revisión simplemente desempeñando un papel de apoyo en las negociaciones y no bloqueando el acuerdo. Además, una reflexión más detallada de los objetivos de la UE sugiere que, de hecho, hasta la fecha la UE se ha visto mucho más limitada en el logro de cualquiera de sus objetivos sustantivos dentro del TNP. Con la excepción de la prórroga indefinida del TNP en 1995, que puede considerarse un éxito diplomático para la UE (Portela 2003, 2004; Müller y Van Dassen 1997; Fischer y Müller 1995), la UE no ha visto ningún objetivo significativo en la consecución de la mayor parte de sus objetivos en el marco de las Conferencias de Revisión y, por asociación, del régimen de no-proliferación nuclear. Por ejemplo, el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares sigue sin haber entrado en vigor; el Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardias del OIEA sigue siendo una medida voluntaria; la comunidad del TNP todavía no ha avanzado en el establecimiento de medidas para hacer frente a los casos de retirada e incumplimiento; y el mundo en desarrollo sigue oponiéndose a los enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear, así como a los controles de las exportaciones de materiales de doble uso. La eficacia de la UE en las negociaciones de revisión del TNP ha tendido a ser más clara sobre el papel que sobre el fondo. Además, otros han llegado incluso a sugerir que la presencia de la UE en las negociaciones ha tenido a veces un impacto negativo. Por ejemplo, ha entorpecido las posiciones más ambiciosas de sus Estados miembros mediante sus intentos de mantener una sola voz y, posteriormente, obstaculizar el debate más amplio sobre el TNP (Müller 2010).

La actuación de la UE en las Conferencias de Revisión entre 1995 y 2003 puede considerarse principalmente como la de un “campeón” del TNP. Por lo tanto, el principal impacto de la UE en las mismas puede verse en su contribución para apoyar los resultados

de otros agentes que, en última instancia, han sido mucho más decisivos a la hora de decidir. En la defensa del propio régimen multilateral de no-proliferación nuclear, la UE ha sido, de hecho, menos determinante a la hora de impulsar ese régimen, o en impulsar soluciones de política en el marco de las Conferencias de Revisión que puedan fortalecerlo aún más. Si bien se puede considerar que tal papel limita considerablemente las opciones de la UE para lograr un mayor impacto en la dirección y el resultado de la negociación de la revisión del TNP, también ha proporcionado de manera importante un papel de nicho para la UE donde, de otro modo, podría no haber tenido ninguno. La UE ha logrado mantener muchas cuestiones multilaterales fundamentales en la agenda de negociación del TNP. Su promoción coherente de otros tratados multilaterales de control de armamentos, su apoyo al fortalecimiento del OIEA, sus propios fundamentos multilaterales y su apoyo constante al régimen de no-proliferación nuclear significa que la UE ha mantenido su voz en las Conferencias de Revisión en estas cuestiones. Así pues, mientras que el impacto de la UE ha sido insignificante en las cuestiones más politizadas, como la del desarme nuclear, sin embargo, ha mantenido un impacto consistente a través de la promoción de temas multilaterales (Portela 2020)

Podemos concluir que entre 1994 y 2003, la no-proliferación nuclear fue introducida de forma muy gradual en la agenda de política exterior de la UE. Antes de la aprobación de la Estrategia de No-Proliferación de 2003, la UE actuaba a través de mecanismos diplomáticos, la promoción de la universalización de los tratados internacionales relevantes en esta materia, promoviendo la transparencia en los controles de exportación, y mediante la promoción de iniciativas regionales. No obstante, estos esfuerzos eran muy arbitrarios, tenían poca visibilidad, y se aplicaban de forma descoordinada.

Se puede también concluir que los apoyos a las iniciativas regionales, como las respuestas a las crisis de proliferación por parte de la UE han sido dispares. Algunas prácticamente no se han tratado, mientras que a otras se les ha prestado gran atención y recursos. Esto se debe en definitiva al grado de acuerdo entre los Estados europeos con respecto a la crisis o iniciativa en cuestión.

Conclusiones

En este capítulo hemos podido observar que, como resultado del surgimiento de varias amenazas en materia de proliferación nuclear, así como el fin de la amenaza comunista

en Europa, se dieron las condiciones propicias para que los Estados miembros de la CE comenzasen a armonizar sus políticas nacionales en materia de no-proliferación nuclear, principalmente a través de mecanismos intergubernamentales. Esto se tradujo en un desarrollo progresivo a lo largo de casi dos décadas de una política común en materia de no-proliferación nuclear, ligada o al menos desarrollada al mismo tiempo que el proceso de integración europea se intensificaba.

En este sentido, se han identificado al menos cuatro fases de evolución o desarrollo de la política europea de no-proliferación nuclear. En la primera, que va desde 1981 a 1981, hemos podido observar que se daban contradicciones políticas graves en materia de no-proliferación nuclear como resultado de la prioridad a los intereses comerciales y de las exportaciones por encima de las preocupaciones en materia de no-proliferación y seguridad general. Es por ello que quizá el acontecimiento más notable en materia de no-proliferación nuclear en Europa durante este período fue la evolución hacia una política más comprometida en materia de exportaciones nucleares (Müller 1991). Así pues, hemos concluido que durante esta fase la política de no-proliferación nuclear en Europa Occidental era el producto de una toma de decisiones inconexa, condicionada significativamente por una industria de exportación activa la cual favorecía un bajo compromiso con la no-proliferación nuclear. En este sentido, todavía no existía un consenso a nivel comunitario sobre la no-proliferación nuclear, ni sobre el establecimiento de prioridades claras. Se necesitaba un enfoque coordinado para evitar que algunos Estados miembros cruzasen el umbral nuclear. Los europeos tenían mucho que hacer para aumentar su contribución a la causa de la no-proliferación nuclear.

El segundo período, que va desde 1985 a 1987, se centró específicamente en dos cuestiones, el control de armamentos, concretamente las fuerzas nucleares de alcance intermedio, y la prohibición de los ensayos nucleares. Con respecto a la primera, se puede concluir que esta cuestión reveló una vez más la diversidad y la incoherencia entre los Estados europeos en materia de estrategia nuclear y control de armamentos. Había una falta de cultura estratégica en Europa Occidental, donde los argumentos sobre el acoplamiento, el desacoplamiento, las necesidades estratégicas y las oportunidades de control de armamentos se mezclaban con los instintos políticos de los proponentes de las diferentes posiciones. Con respecto a los ensayos nucleares, las posiciones europeas variaban mucho en este período. Sin embargo, una mayoría de los países estaba a favor. Si bien aún faltaba mucho para que se lograra redactar un Tratado de Prohibición de

Ensayos, la influencia europea tuvo algún efecto en la decisión de los Estados Unidos de pasar del rechazo categórico de toda iniciativa encaminada a la prohibición de los ensayos a una inclinación a considerar seriamente algunas limitaciones adicionales a los ensayos como pasos graduales. Esta política se aplicó en las renovadas negociaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética sobre nuevos límites a los ensayos a finales de los años 1980.

El tercer período, que va desde 1988 a 1992, en general vio un apoyo sustancial por parte de los Estados europeos para que se promoviese la cooperación en el ámbito de la no-proliferación nuclear. Todos ellos reconocían que la proliferación nuclear suponía el principal peligro para la seguridad global y de Europa. Ahora bien, hay que reconocer que la cooperación europea en este ámbito había sido infructuosa e insuficiente. No obstante, no hay que obviar los logros alcanzados durante este período, por ejemplo, la declaración conjunta de 1989, que fue la guía general empleada por los Estados europeos durante la Conferencia General del OIEA de ese mismo año; la declaración de Dublín de 1990 para la aplicación de las Directrices de Londres como base común para gestionar las exportaciones de material y tecnología nuclear; y el trabajo realizado por parte del grupo de trabajo sobre la no-proliferación del CPE. Los Estados europeos coincidían en la necesidad de mejorar la situación. Es por ello que sugerían la necesidad de llevar a cabo una diplomacia coordinada para influenciar a los Estados umbrales, constreñir y estandarizar los controles de exportaciones antes de 1993, integrar la no-proliferación dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa, y desarrollar iniciativas comunes en pro del desarme nuclear. No obstante, los Estados europeos se percataron rápidamente de las dificultades de alcanzar todos estos objetivos. En primer lugar, era necesario que Francia ratificase el TNP. En segundo lugar, seguían existiendo intereses divergentes entre los Estados nucleares y los Estados no nucleares; y, por último, existían intereses comerciales individuales que podían afectar al régimen de exportaciones. No obstante, el consenso entre las élites políticas europeas con respecto a los riesgos de la proliferación nuclear y el acuerdo con respecto a la necesidad de desarrollar una política común de no-proliferación fueron los elementos que favorecieron el desarrollo de una política comunitaria en este ámbito en los siguientes años (Herrera 2018)

Por último, el cuarto período, que va desde 1994 a 2003, fue testigo de cómo la no-proliferación nuclear fue introducida de forma muy gradual en la agenda de política exterior de la UE. Antes de la aprobación de la Estrategia de No-Proliferación de 2003,

la UE actuaba a través de mecanismos diplomáticos, la promoción de la universalización de los tratados internacionales relevantes en esta materia, promoviendo la transparencia en los controles de exportación, y mediante la promoción de iniciativas regionales. No obstante, estos esfuerzos eran muy arbitrarios, tenían poca visibilidad, y se aplicaban de forma descoordinada. Se puede también concluir que los apoyos a las iniciativas regionales, como las respuestas a las crisis de proliferación por parte de la UE han sido dispares. Algunas prácticamente no se han tratado, mientras que a otras se les ha prestado gran atención y recursos. Esto se debe en definitiva al grado de acuerdo entre los Estados europeos con respecto a la crisis o iniciativa en cuestión. Así pues, desde 1995 en adelante, la UE ha centrado su acción en materia de no-proliferación nuclear en fortalecer los regímenes multilaterales de esta área política, y se involucra en la resolución o mitigación de crisis de proliferación. Todo ello a través de instrumentos de la PESC.

El resultado final de esta evolución ha sido el desarrollo de capacidades institucionales, diplomáticas y financieras para operacionalizar dicha política, las cuales serán analizadas en mayor detalle en capítulos posteriores.

Capítulo IV: Configuración institucional de la política común de no-proliferación nuclear – La Unión Europea como potencia normativa

Introducción

A principios de la década de 1980, William Wallace (1983) caracterizó a la entonces Comunidad Europea como "*menos que una federación, más que un régimen*" y esta realidad básica no ha cambiado. La UE carece de la política exterior verdaderamente centralizada de un Estado y es poco probable que la desarrolle a corto plazo. La cooperación en materia de política exterior y de seguridad entre los Estados miembros de la UE, sin embargo, ha avanzado mucho más que en cualquier otra organización internacional o regional. En ningún otro lugar se encuentra un compromiso en principio de seguir una política común en todas las cuestiones de política exterior y de seguridad y un progreso sustancial, aunque a veces irregular, hacia ese objetivo en la práctica. Además, con el tiempo la UE ha desarrollado una importante infraestructura institucional diseñada para facilitar la cooperación en materia de política exterior y de seguridad y la aplicación de políticas comunes.

En cuanto a las evaluaciones académicas, varios autores han tratado de captar y analizar la naturaleza distintiva de la UE como actor de la política exterior. En los años 1970, François Duchêne describió la CE como una "potencia civil". El concepto reflejaba el evidente poder económico de la CE, pero su falta de poder militar, en un contexto en el que los términos generales de la política internacional solían alejarse del poder militar y acercarse al económico (Duchêne 1972). Aunque el concepto parece vago, 40 años después el argumento de que la UE es una potencia civil sigue teniendo recorrido: En sus relaciones con otros Estados y regiones la UE hace hincapié principalmente en el compromiso político y económico, y sigue siendo reacia a desplegar el poder militar (Orbie 2006).

Por otra parte, y desde la publicación en 2002 del artículo de Ian Manners "*Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*", se asume que la UE es una potencia que busca expandir sus normas para que el resto de los actores del sistema internacional se

asemejen a ella. El argumento principal de Manners es que la base ideológica de la UE es fundamental para su comportamiento e impacto internacional y que el papel global de la UE debe entenderse en este contexto (Manners 2002).

La noción de poder normativo no escapa al ámbito de la no-proliferación y de la política europea en esta materia: Desde la publicación de la Estrategia de No-Proliferación en 2003, la UE ha tratado de expandir su visión de la no-proliferación a todos los miembros de la comunidad internacional aprovechando al máximo los instrumentos de que dispone. El apoyo de la UE a los marcos multilaterales de no-proliferación puede verse como un claro ejemplo de un enfoque de poder normativo en la política internacional. Consiste en tratar de establecer y reforzar un enfoque multilateral hacia las armas de destrucción masiva, tal y como se refleja en tratados e instituciones como el TNP, el OIEA o el TPCEN. Los principales instrumentos de la UE son el compromiso colectivo de los Estados miembros con estos tratados e instituciones y el compromiso diplomático multilateral con otros Estados en estos contextos. Al comprometerse con estas instituciones y con otros Estados, la UE trata de apoyar la legitimidad en la que debe basarse un enfoque multilateral basado en normas para la no-proliferación nuclear.

En este sentido, y de acuerdo con su objetivo declarado de "multilateralismo efectivo", la UE ha invertido grandes cantidades de recursos (ej. Financieros, diplomáticos y políticos) en diferentes instituciones internacionales para apoyar diversos proyectos e iniciativas en materia de no-proliferación nuclear. Sin embargo, al mismo tiempo, la política de no-proliferación de la UE se ha limitado principalmente a cuestiones técnicas. Esto nos lleva a preguntarnos si esa movilización de recursos y unidad política se ha traducido en resultados tangibles en materia de no-proliferación nuclear; más aún cuando los Estados miembros, profundamente divididos, han conservado gran parte del control en un marco político todavía predominantemente intergubernamental.

Así pues, este capítulo pretende realizar una revisión del proceso a través del cual emergieron y se consolidaron las principales instituciones y órganos de dirección y actuación en materia de no-proliferación nuclear, para así vislumbrar si el actual marco institucional de la UE socava el desempeño y, en consecuencia, aviva la contestación a la propia UE como actor internacional en materia de no-proliferación nuclear. Por otra parte, también procederemos a revisar e identificar cuáles son los fundamentos políticos de la acción exterior de la UE en materia de no-proliferación nuclear, así como las características que definen la actuación de la UE en esta materia.

1. Cooperación Política Europea

1.1. Antecedentes a la CPE

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, la UE cuenta con una Política Exterior y de Seguridad Común, en virtud de la cual los Estados miembros tratan de acordar las políticas de la UE en toda la gama de asuntos exteriores y de seguridad. Sin embargo, la cooperación en materia de política exterior de la UE se remonta a tiempos más lejanos, en particular al proceso de Cooperación Política Europea establecido en 1970, el cual a su vez tiene orígenes más tempranos y más accidentados.

Tras su regreso a la presidencia en 1958, el general de Gaulle llegó a la conclusión de que Francia podía recuperar su estatus de potencia mundial dentro de formas más íntimas de cooperación entre los Estados soberanos europeos, pero siguió oponiéndose rotundamente al modelo de integración política: la supranacionalidad era una ilusión que sólo consolidaría la división de Europa y reforzaría su dependencia de los Estados Unidos. En este contexto, el gobierno francés lanzó sus propuestas de un nuevo marco consultivo al margen de las instituciones comunitaria (Stein 1983).

El Plan Fouchet de 1961⁸⁵, para una Unión de Estados (en, contraste con la unión entre los pueblos) abarcaría las políticas exteriores y de defensa comunes, y más allá de eso, ampliar la cooperación a la ciencia, la cultura y los derechos humanos (CVCE.EU by UNILU 2016). Los jefes de Gobierno y los ministros de Asuntos Exteriores se reunirían periódicamente en un Consejo, y una Comisión Política Europea de altos diplomáticos nacionales, con sede en París (en lugar de Bruselas) prepararía los trabajos del Consejo. Los holandeses y los belgas percibieron la propuesta como un ataque dirigido a la OTAN y a los cimientos de la Comunidad Europea; e interpretaron la oposición de De Gaulle a la pertenencia de Gran Bretaña a la Comunidad Europea como una prueba más del diseño para establecer un directorio franco-alemán, sin la protección institucional para los miembros más pequeños que se ofrece en la Comunidad Europea. El Parlamento Europeo preparó una contrapropuesta destinada a mitigar lo que se consideraba los aspectos perniciosos del Plan Fouchet. Las negociaciones terminaron en un punto muerto. Durante el subsiguiente periodo de disensión, Francia se embarcó en un boicot a las todavía

⁸⁵ Para el Plan Fouchet y las Recomendaciones del Parlamento Europeo, véase Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, Comité Político, Docs. No. AS/Pol (13)69 y AS/Pol(13)77.

frágiles instituciones comunitarias y se retiró de las estructuras militares de la OTAN (Stein 1983).

En este sentido, 1969 marca un punto de inflexión y el año de nacimiento del CPE. Ese año, el recién instalado Gobierno de Georges Pompidou había levantado la prohibición de la adhesión de Gran Bretaña a la CE. En un ambiente de euforia europea renovada, una cumbre celebrada en La Haya encargó a los ministros de Asuntos Exteriores que estudiaran la mejor manera de lograr la unificación política, en el contexto de la ampliación, para que Europa fuera capaz de asumir sus responsabilidades a escala mundial. Al mismo tiempo, los jefes de Gobierno pidieron una serie de medidas concretas para hacer avanzar a la Comunidad hacia una unión económica y monetaria (Willa y Levrat 2001).

Los ministros respondieron un año después aprobando en Luxemburgo el Informe Davignon, que sirve de base para la CPE. El informe vuelve al método de cooperación gubernamental en política exterior y puede leerse como un rechazo implícito a la idea de que pueda surgir una comunidad política a través del proceso de integración. En el clima post-gaullista, el concepto de cooperación, rechazado menos de una década antes, recibió una aceptación unánime no como sustituto del proceso de integración⁸⁶ sino como un proceso complementario, paralelo, pero separado en el ámbito de los asuntos exteriores (Stein 1983).

1.2. Organización de la CPE

A diferencia de una organización internacional clásica, la CPE no tenía instituciones ya que dependía en su totalidad de los representantes de los Estados miembros de la CE. Por encima del mecanismo del CPE estaba el Consejo Europeo, una cumbre institucionalizada de los jefes de Estado y Gobierno acompañados de los ministros de Asuntos Exteriores que debía reunirse inicialmente al menos tres veces al año. Como techo común, este Consejo debía coordinar los trabajos de la CPE y de la CE. El principal foro era la Conferencia formal de los ministros de Asuntos Exteriores que se reunían para tratar los asuntos de la CPE. Aunque en un principio estaba previsto que se celebrara dos veces

⁸⁶ La CPE ofrecía, de hecho, un método alternativo que compite y que es preferible al modelo comunitario. Sin embargo, el Comunicado de La Haya reafirmó el apoyo a la Comunidad como núcleo de la unidad europea.

cada seis meses en la capital del presidente en ejercicio del Consejo Comunitario, las reuniones ministeriales se fueron haciendo mucho más frecuentes (CVCE.EU – Sin fecha).

Los jefes de los departamentos políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores se reunían una vez al mes en forma de Comité Político para preparar las reuniones ministeriales y dirigir los grupos de expertos, y más a menudo durante las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La función de los Comités era comparable a la del Comité de Representantes Permanentes de Bruselas, que prepara los trabajos del Consejo de la CE (Council of the EU – Sin fecha)

En cada Ministerio de Asuntos Exteriores, un corresponsal europeo coordinaba los trabajos de la CPE bajo la supervisión del director político. Estos diplomáticos constituyeron un grupo de corresponsales europeos que se ocupaba de las cuestiones de procedimiento y organización y preparaba los documentos para las reuniones de alto nivel. También estaba bajo la dirección del Comité Político los diversos grupos de expertos, procedentes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y organizados según regiones, los foros internacionales, materias o funciones.

Otro elemento cuasi-institucional consistía en la cooperación organizada de los embajadores de los Estados miembros destinados en terceros Estados y en las sedes de las organizaciones internacionales. Ocasionalmente, el Comité Político pedía a los embajadores un informe común sobre un tema concreto, pero se dice que estos informes reflejaban el mínimo común denominador (Stanzel 2018).

El embajador del Estado miembro que ostentaba la presidencia del Consejo actuaba como portavoz en cualquier demarca o contacto exterior. Cuando un ministro recibía a un visitante importante de un tercer país o regresaba él mismo de una visita a un tercer país, ofrecía una sesión informativa a los embajadores residentes de los demás Estados miembros.

Al no existir una secretaría permanente, la presidencia, es decir, el ministro de Asuntos Exteriores del país que ocupa la presidencia en el Consejo de la CE, con el personal especial del que dispone, se encargaba de preparar todas las reuniones, redactar la mayoría de las declaraciones, informes y conclusiones, e incluso las respuestas a las preguntas que se formulaban en el Parlamento Europeo durante su mandato. Con el aumento de los

asuntos, la carga de la Presidencia volvió extremadamente pesada, especialmente para los países más pequeños.

Siguiendo la costumbre, los ministros de Asuntos Exteriores acordaron en 1981 que la Presidencia estaría asistida por un pequeño equipo de funcionarios cedidos por las Presidencias anteriores y posteriores y asignados al personal de sus embajadas en la capital de la Presidencia, como medio adicional para aliviar su carga, el presidente podía delegar ciertas tareas en su sucesor o predecesor (Stanzel 2018).

1.3. Coordinación de la CPE con las instituciones de la CE

En principio, la CPE abarcaba las políticas exteriores de los Estados miembros con respecto a terceros Estados. No obstante, y aunque desde el principio se reconoció la necesidad de coordinación entre la toma de decisiones económicas en la CE y los procedimientos de la CPE, los avances hacia el establecimiento de una relación de trabajo entre los dos sistemas fueron lentos (Lippert, et al. 2019).

Al más alto nivel, las mismas personas, los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo y los ministros de Asuntos Exteriores, desempeñaban dos papeles: uno en los asuntos comunitarios y otro en los de la CPE, asegurando así un grado de conocimiento, si no de coordinación. Sin embargo, los trabajos preparatorios eran realizados por personal diferente y por separado, a través de procedimientos distintos. En la CE, la toma de decisiones formalizada, iniciada por las propuestas de la Comisión, culminaba con las propuestas del Comité de Representantes Permanentes del Consejo de la CE; en la CPE, el pequeño personal nacional de la capital del presidente del Consejo de la CE en ejercicio, respaldado por los comités de diplomáticos nacionales, preparaba los expedientes políticos mediante el proceso de consulta consensuada. Desde el punto de vista institucional, las responsabilidades en los dos sistemas seguían estando estrictamente divididas (Stein 1983)

Como señala Gianni Bonvicini (1977), el grado de rigidez en la asignación de las cuestiones del orden del día dependía de la inclinación del presidente del Consejo de la CE en ejercicio y de su capacidad para convencer a sus colegas. El paso más importante hacia la coordinación de estas actividades con el CPE fue la admisión de la Comisión Europea a participar regularmente en los trabajos de la CPE (Stein 1983). El presidente de la Comisión y el Comisario responsable de Asuntos Exteriores comenzaron a participar

de manera regular en el Consejo Europeo y en la Conferencia de ministros de Asuntos Exteriores de la CPE.

Una función básica de la red de diplomáticos nacionales fue el intercambio y la puesta en común de información. No obstante, a diferencia de los Tratados comunitarios, los documentos por los que se creó el CPE no fijan objetivos concretos, programas de acción ni plazos para completar ninguna de sus iniciativas (Balfour y Raik 2013).

La CPE seleccionaba los temas de consulta, dentro de los límites arbitrarios antes mencionados, de forma episódica, como reacción a la evolución internacional y no sobre la base de una planificación global. Además, la tan “cacareada” informalidad y flexibilidad del proceso empezaba a mostrar signos de burocratización, por ejemplo, en 1981, los ministros de Asuntos Exteriores acordaron que el Comité Político o, en su caso, los ministros se reunirían en un plazo de 48 horas a petición de tres Estados miembros. Una vez alcanzado el consenso, éste podía adoptar la forma de una declaración tras una reunión de los ministros o de los jefes de Gobierno, una *démarche* con un tercer Estado, un mandato al presidente del Consejo de la CE en ejercicio para que realice una misión diplomática, o un acuerdo sobre una posición común a adoptar en una conferencia internacional o en una organización internacional (Stein 1983).

Así, durante la década de 1980, los Estados miembros de la Comunidad Europea adoptaron posiciones comunes, a veces respaldadas por sanciones o incentivos económicos. Esto se manifestó especialmente en el caso de la invasión soviética de Afganistán, las conversaciones israelí-palestinas, Oriente Medio, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, la energía nuclear y la lucha contra el terrorismo. Los Estados miembros también intentaron hablar con una sola voz en la escena internacional (Kreutz 2005).

La cooperación política europea se articuló principalmente a través del Consejo Europeo, el Consejo de ministros de Asuntos Exteriores y la Presidencia de la Comunidad Europea. El Consejo Europeo establecía los principios políticos básicos y, al menos dos veces al año, señalaba las líneas maestras de las políticas de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación política y las relaciones exteriores. Los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros se reunían al menos una vez al mes para analizar la situación internacional. La Presidencia del Consejo de la CE, asistida por su predecesora y su sucesora en formación de troika, tenía derecho a proponer acciones y desempeñaba un

importante papel como portavoz (CVCE.EU - Sin fecha a). El apoyo y el seguimiento de la CPE corrían a cargo del Comité Político y de la pequeña secretaría política permanente. Aunque se consagró en el Informe de Londres de 1981 y en el Acta Única Europea de 1986, el papel de la Comisión en el desarrollo de la CPE siguió siendo relativamente marginal. Por otra parte, el Parlamento Europeo era informado regularmente de las decisiones adoptadas en el marco de la CPE, principalmente a través de su Comisión de Asuntos Políticos (Kaiser 2018).

En este sentido, la CPE comenzó como una iniciativa intergubernamental voluntaria sin ninguna fundación legal, reflejando la reluctancia de los Estados miembros de ceder soberanía en materia de política exterior y seguridad. Esta situación no cambió hasta 1986 con la firma y ratificación del Acta Única Europea. El Acta reconocía el vínculo entre la CE y la CPE, legitimaba la participación de los representantes de la Comisión en las reuniones de la CPE, y añadió el Consejo Europeo como órgano decisorio supremo a las instituciones comunitarias establecidas por los Tratados de Roma. La Presidencia del Consejo de la CE y la Comisión Europea se encargaron de garantizar la coherencia entre las actividades de la CE y de la CPE. Cabe destacar que la Comisión pasó a ser responsable de la aplicación de las sanciones económicas impuestas por la CPE. El Acta autorizó al Parlamento a recibir informes de la Presidencia del Consejo de la CE y a formular preguntas específicas sobre cuestiones relacionadas con CPE. Por otra parte, la CPE pasó a estar autorizado por ley a preparar posiciones comunes sobre cuestiones de interés común, incluidos los aspectos económicos de la política de seguridad (European Parliament 2020).

1.4. El grupo de trabajo sobre no-proliferación de la CPE

El desarrollo de una política europea en materia de no-proliferación nuclear se trató de un proceso progresivo, acompasado con el propio proceso de integración europea (Kienzle 2014). De hecho, el inicio del proceso de integración europea coincidió en gran parte con el inicio de la era nuclear.

Los orígenes del papel de la UE en la no-proliferación nuclear se remontan a EURATOM, una de las comunidades originales, a la que se encomendó, entre otras cosas, la gestión del mercado interior del uranio (Müller y Van Dassen, 1997), y estaba dotada de amplias competencias en la industria nuclear civil de los Estados miembros, incluido el

funcionamiento de un sistema de verificación e inspección del ciclo de combustible. Aunque EURATOM fue concebida para evitar la proliferación y desarrollar la energía nuclear civil principalmente entre los miembros de la Comunidad Económica Europea, podía actuar en el exterior al estar dotada de personalidad jurídica. Para ello, prestó asistencia a las actividades del Organismo Internacional de Energía Atómica en el ámbito de las salvaguardias nucleares (Grip 2015). De hecho, las bases jurídicas y políticas de la no-proliferación han existido desde los primeros días de las Comunidades Europeas, a través del Tratado EURATOM de 1957, cuyo objetivo principal es fomentar el desarrollo de la energía nuclear, pero que también contiene un sistema relativamente avanzado de salvaguardias y control de las exportaciones (Kobia 2008).

Sin embargo, la actuación consciente de la Comunidad Europea en el ámbito de la no-proliferación nuclear sólo puede fecharse en los años 1980⁸⁷, cuando el Consejo de la CE creó un Grupo de Trabajo, por iniciativa británico-holandesa, sobre cuestiones nucleares en el contexto de la CPE. El primer resultado de la armonización en el marco de la CPE fue la adopción conjunta de las directivas de Londres sobre exportaciones nucleares, anunciadas el 20 de noviembre de 1984 (Müller 1987; 1989).

En el ámbito de la no-proliferación propiamente dicha, la Conferencia de Luxemburgo de julio de 1984 subrayó la extrema importancia de integrar a los proveedores emergentes en un orden internacional de no-proliferación nuclear. Se consideró que debía favorecerse un enfoque bilateral, para el cual los países europeos estaban particularmente bien situados. En estos enfoques bilaterales, los europeos podrían tratar de persuadir a los proveedores emergentes para que adoptasen un código de buena conducta análogo a los requisitos del Grupo de Suministradores Nucleares: una garantía de que los materiales y equipos sensibles no se utilizarán para fabricar armas nucleares; que se someterían a las mismas salvaguardias del OIEA y recibirán una protección física adecuada; y que sólo se retransferirían en las mismas condiciones y, en su caso, tras obtener el consentimiento previo. También se debería alentar a los proveedores emergentes a que observasen la moderación en lo que respecta a las transferencias a países sensibles (Grand 2000)

⁸⁷ Antes de los años 1980, la no-proliferación y el desarme no habían sido el objetivo de ninguna política europea concertada u organizada, sino que se trataba principalmente de iniciativas y negociaciones bilaterales. La primera declaración común adoptada por la Unión Europea fue en 1987, con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, y posteriormente, en 1989, en la 33ª Asamblea General del OIEA.

También quedaba por resolver el problema de una línea común entre los miembros de la CE sobre la aceptación de los inspectores del OIEA. Algunos europeos consideraban que la única forma razonable de tratar esto es aplicar el principio de estricta reciprocidad, tanto cualitativa como cuantitativa (Müller 1989). Por ejemplo, la posición de Bélgica se oponía a la inspección de su planta de combustible de óxido mixto por un funcionario del OIEA de un país del bloque oriental hasta que plantas similares de la Unión Soviética se sometiesen a ese nivel de inspección. Esta política de reciprocidad tenía por objeto, además, alentar a los rusos a ampliar su propuesta espontánea de inspecciones a otras instalaciones.

Con respecto al desarme nuclear, este se trató principalmente en negociaciones bilaterales, lo que dejó pocas oportunidades para iniciativas europeas específicas. Por otro lado, la ausencia de una visión unificada entre los miembros de la Comunidad Europea era evidente en muchos temas (Portela 2021). Así, en ese momento:

- Dos países (Francia y España) no eran signatarios del TNP, e incluso criticaron la lógica del Tratado.
- Dos Estados nucleares (Francia y el Reino Unido) continuaban con las pruebas nucleares y se negaban a considerar su participación en las negociaciones de desarme nuclear.
- Los europeos estaban divididos, en cuanto al control de la exportación de tecnología nuclear entre los partidarios de las "salvaguardias totales" (Irlanda, Países Bajos y Reino Unido) y los partidarios de un enfoque más flexible (Bélgica, Francia y Alemania Occidental).
- El futuro de las Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio estadounidenses estacionadas en Europa fue una cuestión que dividió a la opinión pública de los países europeos entre los partidarios de un desarme rápido y de las negociaciones con la URSS y los que temían una desvinculación estratégica entre Europa y Estados Unidos.

No obstante, la década de 1980 fue el periodo que algunos autores describen como aquel en el que se inició el "*acervo europeo de no proliferación*" (Grand 2000, p.6) y el "*conjunto de experiencias acumuladas*" (Feaks 2002, p.1) en materia de no-proliferación nuclear. La no-proliferación se estableció entonces "*como un objetivo para la CPE*"

(Fischer y Müller 1985). Esto puede explicarse tanto por factores exógenos como endógenos. Desde mediados de los años 1980, la CE ha emprendido una serie casi continua de cambios en sus tratados fundacionales. Este estado de ánimo evolutivo casi permanente dio lugar a cambios estructurales, a un aumento de las ambiciones comunes y, sobre todo, a una nueva voluntad política para convertirse finalmente en un actor reconocido en la escena internacional. Una evidente "búsqueda de visibilidad" combinada con la voluntad de ganar, en términos políticos, la influencia que la CE tenía en términos económicos y comerciales, constituyeron claramente fuertes motores de cambio.

Este Grupo de Trabajo, se caracterizó por el desarrollo de consultas regulares sobre asuntos de no-proliferación entre los Estados miembros. Esto derivó en un proceso de "socialización" y surgimiento de una comunidad epistémica entre los expertos nacionales en materia de no-proliferación (Müller y Van Dassen 1997). Los ministros de asuntos exteriores se reunían cada cuatro meses, y los directores políticos cada uno. Los informes del grupo formado por estos últimos, conocido como el Comité Político, eran redactados por los distintos grupos de trabajo, el cual uno de ellos se dedicaba a las cuestiones de no-proliferación. El alto nivel de confianza generado en este Grupo permitió iniciar un gran número de iniciativas de forma autónoma.

En este marco político-institucional, los Estados miembros comenzaron a coordinar las posiciones nacionales en los foros internacionales. El objetivo de este Grupo de Trabajo se definió de la siguiente manera:

"Preocupados por garantizar que el uso civil de la energía nuclear no contribuya a la proliferación de armas y explosivos nucleares, los Diez consideraron necesario celebrar debates, consultas e intercambios de información sobre cuestiones relacionadas con los aspectos de la no-proliferación que pudieran debatirse en el marco de la cooperación política" (Goens 1987).

Su creación dio lugar a la adopción de una serie de declaraciones comunes en el marco de los regímenes internacionales de no-proliferación. En este sentido, el Grupo de Trabajo elaboró algunas declaraciones comunes en las Naciones Unidas y en el Grupo de Suministradores Nucleares sobre salvaguardias y transferencias de tecnología nuclear (Portela 2003). Pero estos esfuerzos tuvieron un carácter puramente intergubernamental, sin integrarse en ningún marco institucional formal (Sauer 2003).

Como señalan Peter Lomas y Harald Müller (1989), entre 1985 y 1990, la colaboración europea en materia de no-proliferación se intensificó. El Grupo de Trabajo se reunió con más frecuencia, al menos dos veces por presidencia. Las consultas bilaterales se hicieron

habituales y las comunicaciones del COREU se multiplicaron. Así, la CPE condujo en 1987 a la primera declaración común de los doce Estados miembros de la CE, con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los usos pacíficos de la energía nuclear (Boyer et. al 1996). Posteriormente, la CE presentó una declaración común en la 33ª Conferencia General del OIEA en 1989. Signo de esta creciente armonización, la CPE condujo finalmente a la adopción de un documento común sobre la no-proliferación en la cumbre de Dublín de 1990. Esta declaración abrió el camino para la preparación conjunta de la Conferencia de Revisión del TNP de ese mismo año.

Esta progresiva afirmación de una identidad europea no se produjo por casualidad: fue entre 1985 y 1995 cuando la lucha contra la proliferación se convirtió en una cuestión de seguridad para Europa. Mientras que el conflicto Este-Oeste perdía importancia, la Guerra del Golfo de 1991 marcó sin duda el verdadero punto de inflexión y situó a la no-proliferación nuclear en el primer plano de las preocupaciones de todos los países occidentales como resultado del descubrimiento del desarrollo de un programa nuclear con fines militares por parte del régimen iraquí de Saddam Hussein⁸⁸ (Grand 2000). En este sentido, fue a principios de los años 1990 cuando la CE se vio obligada a potenciar su papel en materia de no-proliferación nuclear. El Tratado de Maastricht de 1992 creó un marco mejorado para la coordinación de la política exterior, facultando explícitamente a la UE para ocuparse de los asuntos de seguridad.

2. La Política Exterior y de Seguridad Común

A principios de los años 1990, dos acontecimientos permitieron a la UE reforzar su papel en este ámbito político. En primer lugar, y tal y como señalamos en el epígrafe anterior,

⁸⁸ En los términos del alto el fuego de las Naciones Unidas establecidos en la Resolución 686 del Consejo de Seguridad, y en la Resolución 687, se prohibió a Iraq desarrollar, poseer o utilizar armas químicas, biológicas y nucleares. Estas resoluciones vinculantes también prohibían los misiles con un alcance superior a 150 kilómetros. Se creó la Comisión Especial de las Naciones Unidas para Iraq (UNSCOM) para llevar a cabo inspecciones de armas en Iraq, y el Organismo Internacional de Energía Atómica debía verificar la destrucción del programa nuclear iraquí. Véase el texto completo de las resoluciones los siguientes enlaces:

<https://web.archive.org/web/20060627094102/http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/22/IMG/NR059622.pdf?OpenElement> (Acceso 11/04/2022), y <https://web.archive.org/web/20060619094339/http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/23/IMG/NR059623.pdf?OpenElement> (Acceso 11/04/2022).

el Tratado de la Unión Europea⁸⁹ firmado en Maastricht en 1992 mejoró el marco de coordinación de la política exterior, vinculando formalmente a la CE y a la PESC, y otorgando a la UE un mandato para ocuparse de los asuntos de seguridad. En segundo lugar, la adhesión de Francia en 1992 al TNP, piedra angular del régimen de no-proliferación nuclear, permitió a los miembros de la UE activar algunas iniciativas en este ámbito (Cottey 2014). En este sentido, el Consejo Europeo destacó el control de armamentos, la no-proliferación y el desarme como ámbitos prioritarios de la PESC, y los Estados miembros comenzaron a presentar propuestas conjuntas en conferencias internacionales como la iniciativa conjunta de 1992 ante el OIEA sobre el fortalecimiento de las salvaguardias, los principios que dieron lugar a un programa de refuerzo del sistema de control del OIEA durante dos años (de 1993 a 1995), y más allá del ámbito estrictamente nuclear, los europeos fueron también los artífices de la declaración común del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 31 de enero de 1992 que calificaba la proliferación de armas de destrucción masiva como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. El entorno exterior también contribuyó a estimular la proliferación de iniciativas de la UE en este ámbito político, ya que fue en la década de 1990 cuando tuvieron lugar la celebración de nuevos tratados de desarme y de una considerable reducción de los arsenales nucleares. La culminación de esta tendencia fue la campaña para la prórroga indefinida del TNP en 1995.

Después de que el Acta Única Europea incluyera los "*aspectos económicos de la seguridad*" en el ámbito del CPE, el Tratado de la Unión Europea supuso un salto cualitativo en la coordinación de la política exterior con la creación de la PESC, de la que la seguridad es parte integrante. La posterior mejora de los instrumentos y mecanismos de política exterior ha contribuido en gran medida al desarrollo del papel de la UE en el ámbito de la no-proliferación nuclear (Müller y Van Dassen 1997). Los objetivos del Tratado de Maastricht fueron claramente más allá del objetivo económico original y sus

⁸⁹ El Tratado de la Unión Europea, comúnmente conocido como Tratado de Maastricht, es el tratado fundacional de la Unión Europea (UE). Concluido en 1992 entre los entonces doce Estados miembros de las Comunidades Europeas, anunciaba "*una nueva etapa en el proceso de integración europea*" principalmente en las disposiciones relativas a una ciudadanía europea compartida, a la eventual introducción de una moneda única y (con menos precisión) a las políticas exteriores y de seguridad comunes. Aunque en general se consideraba que estas disposiciones presagiaban una "Europa federal", el centro del debate constitucional se desplazó al posterior Tratado de Lisboa de 2007. Véase texto completo del Tratado en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT> (Acceso 12/04/2022).

ambiciones políticas pasaron a primer plano. En este sentido, la PESC abarca "*todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad*" e incluye "*todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión*", lo que proporciona una base jurídica y un terreno político para abarcar la no-proliferación y el desarme con firmeza en el ámbito de la UE (Diario Oficial de la Unión Europea 2010, p.58). Por tanto, era lógico que el Consejo Europeo de Lisboa, al definir los ámbitos de la política exterior y de seguridad que pueden ser a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht objeto de acciones comunes en la PESC, mencione desde el principio las cuestiones de no-proliferación nuclear (Grand 2000).

El establecimiento legal de la PESC mediante el Título V del Tratado de Unión Europea en 1993 ofreció un sólido marco institucional para una cooperación más estrecha en materia de asuntos exteriores y de seguridad entre los Estados miembros, incluida la no-proliferación de armas de destrucción masiva. Sin embargo, la PESC no incluía la política de defensa más allá de "*la eventual elaboración de una política de defensa común que pueda conducir en su momento a una defensa común*" (Diario Oficial de la Unión Europea 2010, p.59). En este sentido, la PESC no abordó el vínculo entre la defensa nacional y las armas de destrucción masiva y, por tanto, dejó sin tratar algunas cuestiones, como los arsenales nucleares de Francia y el Reino Unido. La reforma de los Tratados de Ámsterdam (1999) y Niza (2003) ofrecieron oportunidades para que todas las instituciones de la UE pudieran reforzar sus políticas en un amplio abanico de cuestiones incluyendo la política exterior y de seguridad, entre otras cosas mediante la creación de la Política Europea de Seguridad y Defensa, en el marco de la PESC.

Por otra parte, el Tratado de Maastricht introdujo un nuevo instrumento denominado acciones comunes para aplicar la política acordada por unanimidad entre los (entonces doce) Estados miembros. En una acción común, los Estados miembros identifican, por acuerdo unánime, una línea de acción específica, su alcance, objetivos, instrumentos, condiciones y duración. Los Estados miembros están obligados a subordinar sus políticas nacionales en el ámbito definido a este objetivo común. Las medidas individuales para aplicarlo se adoptarán por mayoría (Scheppele et al. 2021)

El instrumento de las acciones comunes se adoptó debido a que las normas y procedimientos de la PESC excluyen explícitamente la adopción de actos legislativos. Sin competencias legislativas, la UE tiene que recurrir al escaso marco normativo y constitucional en el ámbito de la PESC. En realidad, cuando se trata de poner en práctica las posiciones comunes asociadas a diversas acciones comunes y otros instrumentos

clásicos de la PESC, los responsables políticos de los Estados miembros de la UE suelen ir en direcciones divergentes (Puetter y Wiener 2007). Lo que queda pues en el arsenal de la PESC es el presupuesto para apoyar los esfuerzos internacionales existentes para reforzar los diversos regímenes de no-proliferación de armas de destrucción masiva y la universalización y el refuerzo de los acuerdos multilaterales en este ámbito. Sin embargo, se supone que el presupuesto de la PESC es un fondo de contingencia para reaccionar ante las crisis, no un fondo para implementar proyectos a medio y largo plazo.

Nuttall (2005) señala que esta reordenación ofreció una oportunidad para una mayor coherencia institucional en el ámbito de la política exterior y de seguridad, porque limitó el número de maquinarias burocráticas a sólo dos: la Comisión Europea y el Consejo de la UE. Los esfuerzos para desarrollar una política común de no-proliferación para la CE, y posteriormente para la UE, han permitido establecer el perfil limitado de la UE como actor internacional en este ámbito político. Como tales, no desafiaron la coherencia de la política de no-proliferación de la UE ni desencadenaron la competencia interinstitucional. No obstante, dieron lugar al desarrollo de uno de los "pilares" de la política de no-proliferación de la UE, reforzado posteriormente con el establecimiento de estructuras burocráticas permanentes en la Secretaría General del Consejo. Al principio, esta cooperación intergubernamental era el único pilar de la política europea de no-proliferación, ya que la Comisión no desempeñaba ningún papel sustancial en este ámbito político. Esto cambió en los años 1990: Tras la desintegración de la Unión Soviética, Rusia se quedó con el mayor arsenal químico, biológico, radiológico y nuclear (QBRN) y con insuficientes medidas de seguridad y protección (Turpen y Finlay 2009). En respuesta a esta amenaza de proliferación de materiales QBRN, la Comisión Europea se implicó en la prestación de asistencia técnica y financiera a la Comunidad de Estados Independientes, sobre todo a Rusia. En consecuencia, a través de su asistencia en materia de no-proliferación y seguridad nuclear, la Comisión Europea se convirtió en el segundo pilar de la política de no-proliferación de la UE, sumándose a los esfuerzos intergubernamentales ya existentes (Anthony 2009). Es importante destacar que la participación de la Comisión en este ámbito político no se convirtió en fuente de tensiones interinstitucionales durante más de una década. Esto se debe a que las actividades de la Comisión se consideraron de carácter puramente financiero y técnico, pero sobre todo a que la Secretaría General del Consejo no tuvo una estructura burocrática permanente en materia de no-proliferación hasta 2003. No obstante, la experiencia de las actividades de

no-proliferación en Rusia y Ucrania a lo largo de la década de 1990 ayudó a la Comisión a seguir desarrollando su experiencia en materia de no-proliferación (Einhorn 2021)

Antes de la adopción de la Estrategia de No-Proliferación en 2003 y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, la UE ya había tomado algunas medidas para combatir la proliferación de armas nucleares en el marco de la PESC, centrándose principalmente en la universalización de los tratados, la transparencia en el control de las exportaciones y el fomento de algunas iniciativas regionales. Si bien el control de las armas nucleares había permanecido en manos de las superpotencias durante la Guerra Fría, el fin de la confrontación bipolar permitió cierto margen para los planteamientos multilaterales. En este sentido, desde 1995 en adelante, la acción de la UE se orientó hacia el fortalecimiento de los regímenes multilaterales y, cada vez más, hacia la mitigación de las crisis de proliferación. La mayoría se han articulado con la ayuda de los instrumentos de la PESC, por ejemplo, las declaraciones de la PESC, posiciones comunes que definen el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto, y las acciones comunes que enmarcan la acción operativa, que a menudo conllevan asignaciones financieras. Después de 1995 la UE adoptó tres instrumentos en los foros multilaterales: una posición común con objetivos concretos en el período previo a la Conferencia de Revisión del TNP del año 2000 (Council of the EU 2000), en la que se hizo hincapié en la promoción de los regímenes multilaterales, así como en la seguridad nuclear y el control de las exportaciones; promover la adhesión al Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (Consejo de la UE 1999, 2001), que se abrió a la firma en 1996; y, por último, la UE adoptó una posición común sobre el código de contra la proliferación de misiles balísticos en julio de 2001, con el fin de promover su finalización y universalización (Consejo de la UE 2001a). La UE también adoptó una modesta iniciativa para promover la transparencia en el control de las exportaciones comprometiéndose a contribuir a los trabajos del Grupo de Trabajo del GSN sobre transparencia y a financiar un seminario sobre la energía nuclear.

2.1. El diseño institucional previo al Tratado de Lisboa

Tal y como hemos observado anteriormente, desde 1993 en adelante, el Consejo de la UE ha adoptado una serie de acciones conjuntas en materia de no-proliferación. Sin embargo, fue en 2003 cuando la no-proliferación adquirió un perfil político mucho más alto dentro de la UE. Esto se debió a algunos acontecimientos importantes: Tras los atentados

terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU., las sospechas de que Al-Qaeda buscaba armas nucleares provocaron una preocupación generalizada entre los gobiernos por la posibilidad de que las armas de destrucción masiva cayeran en manos de grupos terroristas (Murauskaite 2015). Esto supuso un estímulo para el papel de la UE en la no-proliferación. Aumentó el apoyo externo a la seguridad nuclear, mientras que los miembros de la UE promovieron la adopción de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Adoptada por unanimidad en 2004, esta resolución exige a los Estados que impidan la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de suministro a agentes no estatales, en particular a grupos terroristas (UNSC 2004). Una vez que la resolución entró en vigor, la UE puso en marcha programas de desarrollo de capacidades para ayudar a terceros países en su aplicación. Al mismo tiempo, dado que Estados Unidos dejó de lado su tradicional liderazgo en el ámbito de control de armamentos en favor de la lucha contra la proliferación, apoyándose especialmente en el uso de la fuerza militar, la UE se vio obligada a defender el régimen multilateral de no-proliferación nuclear. La intervención militar de Estados Unidos en Iraq, justificada en gran medida por las acusaciones de que Bagdad poseía armas de destrucción masiva, situó la proliferación en el centro de la agenda internacional. Sin embargo, la operación tuvo un impacto devastador en las relaciones transatlánticas, ya que polarizó a los principales aliados de la OTAN. Los efectos sobre la política exterior de la UE fueron igualmente perjudiciales: Las divisiones entre partidarios y detractores de la operación fragmentaron a la UE, y dieron lugar a lo que se ha descrito como la "*crisis más profunda que ha sufrido la PESC*" (Keukeleire y Delreux 2014, p. 149). La elaboración de una estrategia sobre cómo responder a la proliferación de las armas de destrucción masiva tenía como objetivo restablecer un consenso intra-europeo y salvar la brecha transatlántica sobre cómo responder a los problemas de proliferación nuclear.

Desde el punto de vista político, el Consejo Europeo adoptó en 2003 tres documentos importantes, a saber:

- a) El Plan de Acción para la aplicación de los principios básicos de una estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva (Council of the EU 2003a)
- b) La Estrategia Europea de Seguridad, en la que se identifica la proliferación de armas de destrucción masiva como una de las principales amenazas (Consejo de la UE 2003)

c) La Estrategia Europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva (Council of the EU 2003)

Desde el punto de vista institucional, la Secretaría General del Consejo se convirtió a partir de este momento en el lugar donde los Estados miembros de la UE desarrollaron las estructuras burocráticas permanentes en el ámbito de la política de no-proliferación. En este contexto, el nombramiento de Annalisa Giannella como Representante Personal para la no-proliferación de armas de destrucción masiva, en octubre de 2003, reviste especial importancia.

Por otra parte, la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea tenía al menos dos funcionarios que trabajaban exclusivamente en cuestiones de no-proliferación. En este sentido, se puede decir que desde muy pronto la Unión Europea adquirió los recursos humanos necesarios para aplicar su estrategia relativa a las armas de destrucción masiva (Kienzle 2013)

No obstante, desde 2003, la política de no-proliferación de la UE se ha desarrollado en dos instituciones distintas, con culturas, instrumentos y recursos diferentes. Por un lado, la Comisión Europea ha participado en actividades de desarrollo de capacidades a largo plazo de un relativamente bajo perfil político, pero con importantes recursos a su disposición. Por otro lado, la Secretaría General del Consejo se ha convertido en el principal centro de coordinación de la UE para aplicar la Estrategia Europea de No-Proliferación, principalmente a través de negociaciones y acuerdos internacionales (Zwolski 2011).

Es importante reconocer que en el ámbito de la política de no-proliferación ha habido otros esfuerzos realizados dentro de la estructura institucional existente. En particular, en 2006 se creó el Observatorio de las Armas de Destrucción Masiva, ubicado en la Secretaría General del Consejo (Council of the EU 2006). Esta iniciativa tenía por objeto, en particular, *"mejorar la eficacia y la coherencia sin modificar los marcos institucionales ni las prerrogativas, estableciendo un método de trabajo cooperativo que permita a la Secretaría del Consejo/AR, a los servicios de la Comisión y a los Estados miembros trabajar juntos y garantizar una mejor sinergia"* (Council of the EU 2006, p.3).

Otro resultado de la Estrategia Europea de No-Proliferación fue la organización de un debate semestral (actualmente anual) sobre la aplicación de la propia Estrategia, el cual también ha contribuido a acercar a la Secretaría General del Consejo y a la Comisión

Europea (Council of the EU 2003). Con este fin, el Representante Personal para la no-proliferación, junto con la Comisión Europea, redactaba informes sobre las actividades de no-proliferación de la UE cada seis meses. Estos borradores pasaban luego por el procedimiento habitual en el Consejo, donde eran debatidos por los grupos de trabajo, el Comité Político y de Seguridad, el COREPER⁹⁰ y los ministros.

Estos esfuerzos por aumentar la coherencia institucional en la política de no-proliferación de la UE son importantes, pero no superaron dos obstáculos estructurales para una mejor sinergia entre las políticas desarrolladas en el Consejo y la Comisión. Estos obstáculos incluían, por un lado, el problema de las diferentes culturas, competencias y sensibilidades institucionales y, por otro, la discrepancia en la financiación de las políticas de no-proliferación y seguridad nuclear de que disponen la Secretaría General del Consejo (en el marco de la PESC) y la Comisión (en el antiguo pilar comunitario) (Missiroli et al. 2001). La propia Representante Personal fue considerada inicialmente como una opción bastante débil, porque no era un peso pesado político que pudiera impulsar con éxito el programa de la Estrategia Europea de No-Proliferación a través del Consejo de la UE y dar una cara conocida a la incipiente política europea de no-proliferación. Al mismo tiempo, las relaciones entre el personal del Consejo de la UE y de la Comisión Europea que trabaja en la esfera de la no-proliferación estuvieron lejos de ser fluidas. Originalmente, el Representante Personal trató de concentrar todo el trabajo pertinente a la no-proliferación dentro de la unidad del Consejo de la UE, pero la Comisión Europea fue capaz de mantener sus estructuras paralelas. Esto fue particularmente significativo desde un punto de vista financiero, porque la mayoría de los proyectos de no-proliferación se financiaron inicialmente como parte de los programas regionales de la Comisión Europea (Kienzle 2013). De hecho, la Comisión Europea también adquirió un pequeño grupo de funcionarios dedicados exclusivamente a las cuestiones de no-proliferación, y su presupuesto aumentó significativamente como resultado del Instrumento de Estabilidad creado en 2006.

El hecho de existir un dualismo institucional entre el Consejo de la UE y la Comisión Europea impidió que la política de no-proliferación funcionase de forma fluida. Podemos encontrar ejemplos de rivalidad interinstitucional como resultado de este dualismo. Como

⁹⁰ El COREPER es el Comité de Representantes Permanentes en la Unión Europea, formado por el jefe o el jefe adjunto de la misión de los Estados miembros de la UE en Bruselas.

señalan Anthony y Grip (2013, p.1), en el momento en que se adoptó la Estrategia Europea de No-Proliferación

"las contribuciones más importantes de la UE a la no-proliferación fueron los proyectos del EURATOM y del Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión Europea para reforzar el control de seguridad nuclear, así como la participación de la Comisión en proyectos de reorientación científica en la antigua Unión Soviética".

Estos eran todos programas de la Comisión Europea, gestionados principalmente por la propia Comisión. No obstante, estos problemas pudieron subsanarse a través de las revisiones periódicas de la Estrategia Europea de No-Proliferación para evaluar los progresos en su aplicación y ajustar en consecuencia los plazos y los recursos. Esta evolución institucional condujo posteriormente a la fragmentación de la política de no-proliferación de la UE, socavando el reconocimiento de la UE como actor de la seguridad internacional en materia de no proliferación. En este sentido, ciertas soluciones a esta dualidad fueron alcanzadas al cabo de los años, por ejemplo, a finales de 2006, se puso en marcha el ya mencionado Observatorio de las Armas de Destrucción Masiva, como mecanismo de coordinación interinstitucional mediante el cual el personal del Consejo de la UE y de la Comisión Europea pudo intercambiar información pertinente, siendo este uno de los pocos ejemplos de “puente” interinstitucional en el ámbito de la acción exterior previo al Tratado de Lisboa.

No obstante, no fue hasta 2008, cuando las Nuevas Líneas de Actuación⁹¹ del Consejo de la UE señalaron que *"si bien las actividades de no proliferación constituyen una parte esencial de la Política Exterior y de Seguridad Común, algunos tipos de medidas pueden aplicarse en el marco de otras políticas e instrumentos de la UE que pueden contribuir al mismo objetivo"* (Council of the EU 2008 p.6). Sin embargo, las Nuevas Líneas de Actuación no proporcionan más directrices sobre la mejor manera de evitar posibles solapamientos, aparte de afirmar que *"se respetarán las competencias y la autoridad de las instituciones europeas y de los Estados miembros... se respetarán, por supuesto"* y una recomendación general de *"esforzarse por lograr una mayor coordinación de todas las políticas e instrumentos"* (Council of the EU 2008 p.24).

Mientras que en el ámbito de la no-proliferación en la PESC se plantearon pocas peticiones políticas para una mayor coordinación de las políticas externas e internas, el

⁹¹ Este documento específico será analizado en mayor detalle más adelante.

tema de las amenazas de proliferación ha salpicado continuamente a ámbitos de la política interna de la UE como la sanidad, la lucha contra el terrorismo y la política energética. Durante la década de los 2000 la Comisión Europea, y los servicios implicados en la lucha contra las amenazas QBRN, a menudo en forma de riesgos industriales o de catástrofes naturales, han ido enmarcando cada vez más estas amenazas como actividades malévolas del terrorismo y la proliferación. El carácter transfronterizo de las amenazas QBRN permitió a la Comisión hacer frente a las amenazas fuera de la UE. Como resultado, los programas y actores dentro de la UE que participaban, y participan, en programas externos de asistencia a la no-proliferación se han multiplicado. Sin embargo, tal y como señala el documento de revisión de 2013 de las Nuevas Líneas de Actuación, esta iniciativa ha dado lugar a sólo unos pocos resultados tangibles y lo han hecho sin que exista un mecanismo institucional posterior para la coordinación y cooperación interna y externa.

2.2. El diseño institucional tras el Tratado de Lisboa

Más significativos fueron los cambios institucionales como consecuencia del Tratado de Lisboa de 2009. Entre ellos, la redefinición del papel del Representante Personal para la No-Proliferación como Consejero Principal y Enviado Especial para la-No Proliferación y el Desarme, asumido por el diplomático polaco Jacek Bylica hasta su sustitución por la diplomática holandesa Marjolijn van Deelen en septiembre de 2020, la unión de las diferentes unidades de no-proliferación bajo el techo único del entonces recién creado SEAE, y la creación del cargo de presidente permanente del Grupo de Trabajo sobre No-Proliferación (CONOP)⁹², que reúne periódicamente a los jefes de las unidades de no-proliferación de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UE.

⁹² En este grupo de trabajo, los Estados miembros cooperan para promover la no-proliferación y evitar que las armas de destrucción masiva, principalmente las armas nucleares y la tecnología de misiles balísticos, caigan en manos equivocadas. El grupo de trabajo coordina la acción y el diálogo sobre cuestiones de no proliferación con países no pertenecientes a la UE, así como en el seno de las organizaciones internacionales pertinentes, como la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA). También contribuye a la aplicación de los acuerdos internacionales sobre no proliferación, principalmente el Tratado de las Naciones Unidas sobre la no proliferación de armas nucleares (TNP). Este grupo de trabajo del Consejo examina las propuestas legislativas de la Comisión Europea en su ámbito de competencia que se envían al Consejo de Ministros. Este órgano está compuesto por expertos de cada Estado miembro y está presidido por el delegado del país que ostenta la presidencia semestral rotatoria del Consejo. Una vez examinadas, las propuestas se remiten al Consejo de Asuntos Exteriores (CAE).

Además, la creación del SEAE también ha supuesto la consolidación de la capacidad de la UE en materia de no-proliferación y desarme.

El Tratado de Lisboa dotó a la UE de herramientas que le permiten actuar mejor en la escena internacional: Desde el punto de vista institucional, algunos cambios importantes han contribuido a garantizar una mayor coherencia y posiblemente a "hablar con una sola voz". Este es el caso mediante la creación del presidente del Consejo Europeo nombrado por dos años y medio y el refuerzo del papel del Alto Representante, que también es vicepresidente de la Comisión Europea encargado de todas las relaciones exteriores. Al Alto Representante se le encargó la aplicación de la PESC, cuenta con la asistencia de los SEAE y comparte la tarea de representar las políticas exteriores de no-proliferación de la UE en los foros internacionales junto con el presidente del Consejo Europeo (Grip 2011). Esto ha mejorado la capacidad de la UE de combinar los poderes políticos y financieros para maximizar la influencia y los dividendos políticos.

Por su parte, el SEAE, además de apoyar al Alto Representante, prepara las políticas para el Consejo de la UE y la Comisión Europea, y garantiza la coherencia entre los distintos ámbitos políticos. Dentro del SEAE, la no-proliferación y el desarme están a cargo de un asesor principal y un director de Política de Seguridad y Prevención de Conflictos (incluida una unidad de armas de destrucción masiva y armas convencionales). Esto proporciona un nuevo punto focal para estas cuestiones y garantiza la aplicación de las decisiones del Consejo de la UE y la coordinación efectiva en todo el marco institucional para garantizar el máximo aprovechamiento de una combinación de instrumentos diplomáticos, de desarrollo y comerciales. Además, en diciembre de 2013, la UE estableció finalmente un enfoque global que proporciona un plan que hace hincapié en la necesidad de combinar los instrumentos diplomáticos, económicos y financieros externos y de trabajar con los socios estratégicos para reforzar las respuestas multilaterales.

Así pues, el Tratado de Lisboa pretende superar la dualidad entre la Comisión Europea y el Consejo reuniendo en el SEAE las burocracias y procesos pertinentes de la Secretaría del Consejo y de la Comisión (Consejo de la UE 2010). Tras prolongados debates, en 2010 el Consejo decidió que las siguientes entidades administrativas de la Secretaría del Consejo se transferirían al SEAE: La Unidad de Políticas; la Política Común de Seguridad y Defensa, y las estructuras de gestión de crisis (por ejemplo, el Estado Mayor de la UE y el Centro de Situación de la UE). Además, el Consejo decidió trasladar también al SEAE la casi totalidad de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea

(Consejo de la UE 2010). Esto significa que todo el aparato burocrático implicado en la dirección de la política de no-proliferación de la UE se ha trasladado al SEAE.

A nivel de instituciones comunitarias, el Consejo de la UE adopta las estrategias, políticas y conclusiones de la UE en materia de no-proliferación, es responsable de la ejecución financiera del presupuesto de la PESC y del Instrumento en pro de la Paz y la Estabilidad (IPE). Por su parte, el Parlamento Europeo participa en las políticas de no-proliferación a través de su supervisión política, su autoridad presupuestaria y sus capacidades legislativas, y la Comisión Europea elabora las propuestas legislativas, y es responsable de la gestión y ejecución del presupuesto y de la aplicación de las políticas y programas (Grip, 2011 p.3).

Esta reorganización ofrece la oportunidad de lograr un mayor grado de cooperación y coherencia entre las diferentes políticas e instrumentos de no-proliferación de la UE, pero esta convergencia no se ha producido automáticamente. Algunos estudiosos sugieren incluso que la cooperación interinstitucional dentro de la UE tiende a ser mejor que la cooperación intrainstitucional, dentro de una sola institución. Por ejemplo, Christiansen (2001) sostiene que las tensiones estructuralmente determinadas entre la Secretaría General del Consejo y la Comisión han dado lugar al bajo nivel de expectativas de una estrecha cooperación entre ellas. Sin embargo, frente a este bajo nivel de expectativas, los funcionarios de ambas instituciones han desarrollado enfoques colegiados en los ámbitos de responsabilidad compartida. Por otra parte, podrían identificarse tensiones significativas en el seno de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo: *"las diferentes lógicas organizativas de las distintas tareas administrativas constituyen tensiones internas que luego requieren recursos institucionales sustanciales para su resolución"* (Christiansen 2001, p.766).

Ahora bien, ya se han producido varios avances positivos discernibles. En Bruselas, las estructuras institucionales de la unidad de no-proliferación en el SEAE finalmente parecen estar en su lugar. El más prometedor progreso hasta ahora ha sido el establecimiento de la presidencia permanente para los grupos de trabajo del Consejo de la UE, en particular el CONOP. Esta nueva función permite sustituir la función de las presidencias rotativas de la UE con una perspectiva a largo plazo basada sobre la creciente experiencia del SEAE. El mayor desafío que queda por delante es el nexo entre las políticas de no-proliferación externa de la UE y la correspondiente coordinación de políticas dentro de la UE. El principal problema en este caso es la naturaleza híbrida de

la cuestión, es decir, abarca una amplia gama de ámbitos políticos que se superponen, incluidos los asuntos exteriores, la lucha contra el terrorismo, la política sanitaria y la política comercial. Por consiguiente, las responsabilidades en materia de medidas de no-proliferación, tanto dentro de los Estados miembros como a nivel de la Unión Europea, son muy complejas y difusas, y suelen estar repartidas entre los ministerios de relaciones exteriores, interior y comercio, o las diferentes direcciones generales de la Comisión Europea (Grip 2011). Además, el Tratado de Lisboa introdujo reformas institucionales potencialmente importantes para la política de no-proliferación de la UE y su aplicación (Meier 2009). En lugar de mantener la distinción entre "relaciones exteriores" (es decir, comercio y desarrollo) y "política exterior y de seguridad" (es decir, PESC/PCSD), el Tratado se centra en la "acción exterior" de la UE (Grip 2011). También introdujo el potencial de un enfoque más de política exterior y de seguridad de la UE al poner fin a la estructura de pilares, que había supuesto una división entre el Consejo de la UE y la Comisión Europea.

A continuación, vamos a revisar en mayor detalle las transformaciones que supusieron para instituciones y organismos específicos de la UE en materia de no-proliferación la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

2.2.1. El Consejo de la UE

El Consejo de la UE sigue adoptando las estrategias y políticas de no-proliferación de la UE y las decisiones y conclusiones correspondientes. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las acciones y posiciones comunes se denominan ahora Decisiones del Consejo. La mayoría de ellas asignan fondos del presupuesto de la PESC para apoyar tratados y organismos multilaterales, como la Secretaría de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el OIEA y la OTPCEN. Algunas decisiones han introducido nueva legislación a nivel de la UE, como el reglamento comunitario reforzado sobre el control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso, mientras que otras decisiones han introducido medidas restrictivas contra Estados concretos (Consejo de la UE 2009).

El principal órgano en el que los Estados miembros de la UE coordinan sus posiciones en materia de no-proliferación se denominaba anteriormente Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) y estaba presidido por el presidente semestral del

Consejo de la UE. El CAGRE se divide ahora en un Consejo de Asuntos Generales (CAG) y un Consejo de Asuntos Exteriores (CAE); el Alto Representante es el presidente permanente del CAE y la Presidencia rotatoria del Consejo sigue presidiendo el CAG. La combinación de las funciones de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, vicepresidente de la Comisión Europea y presidente del CAE significa efectivamente que el Alto Representante sustituye a la antigua formación de la "troika" rotativa (Koehler 2010).

Los representantes permanentes nacionales se reúnen semanalmente en el Comité de Representantes Permanentes para preparar los trabajos del Consejo. El Grupo de Trabajo de No-Proliferación (CONOP) y el Grupo de Trabajo de Desarme Global y Control de Armamentos (CODUN), formados por funcionarios de los Estados miembros, son los principales grupos de trabajo que asisten al COREPER en materia de no-proliferación. Sin embargo, las cuestiones relativas al control de las exportaciones de materiales o bienes de doble uso están cubiertas por el Grupo de Trabajo sobre Productos de Doble Uso, lo cual hace que cuestiones relacionadas con las armas de destrucción masiva sean debatidos en múltiples Grupos de Trabajo al mismo tiempo (Grip 2011)

El CONOP y el CODUN están formados por expertos nacionales y representantes de la Comisión Europea y de la Secretaría del Consejo. En el CONOP, los Estados miembros cooperan para promover la no-proliferación de las armas de destrucción masiva, principalmente las armas nucleares y la tecnología de misiles balísticos. El grupo de trabajo coordina la acción y el diálogo sobre cuestiones de no-proliferación con países no pertenecientes a la UE, así como en el seno de las organizaciones internacionales pertinentes, como el OIEA. También contribuye a la aplicación de los acuerdos internacionales de no-proliferación, principalmente el TNP. Este Grupo de Trabajo también examina las propuestas legislativas de la Comisión Europea en su ámbito de competencia que se envían al Consejo de la UE. Este órgano está presidido por el delegado del país que ejerce la presidencia semestral rotatoria del Consejo. Una vez examinadas, las propuestas se remiten al Consejo de Asuntos Exteriores. Por su parte el CODUN es el Grupo de Trabajo que coordina la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en el ámbito del desarme mundial. Se ocupa de los asuntos relacionados con las cuestiones relativas a los acuerdos internacionales sobre las prohibiciones de ciertas armas convencionales, como las minas terrestres y las armas químicas y biológicas. El grupo de trabajo también se ocupa del apoyo de la UE a diversos proyectos relacionados

con los acuerdos internacionales, en particular proyectos de desarme nuclear y control de armamentos (Grip 2011)

2.2.2. El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo participa en los esfuerzos de no-proliferación de la UE, entre otras cosas, a través de su supervisión política, su autoridad presupuestaria y su capacidad legislativa. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la participación del Parlamento Europeo en el desarrollo de las políticas de seguridad ha aumentado considerablemente, lo que significa que es esencial que la Alta Representante consulte efectivamente al Parlamento Europeo en todas las fases.

El Parlamento Europeo y el Consejo de la UE deben aprobar el presupuesto anual de la UE, así como las perspectivas financieras plurianuales. El Parlamento tiene la facultad de rechazar el proyecto de presupuesto anual presentado por la Comisión, tiene la última palabra en lo que respecta a los gastos no obligatorios y puede influir en el contenido de las políticas de no-proliferación asignando o reteniendo recursos, o bloqueando o retrasando la asignación de recursos con el fin de influir en la asignación de recursos a diferentes ámbitos políticos. Además, puede poner dinero en las llamadas reservas, para las que el Consejo de la UE o la Comisión necesitan la aprobación del Parlamento Europeo para cada asignación. El Parlamento tiene también derecho a controlar el presupuesto operativo y el presupuesto administrativo del SEAE (Missiroli 2010). El Parlamento Europeo también tiene derecho a controlar los actos de ejecución de la Comisión. El artículo 290 del Tratado de Lisboa faculta al Parlamento para oponerse o incluso revocar determinadas decisiones propuestas por la Comisión en relación con el destino y la manera de gastar los fondos.

Con respecto a la no-proliferación, el Parlamento Europeo ha participado activamente en la adopción de resoluciones de apoyo a los regímenes de no-proliferación. La Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión (DG EXPO) del Parlamento se encarga de organizar el trabajo de todos los órganos parlamentarios en el ámbito de las políticas exteriores. Dentro de ella, las cuestiones relativas a la no-proliferación son tratadas por la Comisión Permanente de Asuntos Exteriores (CPAE) y su subcomité de Seguridad y Defensa (SEDE). Las cuestiones relativas al control de las exportaciones, incluida la actualización periódica de la lista de productos controlados con arreglo a la normativa de

doble uso de la UE, son tratadas por el Comité Permanente de Comercio Internacional (CPCI) (Grip 2011).

2.2.3. La Comisión Europea

La Comisión Europea se encarga de elaborar propuestas legislativas que transmite al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo. También es responsable de la gestión y ejecución del presupuesto y de la aplicación de las políticas y programas adoptados por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo. La Comisión gestiona un importante presupuesto y adopta reglamentos sobre los instrumentos financieros. Las diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea tienen un papel directo en la gestión de la ayuda a la no-proliferación fuera de la UE. La Comisión es cada vez más activa en diversos asuntos relacionados con la no-proliferación, incluidas las relaciones con terceros países (Duke y Ojanen 2006). La Comisión es, por ejemplo, responsable de elaborar los programas de trabajo anuales para los programas específicos que abordan las amenazas QBRN, y financia ampliamente la investigación sobre la no-proliferación de armas de destrucción masiva. Por otra parte, y bajo la autoridad del Alto Representante, en calidad de vicepresidente de la Comisión, la Comisión es responsable de la ejecución financiera del presupuesto de la PESC y del IPE (Consejo de la UE 2010).

Tras el Tratado de Lisboa se comprobó que algunos servicios de DG RELEX, como el personal administrativo, no podían transferirse fácilmente al SEAE o fusionarse con las estructuras existentes de la Comisión, por lo que la financiación y el personal de la antigua DG RELEX crearon el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (SIPE). En este marco, el personal del SIPE sigue trabajando en cuestiones de no-proliferación desde el punto de vista de la PESC. Aunque forma parte de la Comisión, el SIPE mantiene una muy estrecha colaboración con el SEAE (Grip 2011).

El SIPE se creó para abordar la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la consolidación de la paz, y es el principal instrumento presupuestario para financiar los programas de no-proliferación de armas de destrucción masiva. En 2007 se creó un Mecanismo de Apoyo a los Expertos (MAE) para movilizar los conocimientos técnicos necesarios para ayudar a la Comisión a maximizar el impacto del IPE, entre otras cosas, mediante la identificación de áreas clave de intervención, la evaluación de riesgos y la coherencia con otros programas. El IPE está gestionado por la Comisión, pero podría ser

utilizado y cofinanciado por otros actores de la UE. El componente a largo plazo del IPE en las partidas presupuestarias son las principales fuentes de financiación de los proyectos de no-proliferación de armas de destrucción masiva (Consejo de la UE 2014a).

La Comisión Europea ha preservado su estatuto de observador después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en los importantes regímenes multilaterales de control de las exportaciones, por ejemplo, en el Grupo de Australia, Grupo de Suministradores Nucleares, Comité Zangger, así como en la Iniciativa Mundial de Lucha contra el Terrorismo Nuclear. Por otra parte, la Comisión representa EURATOM como observador en las reuniones de los órganos rectores del OIEA (Anthony y Grip 2013).

Aunque no estaba prevista en la Estrategia Europea de No-Proliferación, en la última década la Comisión también se ha convertido en un importante centro de elaboración y aplicación de políticas en ámbitos relevantes, como la lucha contra el terrorismo y la mitigación de los riesgos QBRN, con importantes presupuestos para su ejecución (Council of the EU 2005).

2.2.4. El Servicio Europeo de Acción Exterior

El SEAE es un servicio de apoyo bajo la autoridad de la Alta Representante, que trabaja en la preparación de las políticas para las decisiones del Consejo de la UE y de la Comisión y asiste al Consejo y a la Comisión para garantizar la coherencia entre los diferentes ámbitos políticos. El SEAE apoya a la Alta Representante en el cumplimiento del mandato de dirigir la PESC (Consejo de la UE 2010). Es responsable de la preparación y aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo en materia de PESC (incluidas las relativas a la no-proliferación) y de apoyar a la Comisión en la preparación de las decisiones relativas a los instrumentos financieros. La administración central del SEAE se divide en unidades administrativas, geográficas y temáticas. Las cuestiones relativas a la no-proliferación de armas de destrucción masiva dependen principalmente del director general de Cuestiones Globales y Multilaterales, en particular de dos de sus direcciones: la Dirección de No Proliferación y Desarme y la Dirección de Prevención de Conflictos y Política de Seguridad.

Cabe destacar que el Tratado de Lisboa introdujo en el personal del Alto Representante en el SEAE a los presidentes permanentes de los Grupos de Trabajo del Consejo de la

UE. Se supone que una presidencia permanente facilita la coherencia de los grupos de trabajo a lo largo del tiempo, con la capacidad de asumir debates a largo plazo y mantener un alto nivel de conocimientos. La Dirección de No-Proliferación y Desarme proporciona personal para presidir el CONOP y el CODUN. Los presidentes de los Grupos de Trabajo se encargan de promover decisiones legislativas y políticas, coordinar las posiciones de los Estados miembros y dirigir las negociaciones. Al actuar como presidente permanente de varios grupos de trabajo del Consejo, la Dirección de Desarme y No-Proliferación está estrechamente vinculada a los Estados miembros.

Otra característica importante del SEAE es su contribución a las fases estratégicas de programación de los instrumentos de relaciones exteriores, como la programación estratégica e indicativa del IPE y el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear. Esto requiere de una estrecha cooperación entre la Unidad de Política de Seguridad de la Dirección de Prevención de Conflictos y Política de Seguridad y la Dirección de No-Proliferación y Desarme (EPLO 2011).

El SEAE es también responsable de apoyar a la Comisión Europea en la preparación de las decisiones sobre las etapas estratégicas y plurianuales dentro del ciclo de programación de los instrumentos presupuestarios, incluso en lo que respecta a las asignaciones por país para determinar el presupuesto global de cada región, los documentos estratégicos nacionales y regionales y los programas indicativos. A lo largo del ciclo de programación, planificación y ejecución de los instrumentos, el Alto Representante y el SEAE trabajan con los miembros y servicios pertinentes de la Comisión Europea. Todas las propuestas de decisión se preparan siguiendo los procedimientos de la Comisión y se presentan a ésta para su adopción (Grip 2011).

La Dirección de Desarme y No-Proliferación aporta además su experiencia a la programación de otros instrumentos financieros, para garantizar la coherencia entre las acciones exteriores de la UE y sus compromisos de no-proliferación. La Dirección también es responsable de evaluar la aplicación de las estrategias de no-proliferación de la UE, incluyendo actualizaciones sobre la adopción de la cláusula de no-proliferación y su impacto en la reforma en terceros países, en forma de informes semestrales de progreso (Hadfield 2007).

El presupuesto de la PESC es el instrumento utilizado por la Secretaría del Consejo para aplicar la política exterior y de seguridad de la UE. Este presupuesto es ahora

responsabilidad del Alto Representante y del SEAE. La Comisión, a través del SIPE, es responsable de la ejecución financiera del presupuesto de la PESC bajo la autoridad de la Alta Representante en su calidad de vicepresidenta de la Comisión (Council of the EU 2010a).

Con el Tratado de Lisboa, las Delegaciones, que formalmente formaban parte de la Comisión Europea, se convirtieron en Delegaciones de la UE, y la red de Delegaciones de la UE pasó a formar parte del SEAE (Grip 2011). En cuanto a la no-proliferación, el papel de las Delegaciones incluye el asesoramiento a la administración central del SEAE sobre posibles retos o amenazas, y anteriormente, a instancias de la Secretaría del Consejo, han informado regularmente sobre cuestiones relacionadas con la proliferación de armas de destrucción masiva (Duke y Ojanen 2006). Las representaciones permanentes ante las organizaciones internacionales en Ginebra y Viena se han convertido en el representante de la UE y de sus Estados miembros en las organizaciones internacionales y agencias especializadas, incluidos varios que trabajan en cuestiones de no-proliferación⁹³. Para garantizar la coherencia entre las relaciones exteriores de la UE y de EURATOM, las Delegaciones también asumen la representación de EURATOM en terceros países y en organizaciones internacionales como el OIEA. Las Delegaciones hacen un seguimiento de todos los programas del IPE en los países beneficiarios. En muchos casos, las Delegaciones proporcionan propuestas de proyectos a la Secretaría del SEAE y son directamente responsables de la ejecución de los programas de asistencia adoptados. Esto permite no sólo negociar y celebrar contratos con las contrapartes locales, sino también supervisar la ejecución de los proyectos sobre el terreno. En definitiva, las Delegaciones son los ojos y los oídos del SEAE, además de ser su órgano de representación en el exterior.

3. ¿Qué tipo de actor es la UE en el ámbito de la no-proliferación nuclear?

Es reconocido en términos generales que, en materia de política exterior, la UE no es un Estado, pero es más que una organización internacional tradicional (Wallace 1983). La UE carece de una política exterior verdaderamente centralizada y es poco probable que

⁹³ Desde enero de 2011, la UE tiene dos representaciones en Ginebra la Misión Permanente de la Unión Europea ante la Organización Mundial del Comercio y la Delegación Permanente de la Unión Europea ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra.

se desarrolle una en un futuro próximo. Los elementos básicos de la política exterior y de seguridad dentro de la UE se basan en una lógica intergubernamental⁹⁴ con decisiones tomadas sobre la base de consenso entre los Estados miembros de la Unión. Sin embargo, los Estados han ido mucho más lejos que en cualquier otra organización internacional o regional. En ningún otro lugar se encontrará un compromiso en principio para llevar a cabo una política común en todas las cuestiones de política exterior y de seguridad. Además, a lo largo del tiempo la UE ha desarrollado una importante infraestructura destinada a facilitar la cooperación en esta materia.

Tal y como se ha señalado en capítulos anteriores, el surgimiento de una política común europea en materia de no-proliferación nuclear surge como resultado de las transformaciones del sistema internacional en la última etapa y fin de la Guerra Fría, por ejemplo, el descubrimiento del programa nuclear de Iraq tras la Guerra del Golfo y la progresiva percepción común de los Estados europeos de que existen una serie de riesgos comunes en lo que respecta a esta materia (Müller 1993). Esto ha llevado a la concepción y adopción de instrumentos legales, financieros y diplomáticos para operacionalizar esta política.

En las últimas dos décadas, la no-proliferación ha ganado cada vez más importancia como cuestión de seguridad internacional. El renovado interés en la energía nuclear en todo el mundo, en particular fuera de Europa, se suma a la necesidad de permanecer atentos a las posibles implicaciones de la proliferación de las armas de destrucción masiva, y más concretamente en nuestro caso, de las armas nucleares. De hecho, en ciertos casos, las razones subyacentes para desarrollar la energía nuclear van más allá de las estrictas consideraciones energéticas y económicas y tienen un carácter geopolítico y geoestratégico (De Blasio y Nephew 2017).

En este sentido, la no-proliferación no es un área en que la UE haya actuado de manera acorde con su potencial intrínseco. Si bien cuenta con una serie de instrumentos en todos los pilares, a saber, el Tratado EURATOM, la Política Exterior y de Seguridad Común y

⁹⁴ El intergubernamentalismo representa una forma de limitar la atribución de poderes a las instituciones supranacionales, deteniendo el surgimiento de políticas comunes. En el actual sistema institucional de la UE, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE desempeñan el papel de las instituciones que tienen la última palabra sobre las decisiones y políticas de la UE, institucionalizando un control intergubernamental *de facto* sobre la UE en su conjunto, con la posibilidad de dar más poder a un pequeño grupo de Estados (Laruffa 2014).

la Política Europea de Seguridad y Defensa, una cuestión preliminar más importante es si el resto de actores internacionales consideran a la Unión Europea como un actor de pleno derecho en el ámbito de la no-proliferación (Herrera 2020).

La mejora gradual de la coordinación y la acción de la UE en los foros internacionales dedicados a esta materia han sido reconocidos como una evidencia del progreso en el desarrollo de la PESC (Müller y Van Dassen 1997). No obstante, la UE siempre ha sido percibida como un actor ineficiente a la hora de tratar cuestiones en materia de no-proliferación nuclear, y sobre todo aquellas relacionadas con cuestiones políticas sensibles. Esto quedó plasmado en la evaluación de 2003 sobre la actividad de la Unión en el régimen de no-proliferación: *“en ausencia de una agenda preacordada, [la UE] carece de la capacidad de acción espontánea. Cuando las respuestas a las crisis de proliferación se han enmarcado, tienden a ser lentas y débiles”* (Portela 2003, p.19). Desde entonces, la UE ha adoptado su única estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva (2003), la cual fue revisada en 2008 mediante la adopción de las denominadas Nuevas Líneas de Actuación.

Antes de proceder a analizar en detalle tanto la Estrategia Europea de No-Proliferación, así como otros documentos estratégicos, es necesarios que analicemos los factores intrínsecos de la UE que condicionan la política de la Unión en esta materia.

3.1 Características de la UE como actor en materia de no-proliferación nuclear

La UE ocupa un lugar muy particular en el régimen de no-proliferación nuclear y presenta características *sui generis*:

- 1) La integra un Estados con armas nucleares (anteriormente eran dos hasta la salida del Reino Unido de la UE en 2020);
- 2) Tiene varios Estados miembros que podrían, técnicamente hablando, convertirse en Estados poseedores de armas nucleares si así lo desearan;
- 3) Hay Estados miembros que tienen múltiples membresías en diversos órganos internacionales;
- 4) Todos los Estados miembros tienen un protocolo adicional con el OIEA;

- 5) Algunos Estados miembros tienen tradiciones de neutralidad muy arraigadas y están comprometidos con el desarme nuclear completo (ej. Austria e Irlanda);
- 6) Hay Estados miembros que muestran diferentes grados de entusiasmo con respecto a su participación en la OTAN y su visión transatlántica;
- 7) Existen niveles socioeconómicos cada vez más variados.
- 8) Existen visiones contrapuestas con respecto al Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN)

Esto se traduce en una comunidad de países con diferentes actitudes y/o posiciones con respecto a la cuestión nuclear. Esto se puede seguir visualizando hoy en día en el hecho de que el Tratado EURATOM sigue considerándose separadamente de otras iniciativas políticas, o incluso de las novedades legislativas en materia de no-proliferación nuclear. En muchos casos, incluso en los documentos oficiales de la Unión Europea, esa segregación puede ser observada a menudo. Los diversos pilares de la UE parecen carecer de puentes que los unan, lo que constituye una deficiencia evidente cuando se analiza casi cualquier ámbito de la legislación o las políticas de la Unión Europea en esta materia.

En consecuencia, el ámbito de la no-proliferación nuclear resulta realmente problemática para la UE. Si se consideran los 27 Estados miembros de la Unión, hay diferencias políticas y de actitud con respecto a las armas nucleares. Por ejemplo, Francia es un Estado con armas nucleares desde hace mucho tiempo y es poco probable que abandone ese estatus ya que el consenso a favor de las armas nucleares es muy fuerte en ese país. La mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea son también miembros de la OTAN y, aunque la OTAN ha reducido la importancia de las armas nucleares en su estrategia militar, sigue dependiendo, en parte, de la disuasión nuclear para garantizar su propia credibilidad. Bélgica, Alemania, Italia y los Países Bajos siguen albergando armas nucleares de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, varios Estados miembros de la UE, los Estados neutrales no pertenecientes a la OTAN, Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, son, en diverso grado, partidarios del desarme nuclear. Estas diferencias entre los Estados miembros de la UE han dado lugar a una ordenanza que se niega a sí misma, por la que simplemente no se discuten los temas de las armas nucleares dentro de la UE (Erästö et al. 2021).

No obstante, aún a pesar de estas evidentes diferencias y problemáticas, los Estados de la UE han logrado adoptar documentos estratégicos en esta materia, centrándose principalmente en una aproximación multilateral a través de mecanismos diplomáticos para prevenir la proliferación de las armas nucleares. El uso de la caja de herramientas de la UE para avanzar en los objetivos de no-proliferación sirve como un indicador fiable de la evolución del compromiso de la UE con este objetivo, así como de su coherencia interna. Cuanto más unida estaba la UE en su condena de los intentos de proliferación por parte de terceros países, más recursos movilizaba para mitigar, desactivar o resolver las crisis (European Commission 2022).

3.2 Desarrollo de la dimensión normativa de la política europea de no-proliferación nuclear

Durante casi diez años después del éxito de la Conferencia de Revisión del TNP de 1995, la UE no inició ninguna iniciativa importante en el ámbito de la no-proliferación nuclear. Incluso pareció dar un paso atrás⁹⁵, aceptando ser liderada por el menor común denominador entre sus Estados miembros. Aparte de algunas posiciones comunes y declaraciones de las Presidencias del Consejo de la UE, en ese período sólo hubo dos iniciativas importantes: una acción común en 1995 sobre la participación de la UE en la Organización para el Desarrollo Energético de la Península de Corea, y una acción común en 1997 sobre el fomento de la transparencia en los controles de las exportaciones. En este sentido, el progreso hacia una norma, así como acciones comunes con impacto real por parte de la UE fue muy limitado (Anthony 2001, p.614).

No obstante, esta situación comenzó a cambiar con la llegada del nuevo milenio y como resultado tanto de factores internos como externos a la propia UE. Los factores internos fueron ante todo el proceso de integración europea. Este estado evolutivo permanente condujo a cambios estructurales, a un aumento de las ambiciones comunes y, sobre todo, a una nueva voluntad política para evolucionar finalmente hacia un actor reconocido en el ámbito internacional. Una evidente "búsqueda de visibilidad" combinada con la voluntad de ganar, en términos políticos, influencia por parte de la UE, constituyó claramente un fuerte impulso para la evolución de este ámbito político.

⁹⁵ La reanudación de los ensayos nucleares fue anunciada por Francia en 1995 y desencadenó una crisis interna en la Unión Europea.

Los factores externos, condujeron a una necesidad, una oportunidad y un compromiso de reforzar la posición internacional de la UE. Posteriormente, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y otros atentados terroristas, como los de Madrid en 2004 y Londres en 2005, dieron lugar a una mayor conciencia de los efectos potenciales y reales del terrorismo y, posteriormente, a un aumento de las actividades diplomáticas y legislativas⁹⁶. También cabe mencionar la brecha o crisis transatlántica de 2003 resultante de la invasión estadounidense de Iraq como un factor exógeno que propicio la búsqueda de una vía europea a la solución de crisis de proliferación. A continuación, estas cuestiones se analizarán con mayor precisión.

3.2.1 Catalizadores de la Estrategia Europea de No-Proliferación

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, se comenzó a relacionar al terrorismo con las armas de destrucción masiva en los discursos políticos. Debido al alto grado de destrucción de los atentados, y el hecho de que se usase ántrax como un arma dirigida contra mandatarios y políticos estadounidenses, se llegó a la conclusión de que era necesario desarrollar mecanismos para mitigar los riesgos del uso criminal de las armas no convencionales. Esto derivó en respuestas inmediatas y severas para reducir los riesgos de que terroristas o grupos terroristas pudiesen hacerse con y usar un arma de destrucción masiva centradas en planificar intervenciones armadas en lugar de usar el sistema de salvaguardas del régimen de no-proliferación (Clarke 2004). Concretamente, fue Estados Unidos quien enmarcó su respuesta en términos estrictamente militares y, como parte de la respuesta desarrollada por su Departamento de Defensa, el enemigo debía de ser monitorizado y destruido. La sensación de urgencia y emergencia que se vivía en Estados Unidos llevó a este país a solicitar al resto de la comunidad internacional que se uniese en una lucha global contra el terrorismo, que, en vez de unir a los Estados del mundo, los desunió y separó en tres grupos:

⁹⁶ Véase, por ejemplo, la iniciativa sobre las repercusiones de la amenaza terrorista en la política de no proliferación, desarme y control de armamentos de la Unión Europea, lanzada en el Consejo de la UE, conclusiones de la 2397ª reunión del Consejo de Asuntos Generales, 15078/1, Bruselas, 10 de diciembre de 2001.

- 1) Aquellos que coincidían con el diagnóstico de Washington D.C. y se unieron a Estados Unidos en su respuesta militar, siendo algunos de ellos Estados miembros de la UE.
- 2) Estados que no se unieron a la coalición, pero mostraron su apoyo e indicaron estar a disposición de Estados Unidos en caso de que este requiriese de asistencia.
- 3) Países que se negaron a participar en cualquier respuesta militar y mostraron su voluntad de aproximar esta cuestión a través de una vía alternativa; muchos Estados miembros de la UE se posicionaban a favor de este planteamiento.

Es por este último punto, que la invasión estadounidense de Iraq en 2003 tuvo un efecto devastador para las relaciones transatlánticas ya que socios claves de la OTAN se negaron a esta iniciativa. La invasión provocó una crisis transatlántica de una magnitud sin precedentes. *"La crisis de Iraq expuso graves desavenencias internas entre los gobiernos europeos sobre el futuro de la integración europea y la cuestión de cómo tratar con los Estados Unidos"* (Gordon y Shapiro 2004, p.2). Los Estados miembros se posicionaron los unos contra los otros y fueron incapaces de articular una posición unificada con respecto a la invasión. El Reino Unido, Dinamarca, Italia, Portugal y España apoyaron la intervención militar en Iraq. Los estados de Europa Oriental y Central, a excepción de Alemania y Austria, expresaron su solidaridad a Estados Unidos. Por otro lado, Francia, Alemania, Austria y Bélgica se opusieron a la intervención. Por su parte, el Consejo Europeo simplemente condenó la actitud de Iraq por su falta de cooperación. Es importante recalcar que el desacuerdo con respecto a Iraq no significa que los Estados miembros no estuviesen de acuerdo con respecto a los riesgos que la proliferación nuclear conlleva, sino con respecto a cómo abordar dichos riesgos. La cuestión contenciosa residía en el hecho de hasta qué punto el uso de la fuerza era aceptable ante la ausencia de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la ausencia de pruebas de que Iraq poseyese armas de destrucción masiva. Sin embargo, las profundas divisiones surgieron como una llamada de atención para los líderes políticos de la UE. Se dieron cuenta de que necesitaban llegar a un consenso sobre las principales cuestiones de seguridad, en particular el desafío de prevenir la proliferación de las armas de destrucción masiva, si querían que la Unión Europea apareciera como un actor creíble de seguridad internacional.

El desarrollo de una política europea en materia de no-proliferación totalmente formalizada devino una prioridad, y esto se hizo patente a través de una serie de documentos adoptados por la UE, siendo el más importante y relevante de ellos la Estrategia Europea de No-Proliferación de 2003 (Ahlström 2005). Así, sólo unos meses después de la invasión estadounidense de Iraq, la UE pudo identificar la proliferación de armas de destrucción masiva como una de las cinco amenazas clave a las que se enfrentaba Europa, declarando que a largo plazo era "*potencialmente la mayor amenaza para nuestra seguridad*" (Council of the EU 2003a). En los años siguientes, los responsables políticos europeos hicieron considerables esfuerzos para convertir las disposiciones de estos documentos en una política común accesible y digna de esa descripción. No obstante, la evaluación de dichos esfuerzos, y las percepciones externas de los mismos, han variado considerablemente desde la publicación del documento. Por ejemplo, mientras que algunos han calificado la política de no-proliferación como una de las esferas de la política exterior y de seguridad de la UE con mejores resultados, en la que la UE actúa en gran medida como una "*potencia normal*" (Pacheco Pardo 2012), otros son considerablemente más escépticos, subrayando que "*las divisiones entre los Estados miembros de la UE hacen difícil prever una política común de la UE de fondo*" (Van Ham 2011).

Es importante señalar que esta Estrategia fue adoptada a nivel del Consejo Europeo, el nivel político más alto de la UE reuniendo a los jefes de Estado y de Gobierno. Por lo tanto, aunque no es legalmente vinculante, tiene un muy alto compromiso político. A través de este documento, la UE ha entrado formalmente en un campo que antes se habría considerado como un *chasse gardée* de la OTAN, y por lo tanto es audaz en cuanto a la importancia transatlántica. En este sentido, la voluntad y redacción de una Estrategia Europea de No-Proliferación puede entenderse por distintos motivos. En primer lugar, puede ser vista como una estrategia de reaproximación a Washington D.C. para mostrar la solidaridad de los europeos con Estados Unidos a la hora de confrontar la amenaza generada por el terrorismo de alto impacto (European Parliament 2011). Además de esto, la Estrategia puede ser también entendida como un medio para abordar los riesgos relacionados con la proliferación de este tipo de armamento sin hacer uso de la fuerza. Al mismo tiempo, la Estrategia resulta ser una prueba de que la UE reconoce la necesidad de responder de forma activa a las amenazas derivadas de la proliferación de las armas de

destrucción masiva, las cuales ya no eran vistas como una cuestión abstracta o irrelevante por la ciudadanía europea.

En definitiva, la Estrategia Europea de No-Proliferación buscaba potenciar el papel de la EU en cuestiones de seguridad internacional a través del multilateralismo efectivo, el cual busca el fortalecimiento de las normas y marcos políticos-legales existentes además de otorgar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas un rol más prominente en el ámbito de la no-proliferación y el contraterrorismo (Council of the EU 2003). Con esto, también se buscaba generar una alternativa creíble a las aproximaciones estadounidenses a las crisis de proliferación, es decir, no hacer uso de la fuerza para impedir la proliferación de armas de destrucción masiva. En este sentido, la Estrategia Europea de No-Proliferación buscaba implantar la noción de que existía una “vía europea” basada en el imperio de la ley, el multilateralismo, el poder blando, la cooperación y la racionalidad, que podía ser igual de efectiva que el poder duro tradicional (Grand et al. 2009)

3.2.2 Análisis de los documentos estratégicos

3.2.2.1 La Estrategia Europea de Seguridad

La Estrategia Europea de Seguridad (EES) representa el primer concepto estratégico de la UE con vistas al desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). El documento describe el entorno internacional percibido por la UE como resultado de la globalización e identifica las principales amenazas a las que se enfrenta, entre ellas, la proliferación de las armas de destrucción masiva (Council of the EU 2003a). Además, la UE establece una secuencia de aplicación de instrumentos para la consecución de dicho fin: medidas políticas y diplomáticas preventivas y recurrir a la organización internacional competente. Si estas medidas fallan, se recurrirá a medidas coercitivas, por ejemplo, sanciones (Consejo de la UE 2003). Ahora bien, estas sanciones pueden ser unilaterales, aprobadas por el Consejo de la UE algo que hasta ese momento no se había planteado nunca.

Otra cuestión que aborda la EES es la autoconcepción de la UE como actor global (Consejo de la UE 2003; EEAS 2016). La motivación de esta voluntad de ser actor es el tamaño de la población, el poderío económico y los medios disponibles, lo que hace que sea demasiado grande para no ser un actor. Por lo tanto, señala que existe una conciencia

del tamaño económico y político, y las posibilidades de tomar acción, lo cual como mínimo constituye presencia (Consejo de la UE 2003).

Ligado a su estatus de actor global, la EES también trata la cuestión de los valores que pretende expandir la UE, así como los intereses comunes de sus Estados miembros: "*La creciente convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad mutua de la UE nos convierte en un actor más creíble y eficaz*" (Consejo de la UE 2003 p.1). Esta cita indica que la UE tiene valores e intereses comunes, y que están convergiendo cada vez más. La mutua solidaridad mencionada se interpreta como una indicación de la formación de la identidad de los europeos, ya que esta cita implica que hay solidaridad y por lo tanto algún tipo de sentido de lo común entre europeos. La última parte de la frase, sobre que hace de la UE un actor más creíble y eficaz, se interpreta como un valor común, y una indicación del deseo de la UE de ser un actor en materia de seguridad internacional. En cuanto a lo que la UE ha estado haciendo para hacer frente a las amenazas en materia de seguridad, la EES dice "*Ha aplicado políticas contra la proliferación durante muchos años*" (Consejo de la UE 2003, p.6) y luego menciona el fortalecimiento del OIEA, medidas para hacer más estrictos los controles de exportación y promover la adhesión universal y el fortalecimiento de los regímenes de los tratados multilaterales y sus disposiciones de verificación para ejemplificar lo que se ha hecho (Consejo de la UE 2003, p.6). Esta cita se interpreta como un signo de la actuación, y en consecuencia de desempeño, ya que demuestra que se han tomado acciones comunes, y se están utilizando instrumentos comunes como los instrumentos políticos y económicos para contrarrestar la proliferación de armas de destrucción masiva.

En términos de instrumentos, la EES señala que "*La proliferación puede contenerse mediante controles de las exportaciones y atacarse mediante presiones políticas, económicas y de otro tipo, al tiempo que se abordan también las causas políticas subyacentes*" (Consejo de la UE 2003, p.7). Esta cita indica que la Unión Europea tiene acceso a varios instrumentos diferentes para hacer frente a la proliferación, lo que es un signo de acción y desempeño. También sugiere que la causa de la proliferación es algo subyacente que también debe abordarse para prevenirla, lo que indica una percepción común de cuál es la cuestión fundamental y, por lo tanto, significa actuar.

Por último, la EES enumera una serie de políticas que la UE ha empleado tradicionalmente en sus relaciones exteriores, como los programas de asistencia, la condicionalidad y el comercio (Consejo de la UE 2003, p.10). Se afirma así pues que la

conveniencia de que terceros países que actualmente no están preparados para cooperar en materia de seguridad internacional se reincorporen a la comunidad internacional, y que la UE *"debería estar dispuesta a prestar asistencia"*. Sin embargo: *"Quienes no estén dispuestos a hacerlo deben entender que hay un precio que pagar en su relación con la Unión Europea"* (Consejo de la UE 2003, p.10).

En conclusión, la adopción por el Consejo Europeo de la EES en diciembre de 2003 señaló que la UE se proponía reforzar su papel en materia de seguridad internacional. En la aplicación del mandato de *"preservar la paz y fortalecer la seguridad internacional"* establecido en el Tratado de la Unión Europea de 1992, la EES ancló firmemente la no-proliferación de armas de destrucción masiva entre los objetivos de la UE. La EES identifica la proliferación de este tipo de armamento como *"la mayor amenaza potencial para nuestra seguridad"*, y que la respuesta al desafío de la proliferación *"debe ser un elemento central de la acción exterior de la UE"* (Consejo de la UE 2003 p.3).

3.2.2.2 La Estrategia Europea de No-Proliferación

"Como deja claro la Estrategia Europea de Seguridad, la Unión Europea no puede ignorar estos peligros. La proliferación de armas de destrucción masiva y misiles pone en riesgo la seguridad de nuestros Estados, nuestros pueblos y nuestros intereses en todo el mundo. Enfrentar este desafío debe ser un elemento central de la acción exterior de la UE" (Council of the EU 2003b, p.2).

Esta cita ilustra varios aspectos de la actuación de la UE. Aclara por qué la UE necesita ser un actor en esta materia. Simplemente porque no puede ignorar estas amenazas. También ilustra los rasgos comunes de la UE, que constituye la formación de la identidad bajo criterios de regionalidad, cuando habla de nuestros Estados, nuestros pueblos y nuestros intereses, indicando los rasgos comunes y el interés de este grupo común. La identidad es sin embargo presentada como pluralista, ya que el pueblo es mencionado en plural, lo cual es también el caso de los intereses, lo que indica que los ciudadanos no son un grupo unificado, y que existen varias características e intereses dentro de esta identidad (Walker 2002). También puede interpretarse como una manera de legitimar la actuación en este ámbito político a los ciudadanos de la Unión, ya que la UE asume la actuación sobre estas cuestiones cruciales de seguridad, dominio tradicionalmente reservado a los

Estados, y por lo tanto se interpreta que tiene como objetivo la búsqueda de legitimación interna.

También describe la formación de la identidad de la región: "*la Unión Europea tiene una fuerza y una experiencia especiales que aportar a este esfuerzo colectivo*" (Council of the EU 2003, p.9). Ilustra que la UE como unidad tiene características específicas y competencias que indican sus rasgos como actor. "*La proliferación de las armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores es una amenaza creciente para la paz y la seguridad internacionales*" (Council of the EU 2003, p.3). También se menciona la adquisición de armas de destrucción masiva por Estados o agentes no estatales y la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas y sus sistemas vectores como amenazas directas e indirectas para la Unión Europea y sus intereses más amplios (Council of the EU 2003, p.3). Esto demuestra que la UE tiene una percepción común de la amenaza y, por lo tanto, indica una actuación por parte de la misma.

"*Nuestra convicción de que un enfoque multilateral de la seguridad, incluido el desarme y la no proliferación, es la mejor manera de mantener el orden internacional...*" (Council of the EU 2003, p.5). Esta cita exhibe lo común de esta afirmación, por lo tanto, interpretada como un valor compartido. También muestra que el valor compartido es el enfoque multilateral, que incluso se describe como "*la piedra angular de la estrategia europea para combatir la proliferación de las armas de destrucción masiva*" (Council of the EU 2003, p.6). La política para lograr este objetivo es promover la aplicación y la universalización, así como mejorar los sistemas de verificación del cumplimiento de las normas de desarme y no-proliferación existentes, incluidos el TNP, los acuerdos de salvaguardias del OIEA y el TPCEN. También se destaca el papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como árbitro final en los casos de incumplimiento de las normas mencionadas (Council of the EU 2003, p.6). Esto ilustra los intereses y valores compartidos de la Unión Europea de promover y apoyar los tratados e instituciones internacionales existentes. También indica la forma en que la UE trabajará para contrarrestar la proliferación, y lo que significa que considera eficaz para este fin. De hecho, la mera existencia de una estrategia común en materia de armas de destrucción masiva respalda las afirmaciones de que la Unión Europea tiene valores compartidos sobre esta cuestión, ya que el documento en sí mismo es una compilación de valores y políticas comunes que deben adoptarse en las acciones exteriores (Council of the EU 2003).

"La promoción de un entorno internacional y regional estable es una condición para la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva" (Council of the EU 2003, p.7). La mejor solución para prevenir la proliferación de este tipo de armamento es que *"los países ya no deben sentir que los necesitan"* (Council of the EU 2003, p.7), y que deben encontrarse soluciones políticas a los problemas que hacen que los países quieran armas de destrucción masiva. Esta sección es indicativa de los valores compartidos de la UE, que la seguridad y la estabilidad internacionales son las mejores formas de asegurar que la proliferación no ocurra, y por lo tanto contribuye a la actuación de la UE.

"La estrecha cooperación con los principales asociados es crucial para el éxito de la lucha mundial contra la proliferación" (Council of the EU 2003, p.8), y los socios que se mencionan son los Estados Unidos, Rusia, Japón, Canadá, las Naciones Unidas y la OTAN. Esto indica un valor compartido de la importancia de la cooperación con las grandes potencias en este tema, y también indica una dirección para las políticas comunes.

En términos de contenido, la Estrategia Europea de No-Proliferación no supone un cambio radical con respecto a la autoconcepción, y política general de la UE previa a la adopción de la misma. Como señala Álvarez-Verdugo (2006, p.437)

"la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva no refleja ningún cambio revolucionario en las políticas o acciones europeas, sino que se basa claramente en la herencia de la UE del estado de derecho, el multilateralismo, la presión económica y política sobre terceros Estados, la atención a las causas políticas de los problemas internacionales y la cooperación internacional".

No obstante, lo que sí que hace la estrategia es definir prioridades y mecanismos de actuación de la UE en el ámbito de la no-proliferación. Esto cubre tres áreas específicas: la naturaleza de la amenaza de la proliferación de las armas de destrucción masiva, los medios de que dispone la Unión Europea para hacer frente a la amenaza y el plan de acción concreto para poner en práctica la respuesta europea. El análisis de la amenaza abarca una amplia gama de escenarios que pueden afectar a la UE, sus Estados miembros o al régimen internacional de no-proliferación en general, incluidos los ataques terroristas con armas de destrucción masiva. Las posibles medidas son igualmente amplias e incluyen compromisos para *"abordar las causas fundamentales de la inestabilidad"* y diferentes formas de coacción, como el uso de la fuerza en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (Council of the EU 2003, p.5).

Conceptualmente, las medidas se dividen en "*multilateralismo efectivo*", "*promoción de un entorno internacional y regional estable*" y "*estrecha cooperación con los principales socios internacionales*" (Council of the EU 2003, pp. 6-8). En general, el amplio contenido de la estrategia muestra que "*los intereses de todos los Estados miembros de la UE han ido convergiendo en este tema*", como ha concluido uno de los observadores más experimentados de las políticas de no-proliferación de la UE (Müller 2007, p.182).

La Estrategia Europea de No-Proliferación indica que tanto la UE como la comunidad internacional dispone de una amplia gama de instrumentos para impedir la proliferación de este tipo de armamentos: tratados multilaterales y mecanismos de verificación; controles de exportación nacionales e internacionalmente coordinados; programas de cooperación para la reducción de la amenaza nuclear; herramientas políticas y económicas; la prohibición de las actividades de adquisición ilegal y, como último recurso, medidas coercitivas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Council of the EU 2003, p. 8).

Identificados anteriormente, son los instrumentos políticos, económicos, judiciales y militares, pero las medidas preventivas políticas y diplomáticas "*forman la primera línea de defensa contra la proliferación*" (Council of the EU 2003, p. 5), son las herramientas más importantes para la UE. En este sentido, los instrumentos a disposición de la UE para este fin son el compromiso colectivo de los Estados miembros de la UE con estos tratados e instituciones y el compromiso diplomático multilateral con otros Estados en este ámbito político.

"*Haciendo de la UE un actor cooperativo líder en los regímenes de control de las exportaciones mediante la coordinación de las posiciones de la UE dentro de los diferentes regímenes*" (Council of the EU 2003, p.10). Esto muestra que la UE es consciente de su posición y tamaño en los foros internacionales, y tomará ventaja de ese hecho, coordinando sus posiciones para lograr sus objetivos. Este es un signo de la calidad de la presencia de los actores, y que la UE está tomando conscientemente en consideración.

Para mejorar y fortalecer las políticas y prácticas de control de las exportaciones, se ha mejorado el intercambio de información, se han publicado directivas del consejo sobre la mejora del control de la alta actividad de las fuentes radiactivas, y se ha adoptado por parte de los Estados miembros políticas comunes relacionadas con las sanciones penales

por exportación, intermediación y contrabando de material relacionado con las armas de destrucción masiva (Council of the EU 2003, p.10). Esto indica una variedad de acciones internas para alinear y mejorar la competitividad del trabajo de la UE, y se interpreta como integración interna contribuyendo a la regionalización de la UE.

Los signos de una coherencia cada vez mayor dentro de la UE son las intenciones de "*integrar las preocupaciones de no proliferación de las armas de destrucción masiva en la actividades y programas políticos, diplomáticos y económicos*" (Council of the EU 2003, p.13) y la intención de incorporar las políticas de no-proliferación, entre otras cosas, utilizando una cláusula de no-proliferación en los acuerdos con terceros países (Council of the EU 2003, p.7). Estas dos acciones se interpretan como coherencia, ya que tienen por objeto aumentar la unidad entre los diferentes sectores de las actividades de la Unión Europea. Además, la inclusión de la cláusula relativa a las armas de destrucción masiva en los acuerdos también contribuye a la coherencia de las políticas de la UE en diferentes esferas programáticas.

3.2.2.3 Las Nuevas Líneas de Actuación

A fin de resolver ciertas deficiencias conceptuales y operacionales, se realizaron pequeñas revisiones de la Estrategia Europea de No-Proliferación. En particular, en 2008 se publicaron las Nuevas Líneas de Actuación que, más que un cambio sustancial en la política de no-proliferación de la Unión Europea, representaron una reafirmación de las normas, valores y principios introducidos en la Estrategia Europea de No-Proliferación.

Las Nuevas Líneas de Actuación tienen un fuerte énfasis en la integración, la creación de políticas comunes y la promoción de la convergencia de prácticas entre los Estados miembros. Las medidas que se tomarán para mejorar la labor interna incluyen la adopción de códigos de conducta profesional, la mejora de los procedimientos nacionales de control de las exportaciones, fortaleciendo las consultas e instrumentos internacionales y cooperación en materia de vigilancia consular (Council of the EU 2008, p.7). También señalan que se establecerá un curso de formación de alto nivel para "*alentar la difusión de una cultura administrativa europea común para combatir la proliferación...*" (Council of the EU 2008, p.23). Además, se adoptará un plan para proporcionar a las instituciones europeas, los Estados miembros y el Consejo de la UE con orientaciones sobre como trabajar en sinergia para aplicar la estrategia relativa a las armas de destrucción masiva

(Council of the EU 2008, p.6), y se trabajará para mejorar "*la coordinación de todos los agentes y recursos de la UE*" (Council of the EU 2008, p.24). Todas estas acciones tienen por objeto mejorar la integración interna, aumentar la cooperación y promover políticas comunes e incluso de una cultura común.

Otra gran área de mayor cooperación y compromisos comunes mencionados en las Nuevas Líneas de Actuación, es la lucha contra las transferencias tangibles de tecnología, bienes y equipos, donde existe una reglamentación común, y las medidas son tomadas como el intercambio de experiencias, la coordinación entre organismos, la producción de documentos de información normalizados y la sensibilización dentro de la UE (Council of the EU 2008 p.14). Todas estas medidas indican que existe una reglamentación común, y también que la labor en esta esfera se caracteriza por la cooperación y, por lo tanto, la regionalización. "*Las armas de destrucción masiva que pueden estar en manos de Estados de riesgo o terroristas/agentes no estatales constituyen uno de los mayores retos de seguridad que los europeos puedan tener que enfrentar*" (Council of the EU 2008, p.3). Esta cita indica una percepción común de la amenaza, que ahora incluso se describe como una de las más grandes a las que se han enfrentado los europeos y este valor compartido contribuye a la actuación de la UE.

El objetivo de una mayor coherencia se descubre en la redacción "*la armonización de las posiciones de los Estados miembros de la UE en los foros internacionales... se buscará más efectivamente*" (Council of the EU 2008, p.19). Esto se interpreta como un signo de la voluntad para aumentar aún más la coherencia entre los Estados miembros de la Unión Europea, y por lo tanto aumentando su influencia. La creación de un documento para definir las prioridades para la cooperación de la UE con terceros países, que serán validadas por el Grupo de Trabajo del Consejo sobre la No Proliferación, Grupo de Trabajo del Consejo sobre Desarme y el Comité Político y de Seguridad (y por lo tanto los Estados miembros), (Council of the EU 2008, p. 20), se interpreta también como una mayor coherencia en las acciones comunes de la UE hacia terceros países.

Posteriormente, las Nuevas Líneas de Actuación volvieron a revisarse en 2013 con la publicación de las Conclusiones del Consejo sobre la garantía de la consecución de una política eficaz de la Unión Europea sobre los nuevos desafíos que plantea la proliferación de las armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores (Council of the EU 2013a). Esta revisión confirma la esencia del planteamiento de la UE, haciendo hincapié en el apoyo a las iniciativas multilaterales para hacer frente a la no-proliferación y el desarme,

el uso global de todos los instrumentos de la UE, en particular de sus importantes recursos económicos, a través de los incentivos positivos previstos en las cláusulas de no-proliferación de la UE, así como la desincentivación mediante sanciones económicas coercitivas (Garrido Rebolledo 2017).

3.2.2.4 La Estrategia Global de la UE

La Estrategia Europea de No-Proliferación fue un hito, pero como señalan Portela y Kienzle (2015), irradiaba continuidad en lugar de cambio. Codificó las prácticas existentes y amplió el enfoque geográfico de las actividades de no-proliferación de la UE, pero sin alterar las piedras angulares de las prácticas anteriores. A partir de estos principios fundamentales de participación, la UE reforzó su apoyo al régimen internacional de no-proliferación.

Sin embargo, a partir de 2011, la Unión Europea ha tenido que hacer frente a un continuo deterioro de su entorno de seguridad. El estallido de la guerra en Libia y Siria y la pérdida de control de sus arsenales de armas biológicas y químicas a falta de mecanismos de control y verificación han aumentado la inestabilidad regional. La crisis en Ucrania ha tenido un impacto en la pérdida de credibilidad de la UE como un actor capaz de desarrollar una política de seguridad y defensa operacional a largo plazo, especialmente en medio de la retirada de los Estados Unidos al Pacífico (Biscop 2015). El régimen internacional de no-proliferación nuclear está siendo abiertamente cuestionado por aquellos países que han sido tradicionalmente sus principales defensores (ej. Rusia y Estados Unidos) mediante la puesta en marcha programas masivos de modernización nuclear vaciando de contenido los progresos realizados hasta el momento en el cumplimiento del artículo VI del TNP. Este nuevo contexto ha dejado el concepto de potencia normativa de la UE en una posición de total irrelevancia práctica, con una UE incapaz de hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas (European Commission 2015).

En lo que respecta a la no-proliferación nuclear, la Estrategia Global contiene varios párrafos clave sobre la necesidad de gestionar los diversos peligros en el sistema internacional de una manera más completa, sin embargo, sólo hay unas pocas referencias explícitas a las armas de destrucción masiva en ella. Al mismo tiempo, la nueva estrategia no ha generado un vínculo claro entre las esferas de actividad de la UE con este tipo de armamento. Por ejemplo, en el capítulo 4 de la Estrategia Global se prescribe un conjunto

muy ambicioso y diferenciado de medidas para mejorar la vigilancia de los flujos de exportaciones de materiales sensibles que entran y salen de la UE, mediante ejercicios de inteligencia, investigación y capacitación, entre otras cosas. Sin embargo, no se especifica que esos flujos deben entrañar riesgos relacionados con las armas de destrucción masiva, incluidos los vinculados a agentes no estatales. La única mención de la no-proliferación en la Estrategia Global se refiere a los esfuerzos de la Unión por promover una aplicación más amplia de las normas, regímenes e instituciones internacionales de gobernanza mundial. Sólo en este contexto define la proliferación como una "*amenaza creciente para Europa y el resto del mundo*" (EEAS 2016, p.33).

Conclusiones

Durante los últimos treinta años, la UE ha hecho declaraciones políticas en apoyo de los esfuerzos internacionales de no-proliferación nuclear. Por ejemplo, el Consejo de la UE ha adoptado veinte acciones conjuntas para reforzar el papel del OIEA y la OTPCEN, y para aplicar la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El presupuesto de la PESC ha ayudado además a la OTPCEN a crear y desarrollar sus instalaciones de vigilancia y ha convertido a la UE en un importante donante financiero del OIEA, destinado, entre otras cosas, a promover la celebración de los importantes protocolos adicionales del OIEA y las adaptaciones pertinentes de la legislación y los marcos reglamentarios nacionales. También se han adoptado acciones comunes para realizar algunos progresos prácticos en los esfuerzos de creación de capacidades de no-proliferación en terceros países. La UE también ha establecido capacidades institucionales y financieras sin precedentes tanto en el Consejo como en la Comisión y, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el Servicio Europeo de Acción Exterior para reforzar la aplicación de sus políticas, y su actuación en esta materia.

Por otra parte, la mera existencia de una estrategia europea en materia de no-proliferación, así como los documentos posteriores a la misma, es una clara evidencia de que existe un alto nivel de conciencia de la posición de la UE en esta materia. La actuación de la UE se muestra en los numerosos valores compartidos, políticas y la percepción común de la amenaza. También se exhibe en la lista de instrumentos de que dispone la UE, que abarcan los aspectos políticos, económicos, judiciales y militares. El criterio de coherencia de la actuación se indica cuando se menciona la intención de incorporar las políticas de no-

proliferación en otras actividades y programas. Los valores compartidos, así como el número de instrumentos disponibles apuntan a un alto nivel de actuación.

La amplia gama de respuestas indica que la actuación de la UE no se encuentra completamente unificada. Varios de los documentos demuestran la importancia de la coherencia y cohesión entre las diferentes instituciones y los Estados miembros, y la intención de mejorar en estas cuestiones. Por otra parte, muchas de las ideas y presunciones en las cuales se basa y promueve la Estrategia Europea de No-Proliferación están siendo contestadas hoy en día. La prioridad otorgada a los tratados institucionalizados, basados en el derecho internacional y de alcance global ha sido puesta en tela de juicio por un número creciente de iniciativas oficiosas en las que grupos de Estados más o menos afines unen sus esfuerzos sin buscar la participación universal.

Es innegable pues que la UE se ha esforzado por desarrollar una representación unificada en el ámbito de la política de no-proliferación nuclear. De hecho, podrían identificarse fácilmente dos tipos diferentes de política de no-proliferación de la UE, la dirigida por la Secretaría General del Consejo en el marco de la PESC, y otra dirigida por la Comisión Europea en el antiguo marco comunitario. Al mismo tiempo, la fuerza de la UE en esta materia ha residido en su multilateralismo efectivo. Su peso legislativo y financiero, junto con un enfoque de poder blando ha llevado al fortalecimiento de las instituciones internacionales de no-proliferación nuclear. No obstante, es precisamente el dualismo institucional, así como la burocracia de la UE, la que han socavado la eficacia y el reconocimiento de la UE como actor internacional en materia de no-proliferación nuclear, haciendo que le sea difícil pensar estratégicamente, e impidiendo a menudo su capacidad de actuar como un actor en esta materia de no-proliferación nuclear.

Parte II: La actuación de la UE en el régimen de No-Proliferación Nuclear

Capítulo V: La UE y las conferencias de revisión del TNP

Introducción

Desde su entrada en vigor en 1970, el TNP ha sido la piedra angular de los esfuerzos mundiales para abordar la no-proliferación de armas nucleares y alcanzar el objetivo del desarme nuclear generalizado. El TNP, que constituye un foro de negociación fundamental para abordar los retos de la no-proliferación nuclear, el desarme nuclear y los usos pacíficos de la energía nuclear, se revisa cada cinco años⁹⁷ bajo los auspicios de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York.

En este contexto, la conferencia de revisión del TNP presenta un entorno exterior difícil para la UE. Al tratarse de una negociación de alto nivel político y de seguridad, centrada en los intereses críticos de la seguridad nacional y la energía, el TNP no es un foro en el que la UE tenga competencia legal explícita para actuar en nombre de sus Estados miembros, ni tampoco es miembro del propio Tratado. En el marco del TNP, el derecho de la UE a participar en las negociaciones deriva de sus propios Estados miembros y de su acuerdo para coordinarse y hablar como un solo bloque en determinadas cuestiones. Además, los Estados miembros de la UE también hablan y negocian en su propia capacidad nacional dentro del TNP. La incapacidad de la UE para "hablar con una sola voz" se considera un inconveniente importante para la consecución de sus objetivos (Müller 2005 y 2010; Jørgensen 2009; Potter 2005; Fischer y Müller 1995) y otros llegan a sugerir que el TNP puede ser una "*situación inapropiada*" para que la UE intente coordinar y actuar conjuntamente (Johnson 1999).

Destacando la necesidad de un enfoque multilateral hacia la seguridad mediante un compromiso con el sistema de tratados multilaterales que "*proporciona la base legal y normativa para todos los esfuerzos de no proliferación*" (Council of the EU 2003, p.3-6), la UE ha hecho especial hincapié en mantener y reforzar un régimen de no-proliferación

⁹⁷ Desde 1995, el TNP también ha sido objeto de revisión mediante el uso de Comités Preparatorios o "PrepComs" que se celebran anualmente en los tres años anteriores a cada RevCon quinquenal. Los PrepComs ofrecen a los Estados Partes la oportunidad de debatir cuestiones a medida que van surgiendo, así como de abordar la agenda de la próxima RevCon. Para más información véase el siguiente enlace: <https://www.un.org/disarmament/es/wmd/nuclear/npt2020/prepcom2019/> (Acceso 12/04/2022).

global y multilateral eficaz. En este sentido, el TNP y sus conferencias de revisión ofrecen un ejemplo crucial para comprender y evaluar la contestación a la política de no-proliferación nuclear de la UE y su actuación en la búsqueda y consecución de sus objetivos internacionales en materia de no-proliferación nuclear. Es por ello, que en este capítulo analizaremos el desempeño y la contestación a la UE en las Conferencias de Revisión del TNP.

1. Origen y evolución de la posición de la UE en las RevCon

La RevCon es un evento que permite hacer ver la existencia y/o actividades de la PESC. La UE lleva mucho tiempo esforzándose por conseguir una mayor visibilidad y relevancia en el proceso de revisión del TNP. Aunque la UE no es en sí misma parte del tratado, desde la década de 1990 se ha realizado un esfuerzo constante para coordinar las posiciones de los Estados miembros de la UE en este foro a través de declaraciones y documentos de trabajo comunes, junto con los elaborados por los distintos Estados miembros. El objetivo de esto ha sido hablar con una sola voz sobre las cuestiones del TNP en nombre de todos los Estados miembros y aumentar gradualmente el poder de negociación de la UE como actor independiente.

Las evaluaciones de la actuación de la UE en el contexto de la revisión del TNP varían. Algunos estudiosos consideran que la UE ha adoptado una postura de perfil bajo, y que parece *"extrañamente pasiva"* (Müller 2010). Otros elogian a la UE por su *"eficaz función de creación de consenso"* y su *"significativa mejora"* en la coordinación de las posiciones de los Estados miembros en los foros relacionados con el TNP (Dee 2014), y sostienen que la UE ya actúa como una *"potencia normal"* en el ámbito de la no-proliferación (Pacheco Pardo 2012). Sin embargo, la percepción predominante es que, en lo que respecta al TNP, *"la UE no ha cosechado ningún éxito importante"*, hasta ahora (Portela y Kienzle 2015 p.58). Otra caracterización de la UE es la de *"campeona"* del TNP, es decir, la que *"apoya las medidas que ayudan a promover el régimen en sí, pero ofrece poco en cuanto a liderazgo o iniciativa política"* (Dee 2015, p.83).

La acción de la UE pretende reforzar los regímenes multilaterales con la ayuda de los instrumentos de la PESC (Denza 2018). En las décadas de 1990 y 2000, este enfoque se hizo más prominente, ya que los Estados miembros de la UE se sumaron a prácticamente todos los acuerdos internacionales en materia de no-proliferación. Así pues, a partir de la

década de 1990, los Estados miembros comenzaron a coordinar sus posiciones con respecto al TNP. La Presidencia del Consejo hacía declaraciones en nombre de la Unión, y los Estados miembros presentaban conjuntamente documentos de trabajo con propuestas que a menudo fueron objeto de consenso. Por otra parte, los Estados miembros siguieron presentando documentos de trabajo, ya sea a título nacional o como parte de otras agrupaciones. Un primer éxito de la acción de la UE en materia de no-proliferación fue la campaña diplomática a favor de la prórroga indefinida del TNP entre 1994 y 1995 (Müller y Van Dassen, 1997). Gracias a estas iniciativas, la UE adquirió progresivamente visibilidad como actor en el ámbito del TNP. Mejoró en gran medida la coordinación interna antes de las reuniones internacionales, evidenciando un proceso de aprendizaje en el que trató de abordar las deficiencias identificadas (Portela y Kienzle 2015).

Las expectativas de que la UE fuese a mejorar su actuación en la Conferencia de Revisión del TNP aumentaron con el paso de los años gracias a los cambios institucionales en la Unión, sobre todo, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El Tratado estableció el cargo de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Apoyado por el recién creado Servicio Europeo de Acción Exterior, el Alto Representante se encargaría, entre otras cosas, de supervisar y coordinar la política de no-proliferación de la UE, cuya responsabilidad se reparte entre la Comisión y la Secretaría General del Consejo (Zwolski 2011). En este sentido, en la Conferencia de Revisión del TNP de 2015, las declaraciones de la UE fueron presentadas por primera vez no por los países que presiden el Consejo de la Unión Europea, sino exclusivamente por representantes del SEAE. Además, tanto Catherine Ashton como Federica Mogherini, se esforzaron mucho por aumentar el perfil de la política de no-proliferación más amplia de la UE, que había logrado un éxito reciente en las negociaciones sobre el programa nuclear iraní. Esta dinámica contribuyó a la expectativa de que la UE pudiera seguir avanzando hacia un papel más sustancial también en el proceso de revisión del TNP, especialmente en un momento en el que se consideraba que el régimen de no-proliferación nuclear en su conjunto estaba experimentando una crisis existencial (Pilat 2007).

En las reuniones del TNP, las negociaciones se desarrollan entre y dentro de grupos informales de composición variable. En el ciclo de revisión más reciente, algunas agrupaciones fueron fundamentales para impulsar las negociaciones: El P-5, el Movimiento de los Países No Alineados que promueve el desarme y el acceso a la energía nuclear, el Grupo de los Diez de Viena que se centra en los controles de exportación, las

salvaguardias y la seguridad nuclear, y la Iniciativa de las Siete Naciones que trabaja en los tres pilares del TNP (Romanyshyn 2018). Dos grupos intentaron desempeñar un papel de puente: La Iniciativa de No Proliferación y Desarme (INPD), compuesta por países estrechamente alineados con Washington D.C., y la Coalición de la Nueva Agenda, favorable al desarme. Los Estados miembros de la UE coordinaron como agrupación, al tiempo que actuaban como parte de otras agrupaciones a título individual. Los miembros de la UE están dispersos en diferentes agrupaciones. Irlanda forma parte de la Coalición de la Nueva Agenda, mientras que Eslovenia y Suecia, dos miembros fundadores, renunciaron a la agrupación posteriormente. La INPD incluye a Alemania, los Países Bajos y Polonia (Portela 2020). Por su parte, Rumanía forma parte de la Iniciativa de las Siete Naciones.

Durante los más de 25 años transcurridos entre los ciclos de revisión de 1995 y 2020/2022, la UE ha establecido una coordinación cada vez más exitosa: invariablemente se presentó a las RevCon con una posición común establecida, hizo declaraciones tanto en el Pleno como en las Comisiones Principales, y presentó documentos de trabajo. La longitud de los documentos de la PESC adoptados para preparar las reuniones, aunque sea una medida un tanto inexacta, ilustra esta evolución. Los documentos de la PESC que precedieron a las revisiones de 1995 y 2000 constaban de una sola página de contenido. En cambio, la Posición Común de 2005 contaba con un catálogo de cuatro páginas sustantivas (Council of the EU 2005a), y la de 2010 alcanzó un máximo de seis (Council of the EU 2010). Equipada con una posición común sólida, la UE presentó declaraciones y documentos de trabajo en todos los pilares de la negociación en la RevCon de 2010. En cambio, en el ciclo de revisión de 2015, la Iniciativa Humanitaria⁹⁸ resultó ser tan divisiva que el Consejo de la UE no pudo acordar un acto de la PESC. En su lugar, reflejó algunas prioridades en conclusiones no vinculantes del Consejo, lo que evidencia la existencia de un desacuerdo no resuelto (Smetana 2016). Las conclusiones destacaban la responsabilidad de Estados Unidos y Rusia en la reducción de las existencias de armas

⁹⁸ La Iniciativa Humanitaria es un grupo de Estados que ha evolucionado en el marco del Tratado de No Proliferación Nuclear y de la diplomacia de las armas nucleares en general. Desde 2013, ha dado lugar a una serie de conferencias en las que se ha analizado el impacto humanitario de las armas nucleares y que han culminado con el Compromiso Humanitario, emitido por el Gobierno austriaco, para llenar el vacío legal de la prohibición y la eliminación de las armas nucleares. La Iniciativa Humanitaria se considera una respuesta directa a la falta de progreso en el desarme nuclear. Para más información véase la declaración conjunta sobre las consecuencias humanitarias de las armas nucleares en el siguiente enlace: https://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/humanitarian_en.pdf (Acceso 12/04/2022).

nucleares: “*El Consejo acoge con satisfacción las considerables reducciones realizadas hasta ahora, teniendo en cuenta la especial responsabilidad de los Estados que poseen los mayores arsenales... y les anima encarecidamente a que traten de reducir aún más sus arsenales nucleares*” (Council of the EU 2015).

Por el contrario, las alusiones a la Iniciativa Humanitaria apenas ocultaban la controversia, señalando “*los debates en curso sobre las consecuencias de las armas nucleares, en el curso de los cuales se están expresando diferentes opiniones, incluso en una conferencia internacional organizada por Austria, en la que no participaron todos los Estados miembros de la UE*” (Council of the EU 2015). Anormalmente para una declaración del Consejo, el énfasis en la falta de asistencia universal de la UE a la reunión socava el mensaje de unidad de la UE (Dee 2015; Portela 2020).

En este sentido, cabe enfatizar el hecho de que para la UE las RevCons son todo un reto debido a que participan 190 Estados Partes, cada uno con sus propios intereses nacionales, y son un foro en el que la alta política está a la orden del día y en el que las preocupaciones estratégicas subyacen a todas las cuestiones (Dee 2014). Por otra parte, como se ha señalado anteriormente, la UE no tiene competencias para actuar en nombre de sus Estados miembros en este foro, ni la propia UE es miembro del TNP. Además, la UE está compuesta por un Estado poseedor de armas nucleares (Francia), y varios Estados no poseedores de armas nucleares, cada uno de los cuales tiene intereses nucleares soberanos, muchos de los cuales son muy divergentes, lo que pone de relieve la heterogeneidad de las preferencias dentro de la UE. Por lo tanto, aunque los Estados miembros de la UE, desde la RevCon de 1995, han entrado en cada conferencia con una posición común vigente y con una representación común durante las negociaciones, también participan en las negociaciones a título nacional (Dee 2014). En este sentido, no parece muy lógico *a priori* examinar la contestación de la UE en un foro en el que prácticamente no tiene ningún papel que desempeñar. Sin embargo, la UE, como se ha señalado anteriormente, ha realizado constantes esfuerzos para actuar como un actor unificado en las RevCon; presentando documentos de trabajo, promoviendo las posiciones de la UE con terceros y hablando como bloque unificado durante las sesiones plenarias y en los Comités Principales. Como consecuencia, esto nos obliga a analizar cuáles son los principales factores que condicionan la contestación de la UE en este foro.

2. Actividades y posiciones de la UE en la RevCons

A la hora de evaluar la contestación a la UE en este tipo de negociaciones, es necesario tener en cuenta el posicionamiento de la UE en las propias negociaciones, sobre todo en lo que respecta a su ambición general, tanto para abordar el problema o la cuestión que se está negociando, como en relación con los objetivos de otros actores, ya que en definitiva la contestación, tal y como hemos definido en nuestro capítulo teórico, surge como resultado de la intención, posicionamiento y acción de la UE con respecto a terceros actores.

Así pues, en julio de 1994, el Consejo Europeo adoptó la primera Acción Común de la UE para "*reforzar el régimen internacional de no proliferación nuclear*" y para "*contribuir al éxito de la Conferencia de Revisión*" (Council of the EU 1994). Desde entonces, la UE ha participado en cada RevCon con una posición común en la que sus Estados miembros persiguen principios y objetivos compartidos. Aunque los objetivos de negociación de la UE han aumentado en amplitud desde entonces, esto no siempre se ha traducido en un aumento de la sustancia. El análisis de las posiciones comunes de la UE refleja que el mandato negociador de la misma en cada Conferencia de Revisión se ha orientado predominantemente hacia el *status quo*, a pesar de la contestación normativa de los Estados no nucleares, y ha mostrado sólo avances marginales en algunos aspectos de la no-proliferación y la energía nuclear. Por lo tanto, basado en este hecho, la UE ha sido incapaz de acomodar la posición de muchos Estados no nucleares con respecto al desarme nuclear; en su lugar, la posición de la UE refleja simplemente que es un firme partidario del proceso multilateral y un ávido defensor del TNP, pero que destaca por su ambigüedad. Las posiciones comunes de la UE han sido posteriormente contestadas por el resto de las partes del TNP, y en particular por los Estados no nucleares, argumentando que eran demasiado universales en sus objetivos políticos (Dee 2014), demasiado bajos en el denominador común (Müller 2005) y, debido a los intereses de sus propios Estados nucleares, algo reticentes en particular en la cuestión del desarme nuclear (Acheson 2011). Esta posición tiene graves consecuencias para la forma en que la UE es vista por terceras partes en el régimen de no-proliferación nuclear. La ambigua posición de la UE corre el riesgo de quedar sumergida por otros objetivos más prominentes y ambiciosos perseguidos de forma más agresiva por grupos que se dedican a conseguir resultados específicos y que tienen opiniones muy fijas sobre cómo debería ser un resultado exitoso.

En consecuencia, el resultado de la UE al abordar las RevCon ha sido sistemáticamente contestada por otros Estados (Dee 2015; Müller 2010).

Otra razón por la que se contesta la actividad de la UE en la RevCon es el hecho de que los Estados miembros de la UE complementan las declaraciones y los documentos de trabajo de la UE con sus propias presentaciones, ya sea junto con otras agrupaciones negociadoras o como Estados parte individuales, lo que demuestra la falta de plena competencia exterior de la UE en este foro, así como la heterogeneidad de preferencias de sus Estados miembros. Pero hay siempre coordinación con la posición UE, que se toma de referencia. Aunque los Estados miembros de la UE consideran que esto es sólo como un complemento de la posición común de la UE (Dee 2015), no obstante, proporciona una dimensión compleja a la UE como negociador que a menudo distrae la atención sobre ella y, por tanto, reduce su visibilidad en las negociaciones. Para la UE, su falta de competencia exterior plantea aún más dudas sobre si la UE es un bloque negociador dentro de la RevCon o no. El reto de la alineación cruzada de los Estados miembros en otros grupos de negociación, junto con el hecho de que la posición negociadora de la UE es a menudo muy ambigua en cuestiones clave, significa que los representantes de la UE han sido excluidos de las negociaciones más secretas de los "Amigos de la Presidencia", que se celebran en la última semana de la conferencia en favor de llegar a un acuerdo sobre un documento final (Herrera 2021). Ejemplos destacados de ello son la RevCon del año 2000 donde la participación de Irlanda y Suecia en la Coalición de la Nueva Agenda junto con el Reino Unido y Francia como Estados nucleares, hizo que la Presidencia portuguesa del Consejo de la UE quedara al margen en la última semana de las negociaciones, ya que las discusiones entre la Coalición de la Nueva Agenda y los Estados nucleares dominaron los procedimientos sobre la cuestión del desarme nuclear (Dee 2012). En 2005, las divisiones entre los Estados miembros de la UE sobre la agenda de la Conferencia de Revisión y otras cuestiones de procedimiento hicieron que la Presidencia luxemburguesa del Consejo se quedara una vez más fuera de la sala durante las negociaciones de los "Amigos de la Presidencia" (Müller 2005; Potter 2005).

Como se ha señalado anteriormente, la ambigüedad de la posición común de la UE en la RevCon ha hecho que la valoración de la UE en el marco del TNP sea controvertida (Underdal 1983). La actuación de la UE en la RevCon desde 1995 puede considerarse principalmente como la de un defensor incondicional del régimen, dando la imagen de una potencia en pro del *statu quo*. Al defender el régimen multilateral de no-proliferación

nuclear, la UE ha sido, de hecho, menos decisiva a la hora de impulsar dicho régimen o de encontrar soluciones políticas en el marco de la RevCon que pudieran reforzarlo aún más, lo que significa que no ha sido capaz de dar cabida a las preocupaciones de los principales desafiantes de la norma. Por ejemplo, el mundo en desarrollo sigue resistiéndose a los enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear, así como a los controles de exportación de materiales sensibles. Por otra parte, otros han llegado a sugerir que la presencia de la UE en las negociaciones ha tenido a veces un efecto negativo, al atenuar las posiciones más ambiciosas y ruidosas de sus miembros a través de sus intentos de mantener su voz única y, en consecuencia, obstaculizando el debate más amplio sobre el TNP (Dee, 2015; Müller, 2010). Esto es un ejemplo de la propia posición negociadora de la UE, que se caracteriza por sus limitadas ambiciones, apoyando siempre la preservación del régimen de no-proliferación nuclear en lugar de orientarlo, transformarlo y actualizarlo, presentándose frente a los potenciales desafiantes de la norma como una potencia en favor del *statu quo*. Esto genera una falta de sintonía entre la UE y la comunidad del TNP (tanto Estados nucleares como Estados no nucleares), lo que aumenta considerablemente la contestación de la UE como actor en materia de no-proliferación nuclear.

Estos posicionamientos pueden explicarse en base a factores endógenos de la propia UE, tales como la búsqueda de consenso entre sus Estados miembros en la definición de una posición común, y hablar así con una sola voz. No obstante, la ambigüedad de las posiciones comunes de la UE también le plantea un problema de presencia y acción en el TNP, sobre todo en comparación con los principales grupos de negociación. Por ejemplo, la Coalición de la Nueva Agenda destaca en las negociaciones del TNP por su postura proactiva, desde el año 2000 en adelante, en cuestiones de desarme nuclear (Nuclear Threat Initiative – Sin fecha). El Grupo de los Diez de Viena se ha consolidado como un actor destacado en todas las cuestiones de desarme, persiguiendo objetivos como el fortalecimiento del OIEA, el control de las exportaciones y las salvaguardias nucleares. Los intereses estratégicos de los cinco Estados con armamento nuclear garantizan que, en todas las cuestiones nucleares, incluida la cuestión clave del desarme nuclear, estos cinco Estados tengan una importancia fundamental, mientras que el Movimiento de los Países No-Alineados tiene un alto perfil en todas las cuestiones al representar las opiniones del mundo en desarrollo. Comparativamente, la UE no tiene esa razón de ser.

La búsqueda de una posición común por parte de la UE también presenta otro tipo de problema señalado anteriormente. Al no tener competencias legales, los Estados miembros tienen libertad para perseguir objetivos nacionales, a menudo más fuertes, y hablar a título nacional durante las revisiones del TNP. Mantener la unidad de la UE en las negociaciones del TNP es, por tanto, una dificultad importante. Aunque la coordinación de la UE se lleva a cabo durante las cuatro semanas de negociaciones de la RevCon, que suelen incluir al menos tres reuniones semanales, y las posiciones y declaraciones de la UE se publican con frecuencia, algunos Estados miembros también trabajan con otros grupos de negociación con los que comparten intereses similares, haciendo que la UE resulte o sea percibida como un actor no cohesionado en este foro. Esta alineación cruzada se considera uno de los principales defectos de la actuación negociadora de la UE (Dee 2012) y se ha criticado ampliamente a la UE por su desunión; se culpa especialmente a los Estados miembros que trabajan en otras agrupaciones por perseguir objetivos nacionales en detrimento de la posición común de la UE (Fischer y Müller 1995; Kile 2006; Müller 2005)

Sin embargo, las divisiones en el seno del grupo de la UE han repercutido en los resultados de la UE en términos de alcance. Aunque la UE ha presentado sistemáticamente documentos de trabajo conjuntos en las negociaciones del TNP desde el año 2000 en adelante, los Estados miembros los complementan con frecuencia con sus propias presentaciones, ya sea junto a otros grupos de negociación o individualmente, y que a menudo van más allá de la posición común de la UE (Portela 2020). Dado que los documentos de trabajo de la UE para las Comisiones Principales suelen repetir puntos generales ya destacados en la posición común más amplia de la UE, los Estados miembros a menudo aprovechan la oportunidad de presentar documentos de trabajo como una forma de introducir más detalles técnicos propios en las sesiones de negociación, en un esfuerzo por impulsar objetivos más específicos que luego pueden incluirse en el Documento Final. Aunque esto se considera “complementario” a la posición de la UE, no deja de ser una dimensión compleja para la UE como negociador, lo que a menudo desvía la atención de la UE hacia los Estados miembros más proactivos.

Una de las consecuencias de esto es que la UE no siempre se considera un socio importante en las negociaciones. Desde 1995, la Presidencia del Consejo de la UE sólo ha sido invitada dos veces a enviar un representante para formar parte de las negociaciones internas a puerta cerrada de la última semana (Herrera 2021). Esto ocurrió

en 1995 cuando Francia ocupaba la Presidencia del Consejo y que, como Estado poseedor de armas nucleares, es automáticamente invitada, y en 2010, cuando la Presidencia española del Consejo, junto con el nuevo SEAE fueron participantes. Sin embargo, tal y como señalamos anteriormente, tanto en la Conferencia de Revisión de 2000 como en la de 2005 y 2015, la UE fue marginada como negociador clave en estas negociaciones cerradas por Estados miembros más prominentes. En estos casos, la exclusión de la UE de las negociaciones finales entre los principales actores ha tenido una consecuencia inevitable para el desempeño de la UE en el TNP, ya que a menudo ha tenido que aceptar decisiones en las que no había participado. Esto fue especialmente evidente en el año 2000, cuando la UE fue excluida de la negociación final en favor del CNA y los miembros del P-5. Además, la eficacia de la UE es limitada en este entorno debido a la ambigüedad de las posiciones comunes de la UE. En consecuencia, la UE no ha tenido ningún objetivo real que alcanzar dentro del TNP más allá de apoyar (y, por el contrario, no impedir) un éxito general de las RevCon.

El TNP también representa un reto para la UE debido a los intereses altamente divergentes de sus propios Estados miembros. Más explícitamente, desde 1995 los Estados miembros de la UE han representado una serie de posiciones divergentes en las cuestiones del desarme nuclear y el uso de la energía nuclear en particular. La UE no sólo está compuesta por once miembros de la OTAN, uno de los cuales es un Estado con armas nucleares y cuatro de ellos Estados miembros que albergan armas estratégicas de la Alianza, sino que también tiene Estados miembros neutrales, varios de los cuales están firmes y sistemáticamente en contra de las armas nucleares. En la cuestión del desarme nuclear, la UE está notablemente dividida con Estados miembros que ocupan dos lados de un espectro: Francia, por un lado, como Estado poseedor de armas nucleares, y los Estados favorables al desarme, como Irlanda, Suecia y Austria, por otro. En la cuestión de la energía nuclear, la UE también está muy dividida, con Estados miembros favorables a la energía nuclear, como Francia, que se opone a los fuertes opositores a la energía nuclear como Austria, y con una gran cantidad de opiniones divergentes y más moderadas en el medio (The Economist 2021). Esto ha limitado las ambiciones de la UE dentro de las negociaciones del TNP, y ha permitido que la UE asuma un papel que, de otro modo, habría sido redundante, permitiendo que la UE actúe como defensora del TNP en la búsqueda del consenso, basándose en sus fortalezas multilateralistas, con el fin de apoyar

y fortalecer el régimen, pero sin ir en contra de las sensibilidades de los Estados miembros.

También se puede considerar que la evolución institucional de la UE ha influido en el desempeño y contestación de la UE en el marco del TNP. Lo más obvio, pero importante de destacar, es que la UE no tiene competencia legal para actuar en nombre de sus Estados miembros en asuntos nucleares. En consecuencia, la representación de la UE en las RevCon se ha basado, desde 1995, en un modelo de coordinación en el que los Estados miembros acuerdan coordinar sus posiciones y actuar de forma concertada como UE, pero en el que los Estados miembros mantienen su propia pertenencia al TNP y pueden seguir hablando y negociando en su propio nombre (Herrera 2021). Esto ha permitido a la UE actuar como tal, pero a un nivel muy básico. Con los Estados miembros persiguiendo intereses soberanos, a menudo por encima de las acciones concertadas de la UE, esto ha limitado la capacidad de la UE para negociar como actor unificado, afectando a su alcance e importancia en la toma de decisiones y, en consecuencia, su desempeño.

También podemos destacar factores estructurales como condicionantes del desempeño de la UE en este foro. Como entorno de negociación, el TNP está dominado por los intereses estratégicos y de seguridad de los Estados Partes que están dominados por los intereses de los Estados con armas nucleares. Se identifica entonces un espectro de posiciones divergentes entre los que tienen y los que no tienen armas nucleares, con el P-5 por un lado y el Movimiento de Países No-Alineados por el otro. Desde la perspectiva del equilibrio de poder, la UE se encuentra en una posición extraña. Como entidad política, incluye un Estado con armas nucleares, lo que, si la UE fuera un Estado, la situaría como un actor importante en la mesa de negociación. Sin embargo, la UE también está formada por Estados miembros mayoritariamente no nucleares. En consecuencia, la UE debe presentarse como un interlocutor intermedio, tendiendo un puente entre los intereses de las potencias nucleares y las no nucleares. Sin embargo, dentro del TNP este es ya un campo intermedio desordenado, ya que el CNA intenta desempeñar el papel de puente entre Occidente y el Movimiento de Países No-Alineados en las cuestiones del primer pilar⁹⁹, y el Grupo de Viena desempeña un papel especializado similar en las cuestiones

⁹⁹ No-Proliferación Nuclear

del segundo¹⁰⁰ y tercer pilar¹⁰¹. Por lo tanto, en términos de oportunidades para asumir un papel más importante, la UE se ve restringida por la competencia por el término medio, por un lado, y por su política única que le impide desempeñar un papel como potencia nuclear o no nuclear.

Ahora bien, en cuanto al TNP, la UE puede reclamar al menos cierto crédito por ayudar a mantener el compromiso de la inmensa mayoría de los Estados con el Tratado y su norma central de no-proliferación horizontal. En relación con la prórroga indefinida del TNP en 1995, Camille Grand (2000, p.16) argumenta que:

“Las gestiones y declaraciones europeas contribuyeron ciertamente de manera significativa a lograr un consenso a favor de la prórroga indefinida. Sin esta participación la prórroga incondicional e indefinida habría parecido un objetivo exclusivamente estadounidense que habría tenido menos posibilidades de obtener el apoyo de todos los Estados partes”.

La UE también contribuyó a la aprobación del programa de 13 puntos para el control de las armas nucleares y el desarme en la Conferencia de Revisión del año 2000, y acordó planes de acción sobre la no-proliferación y el desarme y pasos hacia una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio en la Conferencia de Revisión de 2010. De hecho, hubo un amplio consenso en que la RevCon de 2010 indicaba que se habían hecho algunos modestos progresos en la PESC desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Por ejemplo, aunque la UE no es un Estado parte del TNP, participó en las fases finales de las negociaciones y se le ofreció un asiento de pleno derecho en la mesa durante las negociaciones decisivas hacia el Plan de Acción, que estaba compuesta por un grupo restringido de países convocados por el presidente de la RevCon, entre los que se encontraban los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, más Brasil y México. Además, el hecho de que la Alta Representante Catherine Ashton fuera invitada a pronunciar un discurso el día de la inauguración de la Conferencia de Revisión señaló el creciente papel de la UE en foros internacionales cruciales (Van Ham 2011). Sin embargo, esto no significó que la UE pudiera ofrecer una unidad de voz y cohesión de mensaje en el transcurso de la Conferencia. Más bien, los miembros de la UE que poseen armas nucleares y los que promueven el desarme nuclear se enfrentaron en debates abiertos en los comités de la RevCon; a la UE le costó encontrar un terreno

¹⁰⁰ Desarme Nuclear

¹⁰¹ Uso Pacífico de la Energía Nuclear

común sobre las armas nucleares no estratégicas, a pesar de la Posición Común adoptada de manera previa a la conferencia; el papel de la Presidencia rotatoria española siguió sin estar claro; y, por último, en lo que respecta al resultado de la RevCon, todo dependía de que se acordara la celebración de una conferencia sobre una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, que al final negociaron principalmente las delegaciones estadounidense y egipcia (Van Ham 2011).

Hay que reconocer que el compromiso de la UE con el TNP tiene limitaciones. Muchos Estados no poseedores de armas nucleares, en particular los países del Movimiento de Países No-Alineados, siguen recelando de las medidas para reforzar los controles sobre las instalaciones y los materiales nucleares, y la UE ha tenido poco o ningún éxito a la hora de persuadirles para que modifiquen su postura. Además, si el poder blando o normativo se basa en la legitimidad, para muchos Estados no poseedores de armas nucleares la legitimidad de la posición de la UE en el apoyo a la no-proliferación de armas nucleares se ve socavada por Francia y por la reticencia de la UE a ir más allá en el apoyo a los llamamientos al desarme nuclear.

Exacerbando la contestación por parte de terceros se hayan las diferencias fundamentales que existen entre los propios Estados miembros de la UE sobre las cuestiones esenciales de la negociación del desarme nuclear y, en cierta medida, de la energía nuclear. Dentro de las RevCon, la UE no sólo debe afrontar el reto de establecer una posición común entre los intereses de sus ya muy diversos Estados miembros, sino que tiene el reto adicional de ver a varios de sus propios Estados miembros trabajando junto a otros grupos afines en la búsqueda de intereses nacionales más específicos. Entre los ejemplos más destacados se encuentra Francia, que suelen alinearse con Estados Unidos, China, Reino Unido y Rusia como P-5 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en cuestiones más amplias de desarme nuclear. Irlanda y Suecia también se alinean tradicionalmente con Egipto, Brasil, México, Nueva Zelanda y Sudáfrica como miembros de la Coalición de la Nueva Agenda en la búsqueda de objetivos más consistentes a favor del desarme nuclear. Irlanda y Suecia también se unen regularmente a Austria, Hungría, Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos, junto con Nueva Zelanda, Noruega, Australia y Canadá, para formar el Grupo de los Diez de Viena en la búsqueda común de todas las "cuestiones de Viena", incluido el fortalecimiento del OIEA, los controles de las exportaciones, las normas de verificación y las salvaguardias nucleares (Dee 2012; 2014).

Debido a la creciente brecha ideológica entre los Estados a favor y en contra del desarme nuclear, la última Conferencia de Revisión del TNP en 2015 fue un fracaso total: los Estados Parte no pudieron acordar un documento final sustantivo y la UE fue incapaz de presentar una posición conjunta. La Conferencia de Revisión de 2015 representó un acontecimiento fundamental en el que la UE pudo demostrar la fuerza de su Política Exterior y de Seguridad Común. Durante un mes de negociaciones en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, los representantes de los Estados Partes en el Tratado, entre ellos todos los países de la UE, se esforzaron por alcanzar un consenso sobre el documento final que debía servir de base para la revisión del Tratado, y los pasos a seguir en el próximo periodo de revisión. Al final, la Conferencia no consiguió crear ese consenso¹⁰². El desarme nuclear se situó, junto con la cuestión de la conferencia para la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, en primera línea de estos debates. La mayoría de los Estados no poseedores de armas nucleares están cada vez más insatisfechos con el ritmo y el alcance de las medidas de desarme de los cinco Estados poseedores de armas nucleares reconocidos por el Tratado. Por otra parte, los lentos avances hacia la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, así como el incumplimiento de obligaciones en materia de salvaguardias del OIEA en el marco del TNP por parte de varios Estados en la región (ej. Iraq, Irán y Siria) impidieron alcanzar un acuerdo para la celebración de una conferencia para tratar esta cuestión¹⁰³.

¹⁰² En gran medida, el fracaso de la Conferencia se debió a la cuestión de la Zona Libre de Armas de Destrucción Masiva y a la negativa de Israel a aceptar las condiciones y plazos de celebración de una conferencia sobre la Zona.

¹⁰³ En 2017, activistas de la sociedad civil y expertos en desarme crearon la Organización del Tratado de Oriente Medio (OTOM) para crear oportunidades para los esfuerzos diplomáticos, y para abogar en general por una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio. Desde su fundación, OTOM ha organizado una serie de mesas redondas y negociaciones entre diplomáticos de Oriente Medio, expertos en seguridad y antiguos diplomáticos para negociar un proyecto de texto de tratado para establecer dicha zona. El proyecto de texto de tratado facilitado por OTOM fue llevado a la Asamblea General de las Naciones Unidas por Egipto el 22 de diciembre de 2018, junto con una propuesta para lanzar una conferencia anual para discutir la zona. La Asamblea General de la ONU resolvió convocar una reunión anual sobre el establecimiento de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio. La primera conferencia anual se celebró del 18 al 22 de noviembre de 2019 en la sede de la ONU en Nueva York, presidida por el representante permanente de la ONU de Jordania. Casi todos los estados de la región asistieron a la conferencia, incluidos los 22 miembros de la Liga Árabe e Irán, así como cuatro estados con armas nucleares, China, Francia, Rusia y el Reino Unido, junto con otros estados observadores y organizaciones internacionales. El único país de la región que no participó fue Israel. La segunda sesión de la conferencia se celebró del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 2021.

La UE, como tal, siguió teniendo una presencia bastante pasiva en la RevCon de 2015, incluso si se compara con la de 2010 y las tres PrepComs que se celebraron antes de la Conferencia. Las reuniones de coordinación de la UE se mantuvieron, pero se redujeron a tres por semana, frente a las reuniones diarias de 2010. Según un diplomático que asistió a la RevCon de 2010, en 2015 los representantes del SEAE se mostraron mucho menos activos en los intentos de lograr cierta coordinación de la posición común (apud. Smetana 2016). El desapoderamiento del asesor principal y enviado especial del Alto Representante para la no-proliferación y el desarme, en particular, ya había comenzado en la PrepCom de 2014. Desde entonces, el enviado especial tuvo un mandato considerablemente más débil para actuar en nombre de los Estados miembros de la UE, principalmente debido a las diferencias irreconciliables en sus posiciones sobre el desarme. Entre otras cosas, este mandato más débil impidió que el enviado especial (y, de hecho, el SEAE como tal) se comprometiera de forma constructiva con la presidencia de la Conferencia de Revisión (Smetana 2016).

En general, los Estados miembros individuales parecieron centrarse predominantemente en su propia agenda y en sus actividades dentro de coaliciones y agrupaciones regionales, políticas o temáticas específicas, y adoptaron posiciones significativamente más divergentes sobre cuestiones concretas que en el pasado. La incapacidad de la UE para "hablar con una sola voz" hizo que las partes del TNP pasaran por alto a los representantes de la UE y trataran directamente con los distintos Estados miembros. Al final, un puñado de Estados miembros de la UE participó por separado en las reuniones de "los Amigos de la Presidencia" a puerta cerrada en la última semana de negociaciones, y la UE en su conjunto no tuvo influencia en el resultado de la conferencia (Rauf 2015). Un hecho sintomático fue la ausencia del Reino Unido en la última reunión de coordinación de la UE, que dejó a los demás Estados miembros en la oscuridad en lo que respecta a la fase final de la negociación sobre el plazo propuesto para convocar la conferencia regional relacionada con el establecimiento de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio (Smetana 2016).

Debido a la falta de acuerdo sobre determinados puntos, el proyecto de documento final no representaba un resultado totalmente negociado, sino que fue preparado y presentado por el presidente de la conferencia. El documento incluyó finalmente un lenguaje sobre las consecuencias humanitarias que se acercaba más al encuadre francés de la cuestión, en el sentido de que lo presenta más como una cuestión de opiniones diferentes e

igualmente valiosas, que, como una iniciativa de cambio de paradigma basada en nuevos hechos científicos, apoyada por el peso predominante de los miembros del TNP. Por lo tanto, el borrador afirmaba que el uso de armas nucleares tendría consecuencias inmediatas y a largo plazo, que son significativamente más graves de lo que muchos Estados Partes entendían anteriormente. La Conferencia toma nota de que esos Estados Partes consideran que ningún Estado u organización internacional podría hacer frente de forma adecuada a la emergencia humanitaria causada por ese uso (2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2015). La ruptura de la conferencia sobre la cuestión de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio acabó por librar a los Estados favorables al desarme del aparente dilema de aceptar un lenguaje de desarme al que se habían opuesto constantemente o rechazar por completo el proyecto de documento final. Sin embargo, la amarga discordia sobre el desarme nuclear y la Iniciativa Humanitaria quedó patente en las declaraciones finales de muchos Estados Partes del TNP, y cabe esperar que siga sobre la mesa en el contexto de la próxima Conferencia de Revisión.

3. Factores que conducen a la contestación de la UE en la RevCons

3.1. La primacía de los intereses estatales

La renacionalización de las políticas de desarme y no-proliferación se ha visto ilustrada por las crecientes divisiones en Europa y las numerosas disputas entre los Estados europeos a favor y en contra del desarme nuclear generalizado. Aunque los puntos de vista pueden haber convergido en cierta medida en los últimos 40 años, los países europeos aún no han desarrollado un enfoque verdaderamente conjunto que les permita hablar y actuar con una sola voz. Un comentario de Christophe Carle de 1994 (p.9) sigue siendo pertinente hoy en día:

"La armonización de los Doce hacia la no-proliferación parece más accidental que deliberada, y habrá sido el resultado de la evolución y los cambios internacionales cambios fuera de la Unión más que de esfuerzos específicos para desarrollar un enfoque conjunto".

El escaso esfuerzo realizado por los europeos para trabajar juntos parece justificar tal interpretación. En los últimos años, las políticas de los distintos Estados miembros han vuelto a caer en el tradicional hábito de favorecer la solidaridad con los países fuera de Europa. Así pues, Francia y el Reino Unido han preferido a menudo la preparación de posiciones entre las potencias nucleares en el llamado formato "P-5", mientras que los

países con tradición antinuclear, como Irlanda, Suecia, Austria, y más recientemente los Países Bajos, han participado activamente en la Coalición de la Nueva Agenda y en la Iniciativa Humanitaria junto con los países no alineados¹⁰⁴.

3.2. El problema del denominador común

La práctica de la UE de negociar entre sí y presentar una declaración colectiva tiene consecuencias contraproducentes. La mayoría de las presentaciones iniciales de la UE se sitúan en el común denominador, ya que, dentro de la UE, los intereses de Francia y los Estados no nucleares son significativamente diferentes; por ejemplo, Francia considera que mantener una disuasión nuclear creíble para el futuro próximo es indispensable y forma parte intrínseca de su estrategia de defensa nacional (Presidency of the French Republic 2008), por lo que no es posible reducir su actual arsenal. Esta postura está parcialmente respaldada por países como Bélgica, Italia, Alemania y los Países Bajos, ya que albergan armas nucleares tácticas estadounidenses como parte de la misión de disuasión ampliada de la OTAN y, por tanto, muestran cierto interés en la disuasión nuclear como mecanismo de defensa. Sin embargo, por ejemplo, Alemania y los Países Bajos forman parte de la Iniciativa de No-Proliferación y Desarme, lo que demuestra que, a pesar de abogar por cierta aplicación de la disuasión nuclear con fines defensivos, el camino a seguir es negociar una forma de reforzar los esfuerzos de desarme nuclear y las salvaguardias que rigen las actividades nucleares y el régimen del TNP. En el otro extremo de la escala, tenemos a países como Irlanda, Austria y Suecia que han abogado abiertamente contra la disuasión nuclear y a favor de amplias reducciones de armamento y un desarme nuclear generalizado. Por lo tanto, aunque exista un consenso general sobre la no-proliferación nuclear *per se*, es bastante difícil que los Estados de la UE lleguen a

¹⁰⁴ A este respecto cabe mencionar el papel que desempeña el Consorcio de no-proliferación de la UE, creado en 2010 a través de la Decisión 2010/430/PESC del Consejo. Como parte de su mandato, el Consorcio de no-proliferación de la UE contribuye a la creación de una red que actualmente reúne a más de 60 grupos de reflexión y centros de investigación que combinan casi toda la experiencia no gubernamental de la Unión Europea con el fin de fomentar el diálogo político y de seguridad y el debate a largo plazo sobre las medidas de lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores. Esto ha convertido al Consorcio en un dinamizador de la política común en materia de no-proliferación a través de la asignación de fondos para proyectos de investigación y la creación de programas de estudio, así como mediante la asistencia en la negociación de las posiciones comunes de la UE en materia de no-proliferación.

conclusiones o posiciones más sustanciales sobre otras cuestiones urgentes del régimen de no-proliferación sobre la base de esta diferencia de posicionamientos. Esto priva a la fase inicial de una reunión de las ideas más creativas y constructivas de los países europeos. Desde estas primeras discusiones, en las que se discuten ideas y valoraciones, la aportación europea queda efectivamente disminuida frente a terceros. En consecuencia, la UE se limita a una línea común, a veces ferozmente negociada de antemano, borrando las diferencias demasiado visibles y respetando las peculiaridades, pero no se percibe que esto constituya una política común en el verdadero sentido de la palabra (Grand 2000).

Dada la divergencia de las características y posiciones internas de sus Estados miembros en materia nuclear, la UE es a veces calificada como el "laboratorio del consenso" o el "microcosmos" del régimen del TNP (Romanyshyn 2018). La capacidad de la UE para forjar una posición común a pesar de las variaciones en las políticas de seguridad de los distintos Estados miembros se ha considerado una característica notable de su papel en la negociación del TNP. En este sentido, la UE podría servir de ejemplo consensuado a la comunidad del TNP en general y utilizar esta imagen para reforzar su propia posición como actor relevante y creador de consenso.

Sin embargo, esa misma diversidad de posiciones individuales impide a menudo que la UE llegue a un acuerdo sobre cuestiones de fondo, y los Estados miembros se enfrentan en la mayoría de los casos a la ardua búsqueda del mínimo común denominador (Dee 2014). En este contexto, la principal cuestión de discordia dentro de la UE es la cuestión del desarme nuclear y las correspondientes obligaciones de los cinco Estados nucleares reconocidos por el TNP. Mientras que el tratado concede a los P5 nucleares un estatus único, que legitima su posesión de arsenales nucleares, al mismo tiempo les ordena, en virtud del artículo VI, *"celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en una fecha próxima y al desarme nuclear"* (UNODA 1968).

Los debates sobre el significado real y el carácter jurídico del artículo VI han abierto una profunda brecha dentro del TNP. Los Estados nucleares suelen considerar que el "cero nuclear" es un objetivo lejano al que hay que acercarse gradualmente, paso a paso. Los Estados no nucleares representan un grupo más amplio y heterogéneo, y aunque algunos de ellos (principalmente los aliados de Estados Unidos) tienden a apoyar políticas de desarme más cautelosas, una clara mayoría preferiría ver un progreso más sustantivo en el pilar del desarme. Muchos de estos estados parecen haber perdido ya la paciencia ante

la percepción de insuficiencia de los pasos dados por los Estados nucleares, y han reclamado la aplicación de medidas efectivas para acercar al mundo a una condición libre de armas nucleares. La cuestión del desarme nuclear en sentido amplio, a menudo enmarcada también en términos de justicia y equidad, representa el eje principal del conflicto normativo en el actual régimen del TNP (Müller 2010a).

La UE engloba a Estados que se encuentran en ambos extremos del espectro de opiniones, así como a otros que se sitúan más libremente entre ambos puntos de vista. Las posiciones de los distintos Estados miembros están relacionadas, entre otras cosas, con sus respectivos grados de dependencia de la disuasión nuclear, sus compromisos de alianza y su enfoque general sobre el uso de la energía nuclear. En este sentido la actual UE puede dividirse en los siguientes grupos: Estados nucleares de la OTAN reconocidos por el tratado (Francia); cuatro estados de la OTAN que albergan armas nucleares tácticas de EE.UU. en su territorio en virtud de los acuerdos de reparto nuclear (Bélgica, Alemania, Italia y los Países Bajos); otros 16 Estados "paraguas" de la OTAN cubiertos por los compromisos de disuasión nuclear ampliada de la alianza, incluidos todos los Estados miembros del Este; y, por último, seis no miembros de la OTAN, de los cuales dos (Finlandia y Suecia) utilizan plantas nucleares para la producción de energía y cuatro (Austria Chipre, Irlanda y Malta) han rechazado incluso el uso civil de la energía nuclear.

Además, muchos de los Estados miembros de la UE participan en la política de coaliciones específicas que tradicionalmente han desempeñado un papel importante en el proceso de revisión del TNP. Estas agrupaciones de Estados suelen formarse sobre la base de una alineación regional, política o temática, elaboran documentos de trabajo conjuntos y realizan regularmente declaraciones en nombre de todo el grupo. Irlanda, por ejemplo, ha participado activamente en la Coalición de la Nueva Agenda. Alemania, los Países Bajos y Polonia participan en la Iniciativa de No-Proliferación y Desarme. Dinamarca, Finlandia y Suecia han formado un nuevo grupo de países nórdicos con Noruega e Islandia, centrado en cuestiones del pilar del desarme. Francia y el Reino Unido suelen alinearse con los demás Estados nucleares en las cuestiones de fondo. Por último, Austria ha asumido recientemente el papel de líder informal de un gran número de países (entre los que se encuentran Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia) que apoyan la Iniciativa Humanitaria, y se ha comprometido a dar un impulso al avance sustantivo de la agenda de desarme nuclear dentro del régimen del TNP.

Como señalan Nielsen y Hanson (2014), los Estados miembros de la UE sólo son capaces de ponerse de acuerdo en la tesis muy general de que el desarme nuclear debe perseguirse como uno de los objetivos del TNP; los puntos de vista sobre el calendario y la naturaleza de los pasos que deben darse hacia un mundo libre de armas nucleares varían drásticamente. Mientras que los países de la UE no pertenecientes a la OTAN suelen pedir una acción más radical e inmediata para deslegitimar y abolir las armas nucleares, Francia se opone enérgicamente a la aplicación directa de tales propuestas. Los Estados paraguas son percibidos en su mayoría como defensores de “boquilla” del desarme nuclear mientras apoyan en gran medida las posiciones de los Estados nucleares.

3.3. La cuestión del desarme

El desarme nuclear sigue siendo la cuestión más problemática. En la actualidad, las posiciones de los diferentes Estados europeos sobre este tema siguen pareciendo irreconciliables. La UE incluye países tradicionalmente militantes que están a favor del desarme nuclear y países nucleares que muestran poca voluntad de desarmarse. El desacuerdo sobre el artículo VI del TNP, sin embargo, demuestra un problema profundo para la política de la UE en materia de no-proliferación y el desarme. Para los Estados miembros más favorables al desarme mostrar un perfil nacional podría tener tanto valor que podrían insistir en posiciones que son difíciles de consensuar y muestran poco realismo (Fischer y Müller, 1991, p. 32). Del mismo modo, los países nucleares no tienen intención de dejar que su política les sea dictada de los activistas en nombre de la solidaridad europea. En definitiva, esta divergencia refleja la falta de un entendimiento común del papel de las armas nucleares en el mundo de la posguerra fría y si el desarme nuclear completo es un objetivo digno (Fischer y Müller 1991, p. 44; Kmentt 2013).

Sin embargo, las posiciones sobre los temas del pilar de desarme no parecen ser conciliables. Como señaló Federica Mogherini durante el debate en el Parlamento Europeo en febrero de 2015, los Estados miembros tenían algunas percepciones radicalmente diferentes del Plan de Acción de 64 puntos sobre desarme nuclear acordado en la RevCon de 2010. El bando "pro-desarme" criticó la falta de progreso y el insuficiente cumplimiento del Plan de Acción por parte de los Estados nucleares, y comunicó la necesidad de ir más allá del documento final de 2010 con más medidas concretas hacia la abolición. Por otro lado, los Estados miembros de la UE expresaron claramente su insatisfacción por lo que consideraban una apreciación inadecuada de sus

esfuerzos y, en consonancia con la declaración del Reino Unido en la PrepCom de 2014 pidieron la "prórroga" efectiva del Plan de Acción para el siguiente periodo de revisión (Anne Anelay 2014).

El país más activo en el campo del desarme fue Austria, que insistió en la inclusión explícita del lenguaje de la Iniciativa Humanitaria, con referencia a la Conferencia de Viena de 2014 sobre el impacto humanitario de las armas nucleares. El mensaje primario y científico de estas conclusiones es la tesis que

"el alcance, la escala y la interrelación de las consecuencias humanitarias causadas por la detonación de armas nucleares son catastróficas y más complejas de lo que comúnmente se entiende" y que "ningún Estado u organismo internacional podría abordar de manera adecuada la emergencia humanitaria inmediata o las consecuencias a largo plazo causadas por la detonación de un arma nuclear en una zona poblada, ni proporcionar asistencia adecuada a los afectados" (Federal Ministry of the Republic of Austria: European and International Affairs 2014).

El mensaje secundario, era la urgencia resultante de emprender medidas concretas de desarme, en línea con el "*compromiso austriaco*" de "*estigmatizar, prohibir y eliminar las armas nucleares*" (Federal Ministry of the Republic of Austria: European and International Affairs 2014). Los esfuerzos austriacos contaron con un considerable apoyo de Irlanda y Suecia, aunque expresado de una forma supuestamente menos conflictiva.

Francia, por su parte, no estaba dispuesta a aceptar que la Iniciativa Humanitaria se considerara un proceso de cambio de paradigma que, de alguna manera, proporcionara una nueva justificación para adoptar medidas políticas cualitativamente diferentes en su postura nuclear. El gobierno de París expresó una vez más su opinión de la iniciativa como una desviación de los procesos establecidos del régimen de no-proliferación nuclear y, de hecho, como una medida peligrosa con más probabilidades de dividir que de ser constructiva para la UE. Francia pretendía replantear lo que la narrativa humanitaria presentaba como un "hecho científico" como una mera "cuestión de opinión" que, debido a su carácter divisivo, no debería ser el centro de la posición común de la UE (Smetana 2016).

Uno de los foros donde más claro quedó representada la posición de la UE con respecto al desarme nuclear, y las dificultades que tienen los Estados miembros para alcanzar un consenso, fue la RevCon. Por ejemplo, en la Conferencia de 2015 la declaración de la UE parecía reflejar en gran medida el lenguaje preferido por Francia y el Reino Unido. Mientras que la Alta Representante Federica Mogherini reafirmaba tanto el compromiso

general con el desarme nuclear como la "*necesidad de avances concretos en este campo*", estos avances debían realizarse supuestamente "*a través de una reducción global del arsenal mundial de armas nucleares*", "*teniendo en cuenta la especial responsabilidad de los Estados que poseen los mayores arsenales*" (Mogherini 2015). Esto trasladaba claramente la carga de las nuevas reducciones de los arsenales hacia Estados Unidos y Rusia. La polémica cuestión de las mejoras cualitativas en los arsenales nucleares se evitó por completo, y el despliegue de armas nucleares no estratégicas de Estados Unidos en cinco países europeos de la OTAN, otra cuestión de relativa importancia en el contexto europeo, sólo se mencionó indirectamente, en el contexto de los llamamientos a Washington D.C. y Moscú "*para que busquen nuevas reducciones... incluyendo las armas estratégicas, no estratégicas, desplegadas y no desplegadas*" (Mogherini 2015).

El lenguaje sobre la aplicación del Plan de Acción de 2010 evitó cualquier atisbo de posible crítica por la insuficiente actividad de los Estados nucleares y destacó la contribución de la UE (y de sus Estados miembros) a la aplicación del plan a través de "*medios e iniciativas diplomáticas*", así como de "*formación práctica y asistencia financiera*". Tanto Francia como el Reino Unido fueron elogiados implícitamente por su participación en las conferencias del P5 sobre verificación, transparencia y fomento de la confianza, así como por su contribución a las "*considerables reducciones realizadas hasta la fecha*". En un único párrafo dedicado a la cuestión central en la negociación de la posición común, la importancia y las implicaciones de la Iniciativa Humanitaria, Mogherini recurrió al pesado lenguaje de las conclusiones del Consejo:

“La Unión Europea toma nota de las graves consecuencias asociadas al uso de las armas nucleares. Todos los Estados comparten la responsabilidad de prevenir el uso de armas nucleares. A este respecto, tomamos nota de los debates en curso sobre las consecuencias de las armas nucleares, en el curso de los cuales se están expresando diferentes puntos de vista, incluso en una conferencia internacional, en la que no participaron todos los Estados miembros de la UE, organizada por Austria” (Mogherini 2015).

La declaración en el debate general fue seguida por las declaraciones de la UE en los tres comités principales de la conferencia establecidos para tratar los tres pilares del TNP. La UE también presentó tres documentos de trabajo sobre el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, las salvaguardias y la seguridad nuclear, y organizó dos actos más pequeños al margen de la conferencia. Sin embargo, más allá de las cuatro declaraciones mencionadas, la UE no volvió a tomar la palabra, ni en las comisiones principales ni en ninguno de los órganos subsidiarios. Al igual que en 2010, los

representantes de la UE evitaron por completo reaccionar a las declaraciones de otros diplomáticos, limitándose a la posición pasiva de leer las declaraciones preparadas de antemano (Müller 2010).

La idea que subyace en la posición común de la UE es llegar a tener un único representante que hable en nombre de todos los Estados miembros de la UE en los foros del TNP. Sin embargo, en la práctica, no sólo se permite a los Estados miembros individuales presentar sus posiciones nacionales y participar en las actividades de varias agrupaciones interregionales y temáticas, sino que sus declaraciones también se desvían con frecuencia de la posición común de la UE. Esto ha sido especialmente cierto en el ámbito del desarme nuclear y cuestiones afines. Los desacuerdos que se produjeron en el debate sobre la posición común de 2015 no cesaron tras la adopción de las conclusiones del Consejo de la UE, sino que se llevaron al propio TNP (Dee 2014).

En el segundo día de la Conferencia de Revisión de 2015, Sebastian Kurz, ministro Federal de Asuntos Exteriores de Austria, hizo una declaración sobre las consecuencias humanitarias de las armas nucleares. Lo hizo en nombre de 159 Estados, incluidos miembros de la UE como Chipre, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia. El mensaje central de la declaración giraba en torno a los hallazgos científicos debatidos en las conferencias de la Iniciativa Humanitaria celebradas en Noruega, México y Austria en 2013 y 2014, que debían contribuir al acervo común de conocimientos sobre las "catastróficas" consecuencias humanitarias del uso de las armas nucleares. Según la declaración, dado que no se puede descartar el uso accidental, erróneo o incluso intencionado de las armas nucleares, y al mismo tiempo no puede ser abordado por ningún Estado u organización, la única conclusión lógica que se desprende de estos supuestos es que las armas nucleares no deben utilizarse bajo ninguna circunstancia. Esto sólo puede garantizarse mediante su abolición completa y global (Kurz 2015). Para avanzar en la agenda del desarme, se animó a las partes del tratado a unirse al "compromiso austriaco" para *"identificar y perseguir medidas efectivas para llenar el vacío legal para la prohibición y eliminación de las armas nucleares"* (Kmentt 2015).

La posición austriaca fue apoyada por otro estado tradicionalmente pro-desarme, Irlanda, que también participó en el trabajo de la agrupación CNA. El CNA preparó declaraciones y documentos de trabajo en los que se esbozaban varias opciones legales para conseguir las "medidas efectivas" mencionadas en el artículo VI del TNP: una convención global sobre armas nucleares; un tratado de prohibición de las armas nucleares; un acuerdo

marco; o un "acuerdo híbrido" de estas tres herramientas. Otro país que apoyó la posición austriaca, Suecia, que había restablecido su identidad pro-desarme tras un reciente cambio de gobierno, subrayó repetidamente a través de su ministra de Asuntos Exteriores, Margot Wallström, la urgencia de dar nuevos pasos hacia una prohibición global de las armas nucleares (Wallström 2015). Suecia también presidió una nueva agrupación de base regional con un fuerte enfoque en el desarme y las consecuencias humanitarias del uso de armas: se trata del grupo de Países Nórdicos mencionado anteriormente, al que se unieron Dinamarca Finlandia, Islandia y Noruega (Thunborg 2015).

La oposición más feroz a las propuestas de la Iniciativa Humanitaria provino de la propia UE. Los observadores de la RevCon consideraron a Francia, en particular, como el país más defensivo de todos los P5. En sus declaraciones, los diplomáticos franceses se hicieron eco en gran medida de la afirmación del presidente François Hollande de que *"no se puede permitir ninguna debilidad en este contexto internacional"* y de que *"la disuasión nuclear no es cosa del pasado"*; en consecuencia, el desarme nuclear debería considerarse un *"objetivo a largo plazo"*, alcanzable sólo cuando *"el contexto estratégico lo permita"* (Hollande 2015). Francia alabó sus propios esfuerzos de desarme, y se opuso firmemente a las proclamaciones en el sentido de que debería haber un cambio cualitativo en el actual enfoque gradual del desarme nuclear (Simon-Michel 2015). Utilizando una retórica provocadora similar a la expresada en 2010, los diplomáticos franceses afirmaron repetidamente que no ha habido nuevas pruebas relativas a las consecuencias de las armas nucleares durante muchas décadas y que, al menos en el caso de Francia, no existe la probabilidad de un accidente relacionado con las armas nucleares (Berger 2015).

El Reino Unido, al menos retóricamente, adoptó un enfoque algo más moderado, pero sus afirmaciones se basaban en gran medida en la misma lógica que la de las declaraciones francesas. Junto con Estados Unidos, Gran Bretaña asistió a la conferencia de Viena de 2014 sobre las consecuencias humanitarias, pero repudió la noción de que *"las armas nucleares per se son intrínsecamente inaceptables"* (Rowland 2014). Señaló explícitamente que la aceptación del principio básico de la Iniciativa Humanitaria de que las armas nucleares no deben utilizarse en ninguna circunstancia *"contradiría la política [del Reino Unido] de disuasión nuclear"*, y que no estaba de acuerdo con la afirmación de que *"hay un vacío [legal] en el TNP que debe llenarse"* en esta etapa (Pollard 2015).

Además, 20 Estados paraguas de la UE se sumaron a la declaración "alternativa" sobre las consecuencias humanitarias presentada por Australia (en nombre de 26 Estados en

total). Aunque esta declaración reconocía y "*daba la bienvenida*" a la iniciativa austriaca, al mismo tiempo subrayaba que "*no hay atajos*" y condicionaba la abolición nuclear global a la negociación de un tratado de desarme general y completo, utilizando un marco al que se oponían estrictamente los partidarios de la Iniciativa Humanitaria (Bird 2015). En el transcurso de la conferencia, los Estados paraguas apoyaron mayoritariamente el lenguaje "más suave" sobre las consecuencias humanitarias, se opusieron a la idea de un vacío legal en el artículo VI del TNP, y defendieron la práctica, a menudo criticada, de los acuerdos de reparto nuclear dentro de la OTAN.

Conclusiones

La UE no ha alcanzado ninguna meta significativa en el grueso de sus objetivos en materia de desarme nuclear dentro de las RevCon. Por citar algunos ejemplos, la comunidad del TNP sigue sin avanzar en el establecimiento de medidas para abordar los casos de retirada e incumplimiento del Tratado (2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2010); el mundo en desarrollo sigue resistiéndose a los enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear, así como a los controles de las exportaciones de materiales sensibles (2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2010); y la Resolución sobre Oriente Medio sigue siendo un concepto más que una realidad tangible. Por tanto, la eficacia de la UE en las conferencias de revisión del TNP ha sido más clara sobre el papel que en el fondo.

En este sentido, podemos confirmar que la contestación a la UE proviene de tres factores definidos en nuestro capítulo introductorio: su competencia externa en la su posición negociadora, la heterogeneidad de las preferencias de sus Estados miembros, y su incapacidad para dar cabida a posiciones desafiantes. Empezando por la primera, ante la imposibilidad de expandir sus normas en las RevCon, la UE ha centrado su papel en ser un soporte del sistema que hace que los Estados miembros de la UE operen más allá de la UE para perseguir sus objetivos nacionales más fuertes, debilitando la relevancia de la UE como negociador, limitando su alcance y, en consecuencia, repercutiendo en la actuación de la UE y en la contestación de los miembros de la comunidad del TNP. Otro de los principales retos a los que se enfrenta la UE en este foro son las limitaciones de su propia posición negociadora que la limita a estar siempre a favor de preservar el sistema,

pero nunca a promover su cambio o actualización del mismo, lo que la retrata como una potencia en favor del *statu quo*. También se ha demostrado que la heterogeneidad de preferencias de los Estados miembros ha limitado la ambición de la UE en este foro ya que la posición común de la UE es deliberadamente ambigua y se basa en un esfuerzo por encontrar un consenso entre intereses soberanos muy divididos. Esto lleva a que, en lugar de impulsar progresivamente las negociaciones para la consecución de objetivos específicos dentro del documento final de la Conferencia, la UE haya centrado su papel en ser un defensor del sistema, lo que ha dado lugar a que los Estados miembros de la UE actúen más allá de la UE para perseguir sus objetivos nacionales, debilitando la importancia de la UE como negociador, limitando su alcance y, en consecuencia, afectando al desempeño de la UE.

Capítulo VI: La UE, los controles de exportaciones y el GSN

Introducción

Aunque la adquisición y transferencia de armas nucleares ha sido claramente prohibida por tratados específicos, la lucha contra la adquisición indirecta de estas armas descansa en una diversidad de normas.

Dada la redacción del artículo I del TNP¹⁰⁵, se puede observar que no sólo los Estados poseedores de armas nucleares pueden contribuir a la proliferación de este armamento, los Estados no poseedores de armas nucleares también pueden hacerlo en función de sus respectivos avances tecnológicos. Por ello, el artículo II del TNP recoge esta posibilidad y "bloquea" un máximo de escenarios¹⁰⁶. Si las transferencias directas de armas nucleares están claramente prohibidas por estos dos artículos del Tratado, el reto sigue siendo definir las posibles situaciones que abarca su transferencia o adquisición "indirecta".

Un primer elemento de respuesta lo aporta el artículo III.2 del TNP¹⁰⁷. Esta disposición se refiere a todas las partes del Tratado. Se ocupa de las fuentes, materiales y equipos que pueden considerarse componentes directos de un arma nuclear. Sin embargo, si un término central para la descripción de estos componentes es el término "*especialmente diseñado*" para un uso en armas nucleares, la cuestión sigue siendo para los componentes que sirven tanto para actividades pacíficas como no pacíficas, y que se denominan

¹⁰⁵ "cada Estado poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a no transferir a ningún destinatario armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares ni el control sobre dichas armas o dispositivos explosivos, directa o indirectamente; y a no ayudar, alentar o inducir de ninguna manera a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir de otro modo armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares, ni el control sobre dichas armas o dispositivos explosivos" (sic)

¹⁰⁶ "cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a no recibir de ningún cedente la transferencia de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, directa o indirectamente; a no fabricar ni adquirir de otro modo armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos; y a no solicitar ni recibir asistencia alguna para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos" (sic)

¹⁰⁷ cada Estado Parte en el Tratado se compromete a no proporcionar (a) materiales básicos o materiales especiales fisiónables, o (b) equipos o materiales especialmente diseñados o b) equipo o materiales especialmente concebidos o preparados para el tratamiento, utilización o producción de materiales fisiónables especiales, a cualquier Estado no poseedor de armas nucleares con fines pacíficos, a menos que la fuente o los materiales fisiónables especiales estén sometidos a las salvaguardias exigidas por el presente artículo" (sic)

comúnmente productos de doble uso. La última observación que hay que hacer es que las transferencias, denominadas "provisiones", de estos materiales y equipos no están prohibidas por el artículo III.2, sólo están limitadas por la condición de que dichos artículos permanezcan bajo las salvaguardias aplicables a pesar de su transferencia a otra entidad. Este artículo del TNP es importante porque somete el comercio a controles destinados a evitar la propagación del arma nuclear. Sin embargo, permite la aparición de un comercio nuclear que es una condición *sine qua non* de la "democratización" de los beneficios de las aplicaciones nucleares pacíficas, tal y como señala el artículo III.4 del TNP¹⁰⁸.

Evidentemente, la amenaza que representa la transferencia de productos de doble uso se mide por el uso final previsto de estos productos. Por lo tanto, su comercio no puede definirse ni como amenaza ni como seguro *a priori* y, además, el propio TNP no aborda este dilema. Sin embargo, otras normas internacionales jurídicamente vinculantes han confirmado la sensación de que el comercio de estos artículos políticamente sensibles representa una amenaza potencial para la seguridad mundial. Por ejemplo, se ha introducido una excepción en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC)¹⁰⁹ adoptado en 1948, que permite a los Estados participantes mantener o adoptar medidas restrictivas nacionales con respecto a determinados artículos o transacciones si están motivadas por la protección de sus "intereses esenciales de seguridad", específicamente en el ámbito nuclear si se refieren a materiales fisionables.

Así pues, el control de las exportaciones nucleares desempeña un papel importante en el ámbito de la no-proliferación nuclear. Existen dos foros multilaterales que establecen directrices para administrar los controles de las exportaciones nucleares: el Grupo de Suministradores Nucleares y el Comité Zangger. Ambos foros surgieron en la década de 1970 y evolucionaron con el tiempo para complementar los acuerdos bilaterales de

¹⁰⁸ "(...) evitar que se obstaculice el desarrollo económico o tecnológico de las Partes o la cooperación internacional en el ámbito de las actividades nucleares con fines pacíficos, incluido el intercambio internacional de materiales y equipos nucleares para el tratamiento utilización o producción de materiales nucleares con fines pacíficos (...)" (sic)

¹⁰⁹ El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio es un acuerdo legal entre muchos países, cuyo objetivo general era promover el comercio internacional reduciendo o eliminando las barreras comerciales, como los aranceles o los contingentes. Véase el texto completo del acuerdo en el siguiente enlace: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf (Acceso 18/04/2022)

comercio nuclear que, a partir de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, han regido casi todo el comercio mundial de materiales, equipos y tecnología nucleares. Concretamente, el GSN es un organismo informal compuesto por un grupo de países proveedores que han acordado respetar ciertas directrices a la hora de considerar las transferencias de materiales y tecnología nucleares. El Grupo funciona según el principio de no-proliferación mediante la aplicación de dos conjuntos de directrices para las exportaciones nucleares y relacionadas con la energía nuclear, que aplican diversos instrumentos internacionales vinculantes en el ámbito de la no-proliferación nuclear: el TNP, así como una serie de acuerdos regionales.

La UE mantiene fuertes vínculos con los regímenes informales activos en materia de no-proliferación, en particular el GSN. Los 27 Estados miembros de la UE son miembros del GSN, mientras que la Comisión Europea es un observador permanente. Esto plantea cuestiones importantes, pero aún no exploradas en la literatura, sobre las relaciones entre la UE y el GSN. El primer interrogante que nos planteamos está relacionado con la representación de la UE en el GSN y cómo coordina la UE sus políticas en el marco del Grupo: ¿Actúan los Estados miembros de la UE de forma unificada en el Grupo? O ¿Actúa la propia UE como un bloque en el Grupo? El segundo interrogante es si la actividad de la UE en esta materia ha llevado a producir cambios en el delicado equilibrio entre las consideraciones comerciales y los intereses de seguridad que suele darse en el ámbito del control de los productos de doble uso entre los Estados miembros del GSN, en los cuales se incluyen los Estados miembros de la UE. Es por ello, que para este capítulo nos planteamos, sin menosprecio ni exclusión de la hipótesis principal planteada en el capítulo introductorio, las dos siguientes hipótesis secundarias:

H1: Los miembros de la UE no actúan de forma unificada debido a los intereses contrapuestos de los Estados miembros en materia de comercio nuclear.

H2: Los intereses económicos siguen dominando las agendas de no-proliferación de los distintos Estados del GSN miembros siempre que haya un vacío político.

En consecuencia, abordaremos la constitución de las normas y reglas de ejecución del sistema internacional y europeo de control de exportaciones, así como las actividades específicas, y desempeño, de la UE en esta materia mediante la revisión de las propuestas de garantías nucleares multilaterales presentadas por los Estados miembros de la UE durante los debates sobre la transferencia de tecnologías de enriquecimiento y

reprocesamientos (TER) que tuvo lugar entre la década de los 2000 y 2010. También analizaremos la relación entre la UE y el GSN desde una perspectiva de impacto, en términos de la influencia que han tenido los Estados miembros de la UE a la hora de dar forma a las directrices del Grupo.

1. Origen y evolución

1.1 El régimen internacional de control de exportaciones

Las dimensiones internacionales del control de las exportaciones han evolucionado desde los años 1950 y presentan un panorama complejo, y a veces confuso. Al principio, tal y como observamos en el capítulo I, Estados Unidos no estaba dispuesto a compartir su experiencia en materia nuclear con sus aliados, pero en pocos años llegó a la conclusión de que era preferible controlar la transferencia de tecnología nuclear. Habiendo desarrollado un liderazgo temprano en el diseño de reactores atómicos para uso comercial, en la década de 1950 hubo interés por parte de otros países por aprender de la experiencia estadounidense. En consecuencia, el presidente Dwight D. Eisenhower (1953) habló de encontrar *"el camino por el que la inventiva milagrosa del hombre no se dedique a su muerte sino consagrada a su vida"*.

El programa “Átomos para la Paz”¹¹⁰ de la década de 1950 y 1960 proporcionó asistencia financiera y técnica, formación y combustible nuclear a muchos países. Una Escuela Internacional de Ciencia e Ingeniería Nuclear se creó en 1955 en el Laboratorio Nacional de Argonne, Illinois, para formar a científicos e ingenieros extranjeros. Esto provocó una iniciativa similar por parte de la Unión Soviética en 1955 para compartir su tecnología nuclear con fines pacíficos con sus aliados.

Paralelamente, el Organismo Internacional de la Energía Atómica fue creado en 1957 para servir de foro intergubernamental para la cooperación científica y técnica en el uso pacífico de la tecnología nuclear y para proporcionar salvaguardias internacionales contra su uso indebido. Todos los Estados no poseedores de armas nucleares que son miembros del OIEA están obligados a firmar un acuerdo global de salvaguardias para garantizar que

¹¹⁰ "Átomos para la paz" fue el título de un discurso pronunciado por el presidente estadounidense Dwight D. Eisenhower ante la Asamblea General de la ONU en Nueva York el 8 de diciembre de 1953. Estados Unidos lanzó entonces un programa de cooperación internacional que suministró equipos e información sobre la gestión pacífica de la energía nuclear a escuelas, hospitales e instituciones de investigación dentro de Estados Unidos y en todo el mundo (Eisenhower 1953).

los materiales fisionables no se desvíen para fines militares. Los Estados que no aceptan la vigilancia e inspección del OIEA quedan excluidos de la cooperación internacional y el comercio con tecnología nuclear.

La creación de las salvaguardias del OIEA permitió las exportaciones nucleares y la cooperación entre los bloques oriental y occidental durante la Guerra Fría. Con el Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones (CoCom), creado por Estados Unidos, se relajó su embargo a las exportaciones nucleares a condición de que éstas se sometieran a salvaguardias internacionales¹¹¹. Así, el marco de control comercial comenzó a facilitar y a restringir la cooperación nuclear.

Tras la entrada en vigor del TNP en 1970, varios signatarios formaron una agrupación intergubernamental informal en 1971, conocida como Comité de Exportadores o Comité Zangger¹¹², para acordar qué tecnologías deberían estar cubiertas por los controles de exportación. Se trataba de proporcionar una interpretación común del artículo III.2 del TNP, que obligase a los gobiernos a controlar los materiales nucleares y algunos otros materiales y equipos. El Comité Zangger acordó una lista de bienes que "activan" la obligación de introducir controles de exportación y garantías de que el Estado importador aplique las salvaguardias del OIEA, la llamada "lista de activación". Por otra parte, el Grupo de Suministradores Nucleares¹¹³ fue creado en 1974 por una serie de países adheridos al TNP con el fin de emitir directrices sobre la salvaguarda y el control del comercio internacional de tecnología, equipos y materiales nucleares de doble uso. Las

¹¹¹ El CoCom se creó en 1949 con una secretaría en París. Los miembros fundadores fueron los Estados Unidos, el Reino Unido, los Países Bajos, Luxemburgo, Francia y Bélgica. Otros países se unieron más tarde: Australia, Canadá, Dinamarca, Alemania Occidental, Grecia, Italia, Japón, Noruega, Portugal, España y Turquía. Se disolvió en 1994 y fue sustituido por el Arreglo de Wassenaar, cuya secretaría se encuentra en Austria. El CoCom mantenía tres listas: una lista internacional de municiones, una lista internacional de energía atómica y una lista internacional (industrial) que cubría los productos de "doble uso".

¹¹² El Comité Zangger surgió del artículo III.2 del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. En virtud de dicho artículo, el Organismo Internacional de Energía Atómica debe aplicar salvaguardias a las exportaciones nucleares. No obstante, este Comité no se va a tratar en mayor profundidad en este capítulo porque es irrelevante hoy día en comparación con las directrices GSN y del Régimen de Control de Tecnología Misilística (RCTM). Para más información véase la web oficial del comité en el siguiente enlace: <http://www.zanggercommittee.org/> (Acceso 18/04/2022).

¹¹³ El Grupo de Suministradores Nucleares es un régimen multilateral de control de las exportaciones y un grupo de países suministradores de material nuclear que tratan de evitar la proliferación nuclear mediante el control de la exportación de materiales, equipos y tecnología que puedan utilizarse para fabricar armas nucleares. Para más información véase la web oficial del Grupo en el siguiente enlace: <https://www.nuclearsuppliersgroup.org/en/> (Acceso 18/04/2022)

directrices del GSN incluían originalmente dos elementos: una "lista de activación" más completa que la del Comité Zangger, y unas Directrices que establecían las circunstancias en las que podían realizarse las exportaciones nucleares.

A principios de la década de 1990, cuando la comunidad internacional empezó a ser más consciente de la existencia de programas clandestinos de desarrollo de armas nucleares en determinados países, se revisaron las directrices del GSN para abordar el riesgo de que un Estado pudiera importar de forma encubierta tecnologías estratégicas. Las directrices relativas a la lista de activación se ampliaron para exigir la aplicación de salvaguardias totales como condición para la exportación. Se añadió una segunda "lista de doble uso" que abarca las tecnologías cuya exportación no daría lugar a la obligación de aplicar las salvaguardias del OIEA, pero que, sin embargo, requieren una licencia de la autoridad nacional del Estado exportador. Las directrices también se actualizaron para incluir un "principio de no-proliferación", según el cual el gobierno de un país exportador debe asegurarse de que la transferencia de tecnología o la exportación de bienes y servicios no contribuirá a la proliferación de armas nucleares ni supondrá un riesgo de terrorismo nuclear. Si existen dudas sobre las intenciones del gobierno de un país importador de cumplir con sus compromisos en virtud del TNP (u otros tratados equivalentes), se debe prohibir la transferencia o exportación en cuestión. En algunos casos, el gobierno del país exportador puede pedir garantías al gobierno del país importador de que los bienes o la tecnología que se van a suministrar no se utilizarán para fabricar un arma. No obstante, como el GSN no está vinculado al TNP ni a ningún otro cuerpo de derecho internacional, estas medidas no son legalmente vinculantes para los Estados participantes.

Además del Comité Zangger y del GSN, todos los gobiernos deben tomar medidas para prohibir que entidades y personas no autorizadas adquieran o utilicen armas nucleares y materiales y tecnología sensibles en virtud de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También se han establecido mecanismos de cooperación internacional en el marco de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares¹¹⁴ (1987) y del Convenio Internacional para la Represión de los Actos de

¹¹⁴ La Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares establece obligaciones jurídicas para las Partes en relación con la protección física de los materiales nucleares utilizados con fines pacíficos durante el transporte internacional; la tipificación de determinados delitos relacionados con los materiales nucleares; y la cooperación internacional, por ejemplo, en caso de robo, hurto o cualquier otra sustracción ilícita de materiales nucleares o amenaza verosímil de los mismos. En julio de 2005 se convocó una conferencia diplomática para modificar la Convención y reforzar sus disposiciones, a raíz de lo cual

Terrorismo Nuclear¹¹⁵ (2007) para detectar, contrarrestar y castigar los actos de robo y contrabando de materiales; la liberación ilícita de fuentes radiactivas o la detonación de dispositivos; y de sabotaje o ataques a instalaciones nucleares. Los convenios obligan a los Estados a salvaguardar todos los materiales radiactivos y nucleares (incluidas las reservas militares); a devolver todos los materiales y dispositivos robados al país de origen; a perseguir o extraditar a los sospechosos de terrorismo; y a prestar asistencia en caso de crisis.

Por otra parte, un gran número de países han acordado un "Protocolo Adicional"¹¹⁶ con el OIEA desde 1997. El modelo de protocolo tiene por objeto reforzar el sistema de salvaguardias e impone requisitos adicionales de información a los Estados miembros del OIEA. El artículo 2 del protocolo exige a los gobiernos que faciliten información sobre la exportación de equipos nucleares y determinados materiales no nucleares. Si se les solicita, los gobiernos también deben proporcionar información sobre las importaciones (OIEA 1997).

Así pues, el actual régimen de control ofrece un "triple cierre" para evitar el uso indebido y la proliferación del armamento nuclear (véase diagrama anexo II). Controla la transferencia transfronteriza de tecnología sensible y el transporte de productos de doble

pasó a llamarse Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y las Instalaciones Nucleares. Véase texto completo de la Convención en el siguiente enlace: https://www.iaea.org/sites/default/files/infirc274r1_sp.pdf (Acceso 18/04/2022)

¹¹⁵ El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear es un tratado de las Naciones Unidas de 2005 destinado a tipificar como delito los actos de terrorismo nuclear y a promover la cooperación policial y judicial para prevenir, investigar y castigar dichos actos. El Convenio abarca una amplia gama de actos y posibles objetivos, incluidas las centrales nucleares y los reactores nucleares; cubre las amenazas y las tentativas de cometer tales delitos o de participar en ellos, como cómplice; estipula que los delincuentes serán extraditados o procesados; anima a los Estados a cooperar en la prevención de los ataques terroristas compartiendo información y ayudándose mutuamente en relación con las investigaciones penales y los procedimientos de extradición; y, aborda tanto las situaciones de crisis, ayudando a los Estados a resolver las situaciones, como las situaciones posteriores a la crisis, poniendo a salvo el material nuclear a través del Organismo Internacional de Energía Atómica. Véase el texto completo del Convenio en el siguiente enlace: <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-15.pdf> (Acceso 18/04/2022)

¹¹⁶ El Protocolo Adicional no es un acuerdo independiente, sino un protocolo de un acuerdo de salvaguardias que proporciona herramientas adicionales de verificación. En particular, aumenta significativamente la capacidad del OIEA para verificar el uso pacífico de todo el material nuclear en los Estados con acuerdos de salvaguardias generales. Véase el texto completo del Modelo de Protocolo Adicional del OIEA en el siguiente enlace: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infirc540c.pdf> (Acceso 18/04/2022).

uso, equipos y materiales fisiónables para impedir el tráfico ilícito y evitar su adquisición y aplicación por parte de entidades o personas no autorizadas. Los gobiernos han tendido a hacer hincapié en el primer "candado", es decir, la lista de activación. Pero podría decirse que es el tercer candado, es decir, quién está autorizado a adquirir y utilizar la tecnología, el más importante. Las salvaguardias del OIEA proporcionan la seguridad necesaria respecto a las exportaciones de la lista de activación, pero las salvaguardias no son pertinentes para las exportaciones de tecnología de doble uso a lugares no sometidos a salvaguardias, y aunque los inspectores del OIEA tienen derecho a ir a cualquier lugar en virtud de los términos del Protocolo Adicional, podría ser necesario algún otro mecanismo de verificación para proporcionar suficiente confianza. El Comité 1540¹¹⁷ del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha estudiado este problema y propuso que se exigiera al destinatario final del artículo controlado exportado que declarará el uso que hará de él. Por lo tanto, el Comité sugirió que la licencia de exportación debería incluir controles más estrictos para el usuario final, con cláusulas "*catch-all*" que requieran que el exportador verifique la fiabilidad de las intenciones del usuario final. Las cláusulas "*catch-all*" también exigen a los exportadores que tengan en cuenta el potencial de proliferación que supone su suministro de tecnología, bienes y servicios, incluso si algunos de los artículos que se van a entregar no aparecen en una lista de control. En efecto, el exportador está obligado a realizar un grado de verificación proporcional al riesgo de proliferación que plantea la exportación. Entre los Estados participantes en el GSN, algunos tienen un enfoque similar para evaluar las solicitudes de licencia de exportación y para los controles de exportación, utilizando definiciones y clasificaciones similares, listas de partes restringidas y certificación de usuario final, así como sobre la re-exportación.

En definitiva, el control de las exportaciones de productos de doble uso es un importante elemento constitutivo tanto de las políticas de seguridad de los Estados exportadores como de los esfuerzos globales de no-proliferación. Los productos y tecnologías de doble

¹¹⁷ El Comité 1540 es un comité *ad hoc* creado por un mandato inicial de 2 años en el marco del Consejo de Seguridad que se encarga del examen de la aplicación de esta resolución. El comité publicó su primer informe al Consejo de Seguridad sobre la aplicación de la resolución en abril de 2006. Con la adopción de la Resolución 1673 (2006) y posteriormente de la Resolución 1810 (2008), su mandato se prorrogó por otros dos años y luego por otro periodo de tres años. Su mandato se prorrogó por otros diez años mediante la Resolución 1977 (2011). Para más información véase la web oficial del comité en el siguiente enlace: <https://www.un.org/en/sc/1540/about-1540-committee/general-information.shtml> (Acceso 18/04/2022).

uso pueden utilizarse tanto para fines civiles como militares, lo que exige una cuidadosa supervisión de su exportación a países con actitudes ambiguas en materia de política exterior. Así pues, los Estados exportadores se enfrentan a la responsabilidad de equilibrar los objetivos de seguridad de las exportaciones de productos de doble uso con la competitividad de las economías locales.

1.2 El Grupo de Suministradores Nucleares

Poco después de la entrada en vigor del TNP en 1970, las consultas multilaterales sobre el control de las exportaciones nucleares condujeron a la creación de mecanismos de control de exportaciones. En este sentido, el Comité Zangger se originó en 1971, cuando un grupo de quince Estados proveedores de material nuclear comenzó a reunirse para aclarar cómo interpretar y aplicar el artículo III.2¹¹⁸ del TNP, que exige que los Estados parte del TNP apliquen las salvaguardias del OIEA a sus exportaciones nucleares.

El primer ensayo atómico de la India en 1974 y el interés cada vez más pronunciado de muchos países por la tecnología nuclear dieron lugar a un amplio debate sobre la transferencia de tecnología nuclear y la creación de regímenes de control de exportaciones. En 1975, siete países formaron lo que se convirtió en el Grupo de Suministradores Nucleares en respuesta a la detonación por parte de India de un artefacto explosivo nuclear que contenía materiales que, según Canadá y Estados Unidos, habían sido desviados por India para un uso no pacífico, en violación de los acuerdos bilaterales de comercio nuclear. Así pues, el GSN se constituyó expresamente bajo la premisa de que el TNP y el artículo III.2 no bastaban por sí solos para impedir la transferencia de artículos nucleares a las partes que pretendían desarrollar este tipo de armamento.

Los miembros fundadores del GSN se comprometieron a restringir enérgicamente la transferencia de productos nucleares a posibles proliferadores. En 1978, el Grupo publicó su conjunto inicial de directrices para el control de las exportaciones, tras unas pocas semanas de redacción y una rápida aprobación por parte de todos los gobiernos

¹¹⁸ El artículo establece que las partes del TNP se comprometen a no proporcionar "*materiales básicos o materiales fisionables especiales, ni equipos o materiales especialmente diseñados o preparados [EDP] para el procesamiento, uso o producción de materiales fisionables especiales*" a los estados no poseedores de armas nucleares, a menos que los materiales básicos o fisionables estén sometidos a salvaguardias. La exportación de artículos EDP activaría ciertas condiciones de suministro, incluidas las salvaguardias del OIEA en el Estado receptor si éste fuera parte del TNP, y las garantías de uso pacífico si el Estado receptor no fuera parte del TNP.

participantes. Estas directrices fueron publicadas por el OIEA en una circular informativa de dos partes, INFCIRC/254 partes I y II, que consta de una lista de control de artículos que se actualiza periódicamente. En sus directrices, el GSN fue más allá de lo estipulado en el artículo III.2 al establecer otros criterios que deben cumplir los Estados receptores para importar bienes nucleares de los Estados proveedores: Las directrices piden a los Estados proveedores que autoricen las transferencias sólo después de obtener garantías formales de que los bienes no se utilizarán para un dispositivo nuclear explosivo. Además, a lo largo de todas las etapas de la transferencia, el Estado receptor debe dar garantías de que sus normas de protección física y salvaguardias se ajustan a sus acuerdos de salvaguardias generales con el OIEA. Las directrices, en los artículos VI y VII, especifican además las condiciones que deben cumplirse para el comercio de exportaciones nucleares sensibles. Los Estados proveedores también deben incluir disposiciones especiales en los acuerdos de exportación que aborden los futuros acuerdos para la gestión de materiales o instalaciones nucleares, y establecer controles de retransferencia. Además de estos requisitos, el documento INFCIRC/254 incluye el llamado principio de no-proliferación, según el cual los Estados sólo pueden llevar a cabo transferencias nucleares cuando *"tengan la certeza de que las transferencias [no] contribuyen a la proliferación de armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares o [no serán] desviadas a actos de terrorismo nuclear"* (IAEA 1978), sin perjuicio de las otras condiciones de suministro. Para cumplir con las directrices, los miembros del GSN deben aplicarlas a nivel nacional, estableciendo normas de autorización, medidas de aplicación y sanciones en caso de infracción. La segunda parte de las directrices consiste en un anexo que identifica una lista de activación, o lista de control, en la que se especifican los artículos que deben "activar" los controles de exportación para asegurarse de que no contribuyen a la proliferación nuclear.

Esto proporciona un nivel de previsibilidad a un problema que está plagado de dificultades subyacentes. Sin embargo, los beneficios de una estructura como ésta dependen de que los miembros del régimen multilateral la mantengan. Un punto de partida es que no existe una lista modelo de países en las directrices del GSN. Esto posibilita que diferentes países apliquen diferentes interpretaciones sobre qué naciones son y no son potenciales amenazas nucleares. Además, los requisitos para ser miembro del GSN no están nada claros. Hay países no miembros, como India, que disponen de armas nucleares, mientras que la mayoría de los Estados miembros, como Italia y Japón,

no poseen capacidad para fabricar armas nucleares. Aunque es comprensible que, técnicamente, sea el control de las tecnologías nucleares y de doble uso lo que pone de relieve el propósito del GSN (Joyner 2009). ¿Qué permite entonces a una nación participar en el GSN? Según el sitio web del GSN se incluyen elementos como:

- La capacidad de suministrar artículos;
- La adhesión a las directrices del GSN
- El cumplimiento de las directrices nacionales;
- La adhesión al TNP;
- El apoyo a los esfuerzos internacionales para la no-proliferación de armas nucleares

Los requisitos de participación reflejan un sentimiento dentro del GSN de apego al *statu quo*. Esta adhesión al *statu quo* por parte del Grupo como organización queda demostrada por el hecho de que el grupo estuvo casi completamente inactivo durante trece años, sin realizar cambios en la lista de activación.

"La causa principal de la inactividad del grupo fue la falta de voluntad de algunos proveedores del GSN de ir más allá de las condiciones para las exportaciones nucleares establecidas en 1977. El motivo de esta falta de voluntad era el interés comercial" (Strulak 1993, p.3)

Entre 1978 y 1991, año en el que el GSN volvió a reunirse de nuevo, varios países crearon elaboradas organizaciones de adquisición para apoyar los programas de desarrollo de armas nucleares. Importaron muchos artículos, especialmente de doble uso, que no estaban sujetos a los controles de los dos acuerdos multilaterales. Más países empezaron a generar energía nuclear, desarrollaron más capacidades para producir materiales y equipos nucleares, y el número de gobiernos participantes en el GSN aumentó de 15 a 27 (IAEA 2000)

Durante ese paréntesis, *"hubo un acuerdo con los soviéticos de que mantendríamos nuestra política al margen del GSN y eso fue lo que ocurrió"* (Hibbs 2017). El comportamiento comedido de las dos superpotencias en el GSN fue un reflejo de su conducta en el OIEA y en la diplomacia de las RevCon durante un cuarto de siglo. En los tres lugares, las dos compartían el objetivo común de evitar que otros estados obtuvieran armas nucleares. Por ejemplo, durante los años 1980 y principios de los 1990, ambas superpotencias compartieron información de inteligencia para acabar con el programa de

armas nucleares de Sudáfrica. Estados Unidos y la Unión Soviética estaban especialmente motivados para vigilar el desarrollo de la energía nuclear en sus respectivos estados clientes de primera línea: para la URSS la lista de vigilancia la encabezaban la República Democrática Alemana, Cuba, Corea del Norte y los Estados amigos de Oriente Medio y África; para Estados Unidos, la atención se centró en la República Federal de Alemania, Taiwán, Japón y la República de Corea (Hibbs 2017)

El acuerdo de cooperación entre ambas partes no implicaba que no fueran muy conscientes de su competencia geoestratégica, incluso dentro del acuerdo de control del comercio nuclear (Hibbs 2017). Zbigniew Brzezinski, Asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos bajo la presidencia de Jimmy Carter, consideró la propuesta de los gobiernos participantes en el GSN de ampliar el número de miembros del mismo desde la perspectiva de la Guerra Fría. Le dijo a Carter en marzo de 1977 que *"en un grupo ampliado, la Unión Soviética obtendría acceso directo a las relaciones de los proveedores occidentales con los consumidores occidentales"* (apud. Hibbs 2017), y por esa razón, Brzezinski aconsejó a Carter que no lo aceptara. Pero a nivel de trabajo, como señalaba el memorándum de Brzezinski, dentro del GSN Estados Unidos ya había discutido el asunto con la Unión Soviética.

Cuando en 1991, se reveló la magnitud del programa de adquisición clandestina de Iraq, el GSN se reunió por primera vez en trece años. Iraq había podido construir sus instalaciones en gran medida sin comprar ningún artículo que activara la lista de activación del GSN (Strulak 1993). En su lugar, había estado comprando tecnologías de doble uso, a menudo abiertamente a empresas occidentales legítimas, y en otras ocasiones a través de una adquisición encubierta e indirecta. Iraq había estado utilizando las tecnologías de doble uso que obtuvo para fabricar las tecnologías nucleares que deseaba y que probablemente no habría podido conseguir directamente de grupos como el GSN. Este incidente sacó a la luz pública la amenaza potencial que suponen las tecnologías de doble uso (Mathis 2013). Basándose en esta revelación, el GSN decidió en su reunión de marzo de 1991 en La Haya actualizar la lista de activación. La lista de activación se actualizó añadiendo las tecnologías que se habían incorporado a la lista del Comité Zangger, constantemente actualizada, durante el periodo de inactividad de trece años del GSN (Strulak 1993). Sin embargo, ésta no fue la mayor decisión de la reunión. El mayor logro fue la decisión de *"crear un régimen complementario dentro del marco del GSN para controlar las exportaciones de materiales y tecnología de doble uso relacionados"*

con la energía nuclear" (Joyner 2009, p.33). Esto consistió en directrices relativas a la transferencia de todas las tecnologías nucleares de doble uso, así como una lista de productos que incluye, en particular, tecnología y equipos de doble uso (IAEA 1992).

Se actualizó la lista de activación y elaboró una nueva lista de control de productos de doble uso, que fue publicada por el OIEA en 1992 (IAEA 1992). Las directrices para el comercio de doble uso animaban a los proveedores a emitir un juicio subjetivo sobre las credenciales de no-proliferación de los posibles estados receptores en el curso de la concesión de licencias de exportación. En 1993, el GSN se excedió aún más en el mandato del TNP al exigir como condición para la exportación de productos de la lista de activación, sujetos a nuevos compromisos de suministro nuclear, que las actividades nucleares de cualquier Estado receptor no poseedor de armas nucleares estuvieran sujetas a las salvaguardias totales del OIEA (IAEA 1993). En 1994, el GSN amplió a los artículos de la lista de activación la estipulación de las directrices de doble uso del GSN de que los Estados proveedores tengan en cuenta las credenciales de no-proliferación de los receptores a la hora de conceder las licencias.

En 2002, el GSN respondió a los acontecimientos del 11-S incluyendo en sus directrices la recomendación de que se hicieran mayores esfuerzos para evitar que los productos controlados fueran obtenidos por grupos terroristas. Un año después, se supo que Abdul Qadeer Khan¹¹⁹ había vendido la tecnología de enriquecimiento de uranio a Irán, Libia y Corea del Norte. Desde 2003, los gobiernos participantes en el GSN han investigado la posibilidad de que Khan también proporcionara estos conocimientos a otros (Albright y Hinderstein 2004). Existe la creencia generalizada de que Khan proporcionó tecnología de enriquecimiento al menos a otro Estado cliente, y se sospecha, aunque no se ha confirmado abiertamente, que la información sobre el diseño del programa de enriquecimiento por centrifugación de Pakistán puede estar ahora en posesión de un puñado de otros países (Lewis 2005).

Ninguno de los tres clientes conocidos¹²⁰ de Khan formaba parte de los acuerdos del GSN sobre las directrices del comercio nuclear. La mayoría de los demás Estados sospechosos de haber obtenido la tecnología de Pakistán tampoco participan en los acuerdos

¹¹⁹ Abdul Qadeer Khan fue un físico nuclear e ingeniero metalúrgico pakistaní conocido coloquialmente como el "padre del programa de armas atómicas de Pakistán".

¹²⁰ Irán, Corea del Norte y Libia

multilaterales de control de las exportaciones. Las investigaciones de los Estados participantes en el GSN han puesto de relieve el hecho de que, a diferencia de los materiales y equipos nucleares, la información sobre el diseño para el enriquecimiento de uranio es fungible y puede transferirse a los proliferadores en discos compactos o a través de Internet (Hibbs 2011a).

Los gobiernos participantes en los dos acuerdos multilaterales de control de las exportaciones nucleares sacaron a la luz la oleada de contrabando nuclear que se intensificó a finales de la década de 1990 hasta la detención de Khan por las autoridades pakistaníes en 2004 (Hibbs 2011a). Un pequeño número de agentes de compras, intermediarios y gestores de proyectos que habían colaborado con Khan fueron objeto de investigaciones judiciales y, en unos pocos casos, de procesamiento por parte de las autoridades nacionales. Sin embargo, la tecnología de enriquecimiento de uranio difundida por estos actores sigue estando disponible, y una cadena internacional y entrelazada de asociaciones y contactos de adquisición, según los funcionarios de los gobiernos participantes en el GSN, también sigue en activa (Hibbs 2011). En este sentido, en 2004 los Estados participantes en el GSN acordaron adoptar una cláusula "*catch-all*"¹²¹ para disuadir de la exportación de artículos no incluidos en la lista a entidades extranjeras identificadas por los Estados proveedores como participantes en programas de desarrollo de armas nucleares.

Otra cuestión que sobresaltó al GSN fue el anuncio en 2005 de que Estados Unidos e India negociarían un acuerdo bilateral de cooperación nuclear con fines pacíficos, una condición previa, según la legislación estadounidense, para la exportación de reactores de energía y combustible estadounidenses, que, para entrar en vigor, exigiría que el GSN hiciera una excepción al requisito de salvaguardias totales para las transferencias de esos artículos a India (Boese 2007). En un principio, Estados Unidos había pensado en solicitar al GSN que levantara este obstáculo a India sobre la base de criterios específicos que este

¹²¹ Para reforzar aún más los controles nacionales de las exportaciones de los participantes en el GSN, la sesión plenaria del Grupo celebrada en Gotemburgo en 2004 decidió adoptar un mecanismo "general" en las Directrices del GSN, con el fin de proporcionar una base jurídica nacional para controlar la exportación de artículos relacionados con la energía nuclear que no figuren en las listas de control, cuando dichos artículos estén o puedan estar destinados a ser utilizados en relación con un programa de armas nucleares. Véase texto completo de la cláusula en el siguiente enlace: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1997/infcirc539r3.pdf> (Acceso 18/04/2022).

país tendría que cumplir. En cambio, Estados Unidos, Francia y Rusia, que pretendían exportar equipos nucleares a India, insistieron en que se hiciera una excepción única para este país, sin hacer referencia a condiciones o criterios. En septiembre de 2008, después de que Estados Unidos ejerciera presión diplomática sobre una serie de Estados que habían planteado reservas u objeciones a la hora de hacer una excepción para India, el GSN concedió por consenso la excepción; como consecuencia, India puede hoy importar artículos de la lista del GSN de los gobiernos participantes.

A raíz de la excepción del GSN para India, China, que había ingresado en el GSN en 2004 y había concluido la venta de dos reactores a Pakistán antes de esa fecha e intensificó su comercio nuclear civil con Islamabad (Stewart y Sultan 2019). Cuando explicó al GSN sus planes de exportación nuclear al incorporarse al grupo en 2004, Pekín declaró que seguiría suministrando combustible para los dos reactores de Chashma que ya había exportado a Pakistán, pero no reveló que tuviera planes de exportar más reactores a ese país. Sin embargo, funcionarios paquistaníes explicaron en 2006 que China tenía de hecho la intención de exportar más reactores a Pakistán, pero también que China no anunciaría estas transacciones hasta que India y Estados Unidos hubieran aprobado la entrada en vigor del mencionado acuerdo de cooperación nuclear. En consecuencia, China dio a conocer en 2010 que se exportarían dos reactores más a Pakistán como Chashma-3 y 4, y en el GSN Pekín informó al grupo de que estas exportaciones estaban amparadas por un pacto bilateral de comercio nuclear anterior con Pakistán (Hibbs 2017)

A partir de 2010, y desde entonces, Estados Unidos ha impugnado formalmente la afirmación de Pekín de que las exportaciones son legítimas. China no proporcionó ninguna justificación de su afirmación a los gobiernos participantes en el GSN de que se había celebrado un contrato comercial previo que permitía las transferencias. Mientras tanto, los miembros colectivos del GSN ya no se ocupan activamente de este asunto en las reuniones del Grupo, y China ha seguido ampliando su cooperación en materia de energía nuclear con Pakistán mediante la creación de nuevas centrales nucleares en los emplazamientos de Chashma y Karachi (Reuters 2015).

1.2.1 La crisis del GSN

Durante la década de los 2000, la eficacia y credibilidad del GSN se vio directamente cuestionada por la voluntad de los proveedores establecidos en el grupo de romper o

“torcer” sus directrices al servicio de su seguridad nacional e intereses económicos. En este sentido, la denominada crisis del GSN está condicionada en gran medida por un entorno comercial cambiante (Hibbs 2011a)

Desde la génesis de ambos acuerdos multilaterales de control de las exportaciones nucleares (el GSN y el Comité Zangger), la lista de activación ha sido objeto de considerables modificaciones, mejoras y ampliaciones¹²². Esto ha sido necesario debido al éxito de los proliferadores a la hora de aprovechar las lagunas de las directrices. En algunos casos, los países importaron artículos parcialmente fabricados de la lista, así como materiales y equipos que no se ajustaban con precisión a las especificaciones técnicas de la lista pero que, no obstante, podían utilizarse para el desarrollo de armas nucleares. También importaron equipos de doble uso que podían utilizarse para producir los artículos controlados que buscaban (Comisión Europea 2021).

Cuando se fundó el GSN, casi todo el comercio nuclear internacional consistía en transacciones punto a punto en las que los vendedores enviaban artículos a usuarios finales específicos. Sin embargo, desde la década de 1980, los proliferadores han transbordado cada vez más mercancías a sus destinos finales a través de ubicaciones intermedias en países con sistemas de control de exportaciones débiles o inexistentes, y han utilizado intermediarios comerciales para organizar transacciones complejas que son difíciles de detectar e interceptar para las autoridades de control de exportaciones. Estas transacciones suelen estar organizadas con múltiples destinos intermedios denominados plataformas giratorias y complejos esquemas de pago (Albright et al. 2010). Por ejemplo, la red de Khan utilizaba con frecuencia los Emiratos Árabes Unidos y Malasia como plataformas giratorias, pero los registros de las autoridades nacionales de control de las exportaciones citados en las investigaciones de algunos Estados de la UE sobre la red de Khan sugieren que el comercio se basaba en unas tres docenas de puntos de envío intermedios en todo el mundo para trasladar las mercancías a sus destinos finales (European Commission 2019). De este modo, por ejemplo, Corea del Norte puede haber disimulado eficazmente la ayuda a Siria relacionada con la construcción de un reactor clandestino de producción de plutonio entre 1997 y 2006. Malasia y Sudáfrica, entre 1998 y 2003 aproximadamente, sirvieron como centros de fabricación de equipos relacionados

¹²² La última actualización de la lista tuvo lugar en 2019. Véase texto completo de la lista actualizada en el siguiente enlace: http://nuclearsuppliersgroup.org/images//2019NSG_Part_1.pdf (Acceso 18/04/2022).

con el enriquecimiento de uranio destinados en última instancia a Libia e Irán (Davenport 2022). Algunas de las transacciones de proliferación más atroces llevadas a cabo por la red Khan no tenían que ver con equipos o materiales nucleares, sino con tecnología. Las autoridades nacionales que investigaron la red Khan descubrieron que la información de diseño incorporada a los planos, originalmente robada de los programas nucleares establecidos en los estados proveedores, había sido copiada en unidades informáticas. La información altamente sensible se ha transmitido en algunos casos a través de internet y se ha almacenado en discos compactos (Pan 2005).

La creciente dependencia de los proliferadores de transacciones complejas en las que intervienen participantes ajenos a los Estados proveedores establecidos supone un reto mayor que nunca para el GSN, ya que las expectativas mundiales sobre el futuro de la energía nuclear están cambiando. Tras años de estancamiento en la expansión de la capacidad, muchos países que actualmente generan electricidad a través de la energía nuclear planean ahora ampliar significativamente su infraestructura nuclear, y países que hasta ahora no han desarrollado activos de tecnología nuclear están planeando desplegar reactores en los próximos años. Muchos son países en desarrollo que no participan en las actividades de divulgación del GSN. Algunos países que ahora invierten en infraestructuras de energía nuclear, y que poseen una base industrial suficiente, se convertirán a su vez en proveedores y exportadores de material nuclear, así como de lista de activación y equipos de doble uso (Mohan 2020). Por ejemplo, China creó una infraestructura de energía nuclear de forma muy gradual a partir de la década de 1980 y hasta finales de la de 1990. Desde entonces, China ha acelerado drásticamente su desarrollo de la energía nuclear. China opera ahora catorce reactores y 75 unidades en línea, y su desarrollo nuclear futuro implicará quizás varios cientos de empresas que participan en la construcción nuclear, la fabricación de equipos y el sector de servicios de ingeniería (World Nuclear Association 2022). India, liberada de la mayoría de las sanciones comerciales del GSN en 2008, alberga ahora ambiciones similares. A finales de 2010, India puso en funcionamiento su vigésimo reactor, con lo que su capacidad total de generación instalada asciende a unos 5 GW; la industria india pretende aumentar esa capacidad hasta 63 GW para 2032 (World Nuclear Association 2020a). Alrededor de dos tercios de esta expansión de la capacidad serían aportados por proyectos con proveedores extranjeros que serían posibles gracias a la excepción del GSN.

Otro factor que condiciona esta crisis es la del acceso desigual al combustible y tecnología nucleares. Desde su creación, el GSN ha provocado con sus acciones acusaciones de los países en desarrollo de ser un cártel de poseedores de tecnología que pretende impedir que otros obtengan tecnología, conocimientos e infraestructuras nucleares (Goldemberg 2009). Estas acusaciones han marcado la diplomacia del GSN en los últimos años. Gran parte de estas críticas se han canalizado en el proceso de la RevCon, durante el cual algunos estados han objetado que las actividades del GSN exceden lo que se pide en el artículo III.2 del TNP. Por ejemplo, durante la RevCon de 1995, no se admitieron en el acta de la conferencia referencias positivas al trabajo del GSN, y éste fue criticado por su falta de transparencia por algunos miembros del Movimiento de Países No Alineados. Los críticos del Movimiento, liderados por Irán, intentaron, pero no consiguieron, establecer como principio general que el OIEA fuera el único que arbitrara el cumplimiento del artículo III.2 del TNP (Stoiber 2003).

Durante el seminario de divulgación del GSN celebrado en Viena en 1997¹²³, los Estados proveedores trataron de convencer a los demás de que el GSN no pretendía negar a los países en desarrollo el acceso al comercio y que no hay "*ningún acuerdo secreto entre los miembros del GSN a tal efecto, "ni ninguna lista secreta de países malos"*" (apud. Hibbs 2011a, p.17). Algunos países en desarrollo objetaron durante la reunión que las directrices del GSN eran interpretadas arbitrariamente por los proveedores para negar las exportaciones. Los funcionarios de los países proveedores afirmaron que casi todas las solicitudes de licencias de exportación presentadas a los países participantes en el GSN son aprobadas (Hibbs 2011a).

Las promesas del presidente estadounidense Barack Obama de volver a comprometer a Estados Unidos con la diplomacia multilateral a partir de 2009¹²⁴ contribuyeron a que la RevCon de 2010 no encallara en la polarización Norte-Sur. El Plan de Acción de 64 puntos consensuado resultante de esa conferencia incluía la Acción 36, que animaba a los

¹²³ Véase el documento final del 1º Seminario Internacional del GSN sobre la función de los controles de las exportaciones en la no-proliferación de armas nucleares en el siguiente enlace: <https://www.nuclearsuppliersgroup.org/images/Files/Documents-page/publications/SeminarControl1.pdf> (Acceso 18/04/2022)

¹²⁴ Esta línea hace referencia al discurso pronunciado por el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en Praga (República Checa), el 5 de abril de 2009. Véase texto completo del discurso en el siguiente enlace: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered> (Acceso 18/04/2022).

estados parte a "*hacer uso de las directrices y entendimientos negociados y acordados multilateralmente al desarrollar sus propios controles nacionales de exportación*" (2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2010). Otras acciones de la lista destacaban que los derechos de los Estados al comercio nuclear estaban sujetos a los Artículos I a III, así como al Artículo IV del TNP. La Acción 50, sin embargo, instaba a los poseedores de tecnología a "*dar un trato preferente*" a los Estados no poseedores de armas nucleares del TNP y a los países en desarrollo (2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2010). Como se había previsto, debido a que muchos Estados no poseedores de armas nucleares del TNP se mostraron muy críticos con la decisión de excepción del GSN para India en 2008.

Por último, está la cuestión de la potencial futura incorporación de la India y Pakistán al GSN. El Grupo no puede ser eficaz y creíble a largo plazo a menos que se incluya a todos los Estados con armas nucleares y capacidades nucleares sensibles. Pero algunos miembros opinan que incluir a India en el GSN supondría conceder privilegios comerciales nucleares a un Estado que está y permanecerá indefinidamente fuera del TNP que, recordemos, es la piedra angular del régimen de no-proliferación nuclear (Hibbs 2017). Desde 2011, el GSN ha estudiado la posibilidad de incluir a la India como miembro sin llegar a un acuerdo consensuado necesario. Por su parte, China se ha apartado de sus anteriores expresiones de ambigua reticencia a apoyar la pertenencia de India al GSN en favor de una posición que parece excluir categóricamente a Nueva Delhi (Dalton et al. 2016). Los esfuerzos de los miembros del GSN por ampliar la participación de India también se vieron cuestionados por la posibilidad de que, tras admitir a India, Nueva Delhi frustrara a partir de entonces, como cuestión de política, el consenso en el grupo para permitir la entrada de Pakistán. Una táctica de 2016 para asegurar la adhesión de India tenía como objetivo específico obtener un acuerdo por parte de India para no obstaculizar la eventual participación de Islamabad. Ese mismo año, Estados Unidos y sus aliados estratégicos en el GSN presionaron cada vez más y de forma más agresiva a otros miembros del GSN para que admitieran a India, pero el esfuerzo acabó encallando por la oposición de China (Tramballi et. al 2019). En los próximos años, Estados Unidos, que durante décadas ha ejercido una fuerte influencia, incluso hegemónica, en el GSN, podría perder su firme control sobre el grupo, un proceso que podría haber comenzado ya. Estos acontecimientos plantean la cuestión de si en los próximos años la eficacia y la

credibilidad del GSN y del régimen de comercio nuclear se verán, en un grado sin precedentes, cada vez más desafiadas por la política de alta seguridad nacional y las ambiciones estratégicas de sus gobiernos participantes (Miller y Volpe 2022).

2. La UE y el control de exportaciones

El fomento de un acuerdo sobre mejores medidas para evitar el uso indebido de las tecnologías de enriquecimiento debería ser una prueba fácil de la eficacia de las políticas europeas para mejorar los controles sobre las tecnologías sensibles a la proliferación de forma más general. Dicho de otro modo: Si la UE no es capaz de fomentar unos controles más eficaces para las TER, difícilmente se puede esperar que aborde con éxito cuestiones que reciben menos atención, en las que los retos de verificación son más difíciles y el impacto de los intereses económicos es mayor.

El control eficaz de las exportaciones es pues un objetivo clave de los esfuerzos de no-proliferación de la UE. Estos controles se armonizan entre los principales proveedores en regímenes de control de las exportaciones como el GSN. En el marco del mercado económico único, deben aplicarse las mismas normas de control de las exportaciones en todos los Estados miembros de la UE, y ésta cuenta con una legislación unificada en forma de Reglamento del Consejo de la UE sobre la exportación de productos de doble uso (Consejo de la UE 2009).

Ahora bien, como bloque orientado a la exportación, la UE tiene un gran interés en minimizar el impacto de la normativa de control de las exportaciones en el comercio internacional (European Commission 2020a). Por otra parte, la UE promueve una estrategia activa, capaz y coherente de multilateralismo eficaz para hacer frente a los retos de la proliferación y sostiene que ésta puede contenerse mediante controles de las exportaciones y atacarse mediante presiones políticas, económicas y de otro tipo, al tiempo que se abordan las causas políticas subyacentes (Council of the EU 2003, p.7). Así pues, la UE ha tratado de integrar la no-proliferación en sus relaciones exteriores en un intento de utilizar su poder económico para lograr objetivos de no-proliferación (Grip 2009; Quille 2012).

2.1. Origen y evolución del sistema de control de exportaciones de materiales y tecnologías de doble uso de la UE

Anteriormente, la no-proliferación nuclear y la armonización de los sistemas nacionales de control de las exportaciones de los Estados miembros se llevaban a cabo mediante la participación de los mismos en acuerdos internacionales. Tal y como señalamos anteriormente, durante la Guerra Fría, los Estados occidentales crearon en 1949, a iniciativa de Estados Unidos, el CoCom con el fin de alinear sus esfuerzos de control de las exportaciones contra los Estados del Pacto de Varsovia (Micara 2012).

Los Estados miembros de la CE participaron en el CoCom por su cuenta, con la exclusión de las instituciones europeas, lo que creó sistemas individualistas divergentes de control de las exportaciones y repercutió negativamente en el comercio intracomunitario y exterior (Micara 2012). El reconocimiento de la falta de coordinación entre los Estados miembros en cuanto a la regulación del control de las exportaciones se produjo cuando se incautaron en el aeropuerto de Luxemburgo algunas mercancías que iban de Francia a Moscú debido a una documentación inexacta, el denominado caso de Aimé Richardt y *les accessoires scientifiques* SNC¹²⁵ (Tribunal de Justicia de la CE 1991). En general, la sentencia recordaba que el mercado interior carecía de un sistema integrado y armonizado de control de las exportaciones de productos de doble uso.

En este sentido, la cuestión del control de las exportaciones en toda la UE se planteó inicialmente con la creación del mercado interior, es decir, con la supresión de las fronteras intracomunitarias (Ilzkovitz et. al 2007). La integración de las estructuras económicas y políticas condujo a la pérdida de áreas tradicionales de control nacional,

¹²⁵ El Sr. Richardt, director de *Les Accessoires Scientifiques*, establecida en Francia, se dispuso a entregar un Veeco Microetch de diez pulgadas utilizado en la producción de circuitos de memoria de burbuja a *Technopromimport*, establecida en Moscú. Una vez realizados los trámites necesarios en Francia, se canceló el vuelo directo París-Moscú y el artículo fue transportado en camión hasta el aeropuerto de Luxemburgo, donde fue incautado. La incautación se produjo porque se alegó que el artículo iba acompañado de "*declaraciones inexactas para ocultar su carácter estratégico y permitir su tránsito hacia la URSS*", lo que era contrario a las leyes luxemburguesas que exigían una licencia especial de tránsito (Tribunal de Justicia de la CE 1991, pp.3-5). El Tribunal de Justicia de la CE dictaminó que Luxemburgo tenía derecho a exigir una autorización especial para el tránsito de dicho artículo y su posterior confiscación estaba justificada (Tribunal de Justicia de la CE 1991). El Tribunal se remitió en su argumentación al artículo 36 del Tratado de Roma que establece que los Estados miembros pueden establecer excepciones al principio de libre circulación de mercancías en determinados casos y, al hacerlo, emplear medidas que sirvan al objetivo y no restrinjan el comercio intracomunitario más de lo absolutamente necesario (Tribunal de Justicia de la CE 1991) en los casos en que el objetivo perseguido se refiere a la seguridad tanto interior como exterior de Luxemburgo, que podría verse comprometida por el tránsito y la exportación de productos de doble uso.

como la política monetaria y la restricción de fronteras, creando así una oportunidad única para coordinar eficazmente las políticas de no-proliferación. Sin embargo, la supresión de las fronteras interiores, aunque sea económicamente ventajosa, no lo es necesariamente desde el punto de vista de la seguridad (Hofhansel 1999).

Coincidiendo con la evolución hacia un mercado interior se produjo la disolución del CoCom. Al mismo tiempo, la publicación del Informe Scott¹²⁶ en el Reino Unido y el asunto Rabta¹²⁷ en Alemania hicieron que se prestara atención a la necesidad urgente de un sistema de control de las exportaciones en toda la UE. Estas y otras transferencias indeseables centraron la atención de los responsables políticos en la incipiente amenaza de proliferación que supone la abolición práctica y teórica de las fronteras nacionales (Hofhansel 1999).

En 1992, la Comisión Europea llevó a cabo una investigación sobre el estado de los sistemas nacionales de control de las exportaciones. En el estudio, la Dirección General de Energía documentó las diferencias existentes en los siguientes ámbitos: procedimientos y criterios de concesión de licencias, tamaño de las listas de países y bienes restringidos, sanciones por infracciones de las normas de exportación, personal y capacidades técnicas de las agencias de exportación, y grado de intercambio de información entre las aduanas, los organismos de ejecución, las oficinas de concesión de licencias y los servicios de inteligencia (Saferworld 1994). Además, la Dirección General estudió las listas de control nuclear de los Estados miembros. Como todos los miembros de la UE eran miembros del Grupo de Suministradores Nucleares y del antiguo CoCom, era de esperar que las listas fueran idénticas. Sin embargo, la encuesta reveló variaciones extraordinarias. Por ejemplo, el examen de la lista francesa reveló la ausencia de 14 artículos de la lista completa de 72; a Bélgica le faltaban 20 y a España 24 (Jones 2003).

¹²⁶ El Informe Scott fue una investigación oficial del gobierno británico sobre los medios por los que el dictador iraquí Saddam Hussein pudo importar muchos productos de doble uso y armamento sofisticado del Reino Unido. Véase texto completo del informe en el siguiente enlace: <https://web.archive.org/web/20030918005136/http://www.aph.gov.au/senate/pubs/pops/pop29/c01.pdf> (Acceso 18/04/2022).

¹²⁷ El "asunto Rabat" se refería a los laxos controles de exportación de Alemania Occidental que permitieron la construcción de una instalación de armas químicas en Libia con tecnología de ingeniería y productos químicos alemanes.

La Comisión Europea llegó a la conclusión de que, para eliminar las divergencias y garantizar la igualdad de condiciones competitivas, habría que armonizar ciertos elementos de los sistemas nacionales de control de las exportaciones para garantizar que cada uno de ellos fuera igualmente eficaz. La comisión presentó entonces una propuesta al Consejo de la UE sobre la normalización de elementos de los sistemas nacionales de control de exportaciones. El objetivo principal de la propuesta era integrar los productos y tecnologías de doble uso en el mercado común eliminando los controles fronterizos entre los Estados miembros y reforzar el control de las exportaciones a países no pertenecientes a la UE. La propuesta enumeraba cinco criterios para la supresión de los controles fronterizos entre los Estados miembros: la lista común de productos de doble uso sujeta a control; la lista común de países de destino; los criterios comunes la concesión de licencias de exportación a terceros países; un mecanismo de coordinación de las licencias; y los procedimientos de cooperación administrativa entre las autoridades y las oficinas de aduanas (Leslie 1994). La propuesta se limitaba estrictamente a los cambios necesarios para cumplir los requisitos esenciales para la realización del mercado interior.

Los primeros intentos de establecer un régimen comunitario de control de las exportaciones de productos de doble uso se produjeron con el primer Reglamento del Consejo de 1994 (Fiott y Prizeman 2013). En 1994, el Consejo de la UE adoptó un régimen de control de las exportaciones de productos de doble uso en virtud del artículo 113 del Tratado de Roma y pasó a formar parte de la Política Comercial Común (PCC) de la UE: un sistema de dos pilares compuesto por el Reglamento (CE) n° 3381/94 del Consejo y la Decisión 94/942/PESC del Consejo. Los dos elementos principales de dicho régimen eran, por un lado, una lista común de productos y, por otro, el principio de reconocimiento mutuo de las licencias de exportación. La lista de productos se correspondía con el entendimiento de los grupos internacionales de control de las exportaciones y debían ser tenidos en cuenta por los Estados miembros a la hora de conceder licencias. El Reglamento y la Decisión coexistieron, regulando cuestiones idénticas, pero no se solaparon debido a sus diferentes bases jurídicas. Aunque entraban en conflicto en lo que respecta, principalmente, a la toma de decisiones, los dos instrumentos pretendían ser un sistema integrado y eliminar las preocupaciones planteadas en el caso Richardt mediante el reconocimiento mutuo de licencias (Micara 2012). El conflicto de intereses se produjo porque el artículo 113 del Tratado de Roma prescribía que las decisiones sobre determinados asuntos sensibles se tomaran por

mayoría cualificada. Los Estados miembros prefirieron no confiar en esto y acabar cediendo sus competencias a la Comisión Europea, que era partidaria de una estrategia europea única en el ámbito del control de las exportaciones de productos de doble uso (Suzuki 2007).

El sistema de dos niveles de control de las exportaciones se modificó después de dos sentencias clave del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las que el Tribunal dictaminó que las exportaciones de productos de doble uso deben asignarse exclusivamente en el marco de la PCC¹²⁸ porque, por su propia naturaleza, constituyen medidas comerciales en contraposición a las medidas que tienen objetivos de seguridad y política exterior (Micara 2012). Al no estar ya bloqueada por las limitaciones del sistema intergubernamental de toma de decisiones, la Comisión Europea subrayó que era necesario un sistema paneuropeo de control de las exportaciones por dos razones principales. En primer lugar, eliminaría los obstáculos a la libre circulación de productos de doble uso en el mercado común y formaría fuertes límites en las fronteras. En segundo lugar, proporcionaría una mayor seguridad jurídica y transparencia y reduciría la carga de los exportadores (Suzuki 2007).

Así pues, el sistema de normas a dos niveles se unificó en un solo instrumento en el año 2000. En julio de ese año, la Decisión 94/942/PESC del Consejo y el Reglamento (CE) 3381/94 fueron sustituidos por la Decisión 2000/402/PESC del Consejo y el Reglamento (CE) 1334/2000, reformando el régimen comunitario de control de las exportaciones de doble uso¹²⁹. El nuevo Reglamento señalaba que las listas de artículos controlados sólo podían modificarse como parte de las propuestas de la Comisión para modificar el Reglamento. Esto podría considerarse como una limitación a la luz del hecho de que la Comisión no participa en el GSN por derecho propio, mientras que las modificaciones de las listas de control se llevan a cabo sobre la base de los respectivos acuerdos de los Estados miembros con los grupos internacionales de control de las exportaciones.

¹²⁸ Cabe señalar que la PCC es competencia exclusiva de la UE, lo que impide a los Estados miembros legislar en este ámbito sin autorización previa.

¹²⁹ El Reglamento (CE) 458/2001 del Consejo, de 6 de marzo de 2001, modificó el Reglamento (CE) 1334/2000 en lo que respecta a la lista de exportación de productos y tecnología de doble uso controlados, a fin de reflejar la liberalización de los parámetros de control acordada el 1 de diciembre de 2000 entre los Estados participantes en el Arreglo de Wassenaar

El objetivo del nuevo Reglamento era simplificar y reforzar el régimen facilitando el comercio legítimo y permitiendo concentrar los recursos en el control de las exportaciones sensibles y la lucha contra el fraude (Consejo de la UE 2000). Las principales diferencias son las siguientes:

- Productos de doble uso: La lista común de productos de doble uso sujetos a control figura en el anexo I del Reglamento, y ya no es objeto de una decisión PESC. Esta lista, elaborada de plena conformidad con las obligaciones y compromisos que cada Estado ha aceptado como miembro de los regímenes internacionales de no-proliferación y de los acuerdos de control de las exportaciones pertinentes, o mediante la ratificación de los tratados internacionales correspondientes, se actualiza en función de la evolución de dichos regímenes, acuerdos y tratados internacionales.
- Creación de una licencia comunitaria general para determinadas exportaciones: El Reglamento consolidó la importante convergencia *de facto* de las políticas de concesión de licencias de los Estados miembros con respecto a Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Estados Unidos, así como con respecto a los países de Europa Central y Oriental, en aquel momento, candidatos a la adhesión a la Unión Europea con los que se iniciaron las negociaciones de adhesión el 31 de marzo de 1998, y que también estaban muy avanzados en términos de legislación eficaz de control de las exportaciones y de pertenencia a los regímenes internacionales de no-proliferación pertinentes, a saber, la República Checa, Hungría y Polonia. Esta convergencia *de facto* se tradujo en una licencia comunitaria armonizada, un enfoque que pretende reducir la complejidad del régimen previo y cubrir un volumen considerable de comercio, que se calcula que representa más del 70% de las exportaciones de estos productos de doble uso de la comunidad. Sin embargo, los productos de doble uso más sensibles quedan excluidos del beneficio de esta licencia general.
- La base jurídica: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en dos sentencias del 17 de octubre de 1995 (C-70/94 y C-83/94), estableció claramente la competencia exclusiva de la UE para el control de las exportaciones de productos de doble uso. El tribunal declaró explícitamente que ni la naturaleza particular de los productos ni el hecho de que las medidas de control se adopten en función de consideraciones de política exterior o de seguridad impiden la

aplicación del artículo 133 del Tratado de Roma. Sin embargo, el tribunal también ha dictaminado que el artículo 133 no se opone a las medidas nacionales relativas al control de las exportaciones, siempre que se haga sobre la base de una delegación de poderes por parte de la UE y dentro de la limitación que supone el Reglamento (CEE) nº 2603/69¹³⁰. Así pues, el Reglamento establece un equilibrio entre el principio de competencia comunitaria y la legítima preocupación de los Estados miembros por mantener el control de las cuestiones relativas a su seguridad nacional.

- Cláusula general: La cláusula general se extiende a todos los usos finales militares para las exportaciones a países sujetos a un embargo de armas de la UE, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o las Naciones Unidas.
- Cobertura de la transferencia de tecnología por ordenador, fax y teléfono: El reglamento cierra la laguna de la legislación actual por la que estos medios de comunicación, es decir, las transferencias intangibles de tecnología escapan a los requisitos de autorización.

Tal vez la innovación más importante en este contexto sea la inclusión de un mecanismo de consulta sobre la subcotización, un mecanismo que estaba ausente en el Acuerdo de Wassenaar. Según el artículo 9.3 del Reglamento, cualquier Estado miembro, antes de conceder

"una autorización de exportación que haya sido denegada por otro Estado miembro para una transacción esencialmente idéntica en los tres años anteriores, ... consultará primero al Estado o Estados miembros que hayan emitido la denegación. Si tras las consultas, el Estado miembro decide no obstante conceder una autorización, informará al otro Estado miembro y a la Comisión, proporcionando toda la información pertinente para explicar la decisión" (Consejo de la UE 2000, p.5).

¹³⁰ PCC, o el artículo 133, ha sido considerado por el Tribunal de Justicia que la comunidad tiene competencia exclusiva, ya que, de lo contrario, *"los Estados miembros pueden adoptar posiciones diferentes de las que la Comunidad y que, por lo tanto, distorsionen el marco institucional, pongan en tela de juicio la confianza mutua en el seno de la Comunidad e impedir que ésta cumpla su misión de defensa del interés común"*. El corolario de la competencia exclusiva de la Comunidad es que los Estados miembros sólo pueden actuar unilateralmente en los ámbitos cubiertos por el PCC sobre la base de una autorización comunitaria específica. Además, la elección del artículo 133 como base jurídica del régimen jurídico de las exportaciones de productos de doble uso es significativa en términos de procedimiento, ya que las medidas que entran en su ámbito de aplicación se adoptan por mayoría.

En este punto, no se podía concluir aún que la UE hubiese desarrollado una política común de control de las exportaciones *per se*. El esfuerzo de una década por construir un marco común para las exportaciones de doble uso dio lugar a un entorno más armonizado de sistemas nacionales, integrado por categorías de licencias y procedimientos comunes, y por intercambios institucionalizados de información. Al llevarse a cabo a nivel europeo, se rectificaron en gran medida las anteriores discrepancias y procedimientos dispares entre los sistemas nacionales de control de las exportaciones en toda la UE. La cuestión crítica a la que se enfrentaban a partir de la década de los 2000 los esfuerzos de control de las exportaciones europeos es el grado en que los países candidatos de Europa Oriental y Central podían cumplir las normas sin socavar el mercado interior.

La Estrategia Europea de No-Proliferación de 2003 había hecho del refuerzo de las políticas y prácticas de control de las exportaciones "*dentro y fuera de las fronteras [de la UE]*" una prioridad (Council of the EU 2003, p.6). Sin embargo, muchos países candidatos a la UE carecían de controles de exportación adecuados y, en el momento de la ampliación de 2004, permanecían fuera de los regímenes internacionales de control de las exportaciones. La entrada de estos países en el mercado único de la UE, en el que la mayoría de los productos de doble uso circulan libremente, supuso un riesgo potencial de proliferación (Jones 2003). Cerrar esta brecha ha sido uno de los principales cometidos de la UE en las últimas dos décadas. En el plan de acción contra la proliferación de armas de destrucción masiva adoptado en junio de 2003, los Estados miembros de la UE pidieron una "*revisión por pares*" de los controles de las exportaciones tanto en los actuales Estados miembros como en los países adherentes, algo que se reiteró en la Estrategia de No-Proliferación (Council of the EU 2003a). La revisión por pares se completó en julio de 2004 y la aplicación de sus recomendaciones fue una de las principales prioridades en 2005 y 2006 (Anthony y Bauer 2005).

Paralelamente, una revisión del régimen comunitario de control de las exportaciones de productos y tecnología de doble uso iniciada en 2004 dio lugar a un nuevo Reglamento en 2009 que introdujo controles sobre las actividades de corretaje y el tránsito de productos de doble uso. El nuevo Reglamento también actualizó la lista de productos controlados antes de la exportación e integró las decisiones tomadas en los cuatro regímenes de control de exportaciones, que se han ampliado para incluir a la mayoría de los miembros de la UE (Consejo de la UE 2009).

Los cinco cambios principales del nuevo Reglamento, que van más allá de la revisión técnica, son los siguientes: la adopción del procedimiento de comitología para la modificación de los anexos; la sustitución del requisito de autorización para los productos del anexo V por un procedimiento de notificación previa; la introducción de sanciones civiles y penales adecuadas que deberán aplicar los Estados miembros en caso de infracción de las disposiciones del Reglamento; la seguridad jurídica para la exportación de productos de doble uso, en particular con respecto a las legislaciones de terceros países; y, por último, la introducción de un mecanismo de negociación con terceros países en relación con cuestiones como los requisitos de re-exportación (Consejo de la UE 2009). Por otra parte, el artículo 9, apartado 2, y el anexo III¹³¹ establecen que, para todas las demás exportaciones que estén sujetas a un requisito de autorización, las empresas exportadoras deberán obtener licencias, lo que tiene por objeto evitar que elijan y exporten desde un Estado miembro con requisitos menos estrictos (Fiott y Prizeman 2013). Por lo tanto, hay cuatro tipos de licencias en el régimen de control de las exportaciones de la UE.

- 1) Las Autorizaciones Generales de Exportación de la UE (AGEUE) permite exportar ciertos productos de doble uso a determinados destinos bajo ciertas condiciones. En la actualidad existen seis AGEUE: exportaciones a Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Liechtenstein y Estados Unidos; exportaciones de algunos tipos de productos de doble uso a destinos identificados; exportaciones tras su reparación o sustitución; exportaciones temporales para exposiciones o ferias; telecomunicaciones; y productos químicos (European Commission 2011)
- 2) Los Estados miembros expedirán autorizaciones generales de exportación a los exportadores establecidos o residentes en el Estado que las conceda, siempre que no se superpongan con los productos enumerados en la parte 2 del anexo II¹³² y/o cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento y en la legislación nacional. Actualmente, las AGEUE se aplican en Francia, Alemania, Grecia, Italia, Suecia,

¹³¹ Modelos para Formularios de Autorización.

¹³² Autorizaciones Generales de Exportación de la Unión.

los Países Bajos y el Reino Unido (European Commission 2011). Se notificará a la Comisión cualquier AGEUE expedida o modificada por un Estado miembro.

- 3) Las autorizaciones globales de exportación abarcan varios artículos en varios países de destino o varios usuarios finales.
- 4) Las licencias individuales son concedidas por las autoridades nacionales a un exportador para cubrir las exportaciones de uno o más productos de doble uso a un usuario final en un país no perteneciente a la UE. Los cuatro tipos de licencias son concedidas o denegadas por las autoridades del Estado miembro, mientras que éste debe notificar a la Comisión las denegaciones de licencias de exportación (Fiott y Prizeman 2013). El artículo 4, leído conjuntamente con el artículo 8 del Reglamento, introduce una cláusula denominada "de captura", que permite a los Estados miembros imponer una restricción a las exportaciones de productos de doble uso que no estén cubiertos por los anexos I y IV, por razones de seguridad nacional y orden público. En concreto, el apartado 1 del artículo 4 dice que puede exigirse una autorización para los productos no incluidos en la lista si el exportador tiene información de que los productos pueden estar destinados a la producción y el desarrollo de armas químicas, biológicas o nucleares, otros dispositivos explosivos nucleares o misiles capaces de transportar dichas armas. También se requerirá autorización si los productos no incluidos en la lista están destinados a ser transferidos a un país sujeto a un embargo de armas y cuando el exportador tenga información de que los productos están destinados a un uso final militar.

Después de que el Tratado de Lisboa incluyera los productos y tecnologías de doble uso en el marco de la PCC, frente a las antiguas normas de mercado común y de competencia, los Estados miembros de la UE empezaron a ceder el control exclusivo de los procedimientos de autorización de exportación a la Comisión Europea. Desde entonces, el régimen ha experimentado un cambio gradual de competencias, con un control mucho mayor de las decisiones de la Comisión (EUR-Lex 2020). En la actualidad todas las transferencias fuera de la UE de los artículos indicados requieren un permiso en forma de autorización o licencia, mientras que la circulación de productos de doble uso dentro de la Unión se ha simplificado y hasta cierto punto armonizado.

Con respecto al Reglamento de 2009, este ha sido modificado sustancialmente por el Reglamento (CE) n.º 1232/2011 del Consejo, y los elementos enumerados en el anexo I fueron modificados por el Reglamento (CE) n.º 388/2012 del Consejo tras la revisión de las listas de control del Acuerdo de Wassenaar, el Grupo de Australia, el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles y el Grupo de Suministradores Nucleares. Ese mismo año, se puso en marcha una consulta pública sobre el funcionamiento del actual régimen de control de las exportaciones. Los resultados de la consulta identificaron algunos retos importantes en el marco actual de control de las exportaciones, incluida la creciente importancia de las economías emergentes, la aparición de tecnologías nuevas y avanzadas y la evolución de los riesgos y amenazas a la seguridad (European Commission 2013a). Los resultados de la consulta pública, así como las modificaciones de las listas de controladas en 2011 y 2013 condujeron a una nueva propuesta de la Comisión en octubre de 2014 para modificar el anexo I¹³³ del Reglamento 428/2000, así como otra propuesta en 2016 para modificar el Reglamento de 2011, modificación que fue adoptada mediante el Reglamento (UE) 2021/821.

2.2. La UE como actor en materia de control de exportaciones

Los gobiernos nacionales y las instituciones europeas comparten la responsabilidad en materia de política energética y en la supervisión de la industria nuclear. En este sentido, los Estados miembros mantienen la autoridad legal para el control de las exportaciones de productos de doble uso para salvaguardar el orden y la seguridad pública, y el Consejo de la UE conserva el derecho de revisar el funcionamiento de los controles de los Estados miembros en la medida en que afecten exportaciones de la UE en su conjunto. Como hemos visto anteriormente, el Consejo de la UE ha establecido un régimen común de control de las exportaciones para lograr una aplicación uniforme y coherente de los controles de los Estados miembros y proporcionar una "igualdad de condiciones" para los exportadores de la UE.

Históricamente, la principal razón de ser de la UE era económica y la política comercial se ha convertido en su competencia exclusiva. Sin embargo, a lo largo de los años, la UE fue demostrando su intención de convertirse en un verdadero actor de la seguridad mundial y ahora comparte algunas competencias en este ámbito con sus 27 Estados

¹³³ Lista de productos de Doble Uso contemplada en el Artículo 3 del Reglamento.

miembros. En este sentido, el control de las exportaciones es un instrumento comercial destinado a garantizar los objetivos de seguridad internacional en el marco de la estrategia de no-proliferación de armas de destrucción masiva. En este marco, un sistema sólido de controles sobre la exportación de bienes y tecnologías de doble uso es un elemento constitutivo vital.

Según las estimaciones de la Comisión Europea, más de 5.000 empresas de la UE participan en la exportación de productos y tecnologías de doble uso, y hasta un 10% del total de las exportaciones europeas se destina a productos de doble uso (European Commission 2011). El Reglamento 428/2009, por el que se establece el régimen comunitario de control de las exportaciones, indica en su anexo I el alcance de la interpretación de los productos de doble uso. Está claro que el concepto abarca sectores que van desde el nuclear, el biológico y el químico, hasta la informática y las telecomunicaciones, pasando por la navegación y la aviónica, entre otros. Los productos de doble uso son artículos de alta tecnología que no están disponibles de forma generalizada, sino que sólo pueden obtenerse de un número limitado de exportadores estatales, muchos de los cuales son miembros de los cuatro regímenes internacionales de control de las exportaciones: el Grupo de Australia, el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles, el Grupo de Suministradores Nucleares y el Acuerdo de Wassenaar. En condiciones ideales, los Estados exportadores se comprometen a evitar el uso de productos y tecnologías de doble uso con fines militares, incluida la creación de armas de destrucción masiva (European Commission 2011). No obstante, una serie de productos sensibles siguen circulando por el mercado mundial debido a la ineficacia o a la ausencia de controles en los exportadores estatales que no han establecido tales compromisos, esto plantea la cuestión de la necesidad y el alcance de su regulación por parte de la UE. Ahora bien, la necesidad de mantener los objetivos de seguridad es primordial, y estos deben equilibrarse adecuadamente con el desarrollo económico y la competitividad de los exportadores europeos en el mercado mundial.

La Estrategia Europea de No-Proliferación profundiza en la amenaza indirecta que supone el comercio de artículos que podrían utilizarse con fines no pacíficos. Los objetivos de la Unión son

"reforzar las políticas y prácticas de control de las exportaciones en coordinación con los socios de los regímenes de control de las exportaciones; abogar, cuando proceda, por la adhesión a criterios eficaces de control de las exportaciones por parte de los países no incluidos en los regímenes y acuerdos existentes; reforzar los

regímenes de los proveedores y la coordinación europea en este ámbito" (Council of the EU 2003).

Concretamente, estos objetivos deben buscar:

- Convertir a la UE en un actor cooperativo de primer orden en los regímenes de control de las exportaciones mediante la coordinación de las posiciones de la UE en los distintos regímenes, el apoyo a la adhesión a la UE y, en su caso, la participación de la Comisión, la promoción de una cláusula general en los regímenes, cuando aún no se haya acordado, así como el refuerzo del intercambio de información, en particular con respecto a los destinos sensibles, los usuarios finales sensibles y las pautas de adquisición;
- Reforzar la eficacia del control de las exportaciones en una Europa ampliada, y llevar a cabo con éxito una revisión por pares para difundir las buenas prácticas teniendo especialmente en cuenta los retos de la próxima ampliación;
- Establecer un programa de asistencia a los Estados que necesiten conocimientos técnicos en el ámbito del control de las exportaciones;
- Trabajar para que el Grupo de Suministradores Nucleares condicione la exportación de artículos y tecnología nucleares y relacionados con la energía nuclear controlados a la ratificación y aplicación del Protocolo Adicional;
- Promover en los regímenes un control reforzado de las exportaciones con respecto a las transferencias intangibles de tecnología de doble uso, así como medidas eficaces relativas a las cuestiones de corretaje y transbordo;
- Mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros. Considerar el intercambio de información entre el SitCen¹³⁴ de la UE y los países afines países afines.

El compromiso político internacional de la Unión Europea para la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva mediante el control del comercio de material y productos de doble uso puede calificarse, pues, de público y fuerte. Sin

¹³⁴ El Centro de Situación de la UE (SitCen) es el centro de coordinación de inteligencia de la Unión Europea. Para más información véase la página web del centro en el siguiente enlace: https://www.eas.europa.eu/factsheets/docs/20150206_factsheet_eu_intcen_en.pdf (Acceso 18/04/2022).

embargo, cabe preguntarse si estos propósitos son seguidos a nivel sub-europeo, es decir, a nivel de los Estados miembros, ya que en ellos radica la legitimidad de las acciones de la Unión en el ámbito de la seguridad internacional.

Por otra parte, el estatuto jurídico de la UE frente a la comunidad internacional es una limitación para su ambición, tal y como se recoge en sus estrategias (Pirozzi y Ntousas 2019). Al no ser un Estado, no tiene derecho a ser parte del TNP. Del mismo modo, la UE tampoco es miembro de las Naciones Unidas y, aunque ya ha establecido disposiciones para el control de las exportaciones de productos de doble uso no está incluida a primera vista en el ámbito de aplicación de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹³⁵, que sólo se aplica a los Estados. Al mismo tiempo, no está representada como tal en el Comité 1540, pero se comprometió a organizar actividades de divulgación de la asistencia técnica, como complemento de las actividades del Comité (Garrido Rebolledo 2016).

En cuanto a la no desviación de su material y tecnologías de doble uso, la Unión Europea presenta entonces una cierta unidad, que se ve reforzada por un régimen de propiedad común de las fuentes nucleares bajo la autoridad de EURATOM. En lo que se refiere al control de las exportaciones, y más concretamente al control de las exportaciones de productos de doble uso que puedan integrarse en la fabricación de un arma nuclear, la Unión también establece esta unidad como principio. En efecto, todos los Estados miembros participan en el Grupo de Suministradores Nucleares, el foro en el que se reúnen los 46 principales productores y exportadores internacionales de productos nucleares de doble uso, y la Comisión Europea participa como observadora. Si bien esto demuestra la unidad y el peso de la Unión, ésta no tiene derecho a voto. Esta sobrerrepresentación de la UE junto con la representación de cada Estado por separado puede generar confusión ya que ninguno de los Estados miembros está dispuesto a que su propia posición no se tenga en cuenta en los debates del grupo. En cuanto a los vectores de las armas, que están completamente integrados en el desafío de la no-proliferación, hay que señalar que sólo 19 Estados miembros de la UE, de los 34 participantes, están

¹³⁵ Cabe señalar que la última revisión y actualización de esta resolución tuvo lugar en 2016 mediante la adopción por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de la Resolución 2325. Véase texto completo de la resolución en el siguiente enlace: http://www.vertic.org/media/assets/nim_docs/Treaty/resolutions/Resolution%202325_SP.pdf (Acceso 18/04/2022).

representados en el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles¹³⁶. La UE, por tanto, tiene las claves para pesar en las decisiones adoptadas por estos regímenes, pero sólo a través de sus Estados miembros.

En cuanto a los principios básicos que impulsan el sistema europeo de control de las exportaciones, la intención de la Unión Europea es aplicar las disposiciones acordadas a nivel multilateral. No obstante, la UE aporta en este ámbito su propia especificidad y visión sobre los retos derivados de la proliferación de armas de destrucción masiva. El principio de la exigencia de una autorización para los productos de doble uso sigue siendo el concepto clave. A diferencia de los productos militares para los que el principio es la prohibición de la exportación y la excepción es la autorización (Paile 2013), la exportación de productos de doble uso se autoriza en principio y la prohibición es la excepción. Este requisito está relacionado con la publicación de listas de productos. Sin embargo, la lista europea es un esfuerzo de recopilación exhaustiva de todas las listas adoptadas por los foros internacionales de control de las exportaciones. Hay que recordar que algunas de estas listas, debido a que algunos de los Estados miembros no participan en todos estos foros, encontraron así la forma de aplicarse a los Estados originalmente terceros. No sólo las listas de productos de doble uso se integran en la lista europea, sino también, en el caso de los productos nucleares, las listas de activación. Por estas razones, la lista europea que provoca la exigencia de una autorización de exportación está estructurada en 10 categorías. La lista es el Anexo I del Reglamento europeo¹³⁷ y, puesto

¹³⁶ El Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (RCTM) es un régimen multilateral de control de las exportaciones. Se trata de un acuerdo político informal entre 35 Estados miembros que pretende limitar la proliferación de misiles y tecnología de misiles. El régimen fue creado en 1987 por los países industrializados del G-7. El RCTM pretende limitar los riesgos de proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) mediante el control de las exportaciones de bienes y tecnologías que puedan contribuir a los sistemas vectores de dichas armas. En este contexto, el RCTM se centra especialmente en los cohetes y vehículos aéreos no tripulados capaces de transportar una carga útil de al menos 500 kg con un alcance de al menos 300 km, así como en el equipo, el software y la tecnología para dichos sistemas. El RCTM no es un tratado y no impone ninguna obligación jurídicamente vinculante a los miembros. Se trata más bien de un acuerdo político informal entre Estados que pretenden limitar la proliferación de misiles y tecnología de misiles. Para más información, véase la página web del grupo a través del siguiente enlace: <https://mtcr.info/> (Acceso 18/04/2022).

¹³⁷ Para determinar si un producto o tecnología está sujeto a controles de exportación se utiliza la lista del anexo I del Reglamento (CE) nº 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso, modificado por el Reglamento Delegado (UE) 2019/2199 de la Comisión, de 17 de octubre de 2019. Véase texto completo del Reglamento delegado en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2199&from=ES> (Acceso 18/04/2022).

que es detallada y debe considerarse exhaustiva, obliga a los Estados miembros, que no tienen margen de interpretación: o bien el artículo considerado está en la lista y debe solicitarse una licencia, o bien no lo está y el principio es que no se requiere autorización. En el curso de la reflexión actual, la inclusión europea de las listas internacionales es fundamental. Los Estados miembros de la UE están ahora obligados a respetar las listas, aunque sólo se referían a las directrices, al describirlas a nivel internacional. Estas listas, a través del intermediario de la UE, se convirtieron en ley dura para los Estados miembros, aunque en un principio sólo eran derecho indicativo.

Una de las principales mejoras ha sido la ampliación del ámbito de aplicación de los controles a los movimientos distintos de las exportaciones. Ya en el año 2000, la Unión Europea había introducido la distinción entre exportaciones a terceros países y transferencias intracomunitarias para destacar la importancia del espacio de confianza y libre comercio interno para la Unión. Como se ha mencionado anteriormente, la Unión también había dejado en el año 2000 la idea de incluir la prestación de servicios o la transmisión de tecnología que implicaran movimientos transfronterizos de personas a la responsabilidad de la Política Exterior y de Seguridad Común, ya que deben considerarse componentes de la cooperación entre la Unión y los terceros Estados en el ámbito de la seguridad y la defensa. Estos aspectos, por tanto, están regulados por la Acción Común del Consejo de junio del año 2000. En 2009, la Unión añadió también el tránsito externo de mercancías y el corretaje a este terreno preexistente (Consejo de la UE 2009)

En el artículo 2 del actual Reglamento, el término "exportación" incluye, además de su significado común, también la reexportación del artículo o de la tecnología y las exportaciones intangibles, es decir, la transmisión de tecnología o de programas informáticos a través de medios electrónicos, que son más difíciles de controlar en la práctica. El principio fundamental, en virtud del artículo 3, es que toda exportación de un producto enumerado en el anexo I debe ser objeto de una autorización, similar a las disposiciones del GSN. Por lo tanto, el exportador debe dirigirse a su autoridad nacional para obtener dicha autorización concedida en forma de licencia. En el Reglamento europeo también se puede encontrar el concepto de "*catch-all*":

- “*Los Estados miembros de la UE pueden imponer un requisito de autorización para los productos no incluidos en la lista si existe el riesgo de que el producto a*

exportar pueda desviarse a un programa de armas de destrucción masiva” (artículo 4.3);

- *“El exportador debe notificar a sus autoridades si tiene conocimiento de que su exportación de productos no incluidos en la lista está destinada a un programa de armas de destrucción masiva y las autoridades deciden si se requiere o no una autorización”* (artículo 4.4);
- *“Los Estados miembros pueden exigir una autorización si el exportador tiene motivos para sospechar que su exportación de productos no incluidos en la lista puede servir a un programa de armas de destrucción masiva”* (artículo 4.5);
- *“Los Estados miembros pueden prohibir o imponer un requisito de autorización para una exportación de productos no incluidos en la lista si la exportación puede utilizarse en contra de consideraciones de seguridad pública o de derechos humanos”* (artículo 8.1).

Las dos últimas cláusulas son sólo opciones para los Estados miembros, aunque las dos primeras deben aplicarse en las legislaciones nacionales. La posibilidad de imponer un requisito de autorización o una prohibición de las operaciones de tránsito, es decir, el tránsito por el territorio de la Unión de una mercancía con destino a un país tercero de la UE, es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros. Sin embargo, sólo el tránsito de los productos enumerados en el Anexo I que puedan contribuir a un programa de armas de destrucción masiva y los artículos que no figuren en la lista para un uso final militar o para un país de uso final sometido a embargo pueden ser sometidos a la exigencia de autorización o a la prohibición. La autorización sólo es válida en el Estado miembro por el que transita el artículo, a diferencia de la autorización de exportación, que es válida en todo el territorio de la Unión (Consejo de la UE 2019)

Los servicios de intermediación, según el Reglamento, incluyen la venta, la compra, la negociación o la organización de una transacción desde el territorio de la Unión Europea de un suministro de productos de doble uso entre dos países terceros de la UE. Los Estados miembros pueden optar por imponer un requisito de autorización para dichos servicios, pero no para el ejercicio de tales actividades. El requisito se aplica, a pesar de la posición de "requisito general" del Estado, si las autoridades informan al intermediario de que se requiere una autorización para los productos de la lista o si el propio

intermediario es consciente de que los productos de la lista pueden desviarse a un programa de armas de destrucción masiva (Consejo de la UE 2019)

En cuanto a las transferencias intracomunitarias, los requisitos son más flexibles debido a que la Unión es un espacio de confianza, desde el punto de vista político, y una zona de libre comercio, desde el punto de vista jurídico. Por lo tanto, el efecto vinculante del Anexo I no tiene lugar para estas transferencias y sólo se requiere autorización para algunas de las mercancías, enumeradas en el anexo IV¹³⁸. Además, los Estados miembros pueden imponer un requisito de autorización para las transferencias de mercancías no enumeradas en el Anexo IV sólo en determinadas condiciones acumulativas establecidas en el artículo 22 y si el Estado miembro informa claramente a la Unión y a los demás Estados miembros de que exige dicha autorización para una categoría determinada de mercancías. Se trata, pues, de una cierta flexibilidad para el comercio interior.

El Reglamento 2021/821, y antes el Reglamento 428/2009, entra más en detalles en cuanto a la forma que pueden adoptar las licencias de autorización en relación con el espíritu de la armonización. Distingue cuatro tipos de licencias que pueden utilizarse para todos los movimientos que se controlan, indistintamente (es decir, exportaciones, tránsito e intermediación):

- Autorizaciones individuales de exportación: concedidas a un exportador específico para un usuario final o destinatario en un tercer país para uno o varios productos de doble uso;
- Autorización general de exportación comunitaria: para las exportaciones a determinados países de destino enumerados en el anexo, disponible para todos los exportadores que respete sus condiciones de uso recogidas en el Anexo II;
- Autorización global de exportación: concedida a un exportador específico con respecto a un tipo o categoría de productos de doble uso que puede ser válida para las exportaciones a uno o más usuarios finales especificados y/o en uno o más terceros países especificados¹³⁹.

¹³⁸ Lista de Productos de Doble Uso contemplada en el Artículo 11, Apartado 1, del Reglamento.

¹³⁹ Una particularidad del sistema europeo es que existe independientemente de la existencia de las autoridades nacionales y que éstas, cuando conceden la autorización, lo hacen "en nombre" de la Unión

- Autorización general de exportación nacional: concedida con arreglo al artículo 9.4 y definida por la legislación nacional de conformidad con el artículo 9 y Anexo III.c.

Estas autorizaciones deben ser válidas, salvo para el tránsito en todo el territorio de la Unión. En el anexo del Reglamento, se proporcionan modelos de formularios de solicitud de autorización para armonizar de alguna manera los respectivos procedimientos nacionales. Hay que tener en cuenta, además, que sólo la autorización individual, la global y la autorización general de exportación comunitaria deben aplicarse a nivel nacional.

En cuanto a las condiciones y criterios para autorizar una exportación u otro tipo de movimiento, el Reglamento de la UE entra menos en detalles. La razón radica, muy probablemente, en el hecho de que el Reglamento de la UE es, como ya se ha dicho, genérico y exhaustivo. No establece la diferencia entre los ámbitos tratados por los foros internacionales de control de las exportaciones. Desde el punto de vista práctico, habría sido demasiado confuso aplicar por separado las condiciones y los criterios que estos foros acordaron en el Reglamento europeo. Lo que tiene sentido como condición para la exportación de productos nucleares de doble uso, como la aplicación de las salvaguardias totales del OIEA, no lo tiene para los productos biológicos, por ejemplo. Las condiciones y los criterios son, por tanto, una limitación a la amplitud del Reglamento de la UE y no se mencionan las "condiciones específicas europeas" (Consejo de la UE 2021). No obstante, el Reglamento de la UE hace referencia a una serie de criterios genéricos, que serán revisados por las autoridades para cualquier solicitud de exportación de doble uso:

- Las obligaciones y compromisos del Estado miembro exportador con los regímenes internacionales de no-proliferación y de control de las exportaciones;
- Sus obligaciones relacionadas con las sanciones decididas por la Unión, la OSCE o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;
- Sus consideraciones sobre la política exterior y de seguridad nacional, incluida la aplicación de las disposiciones europeas sobre la transferencia de armas;

Europea, que no tiene una autoridad de autorización propiamente dicha. Como ficción, la autoridad europea son 27 autoridades.

- Su consideración sobre el uso final previsto y el riesgo de desviación de su exportación.

Dado que la Unión, en el marco del Reglamento, se compromete a respetar estrictamente las orientaciones emitidas por los foros temáticos internacionales, cabe pensar lógicamente que los criterios contenidos en el Reglamento no sustituyen a los criterios acordados internacionalmente, sino que deben considerarse como un complemento de éstos. Por lo que respecta más concretamente a los productos nucleares de doble uso, no existe obstáculo alguno, ya que todos los Estados miembros de la UE participan en el GSN.

Sin embargo, tal vez existan obstáculos en otros ámbitos en los que no están representados todos los Estados miembros de la UE, como los productos y tecnologías de misiles balísticos, para los que algunos de ellos podrían quedarse sin un conjunto claro de condiciones y criterios. Las diferencias en las condiciones y los criterios pueden poner en entredicho la sana competencia a la que aspira el Reglamento de la UE (Lindstrom 2007). El Reglamento aporta un embrión de solución a este posible problema: los Estados miembros de la UE están obligados a respetar el principio de "no subestimación". Si un Estado miembro tiene la intención de conceder una autorización de características similares a una autorización ya denegada en otro Estado miembro, estos dos deben consultarse mutuamente. Sin embargo, el Estado miembro en el que se revisa la última solicitud no está jurídicamente vinculado por el dictamen del otro Estado. La misma consulta y libertad se aplican si un Estado miembro considera que sus "intereses esenciales de seguridad" se ven amenazados por una exportación sometida a examen en otro Estado miembro. El principio de no subestimación se completa con un segundo que exige a un Estado miembro que examine una solicitud de licencia para un artículo que está o va a estar localizado en otro Estado miembro que consulte a este Estado. Aunque este requisito sólo se aplica a las exportaciones de determinadas categorías de artículos y/o destinos, la opinión del Estado consultado vincula legalmente al Estado en el que debe expedirse la licencia.

2.2.1. La UE y las garantías nucleares multilaterales

Los Estados proveedores, así como los círculos políticos y académicos, plantearon varias justificaciones que aumentaron la atención de los medios de comunicación y el interés

general en el debate sobre las TER. Una de las justificaciones esgrimidas es que, en teoría, un Estado que forma parte del TNP puede obtener legalmente transferencias de TER porque, según el artículo IV del TNP, los Estados no poseedores de armas nucleares que son signatarios tienen derecho a "*desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación*". El artículo IV no hace excepciones para determinados tipos de tecnología, simplemente estipula que no deben utilizarse para fines de armamento nuclear. Por lo tanto, el problema de las transferencias de TER es claro: pueden utilizarse para fines pacíficos, pero son especialmente vulnerables a ser utilizadas también para un programa de armas nucleares. De hecho, es posible que un Estado importe legalmente TER para construir un artefacto explosivo nuclear y, a continuación, retirarse del TNP basándose en el artículo X, que le da derecho a hacerlo.

Muchos países en desarrollo consideraron incompatible con el artículo IV del TNP la propuesta del presidente estadounidense George W. Bush, de febrero de 2004, de que sólo tuvieran acceso a la tecnología de enriquecimiento y reprocesamiento a gran escala los Estados que ya poseyeran plantas en funcionamiento (Scheinman 2004). Algunos Estados europeos también veían la propuesta de Bush con reservas porque temían que pudiera socavar los esfuerzos por fortalecer el TNP al aumentar la división política entre los miembros del GSN y los Estados no alineados que eran críticos con los esfuerzos por fortalecer aún más los controles de exportación. Los Estados europeos que no tenían acceso a las TER también temían que se les pudiera impedir el acceso a las tecnologías nucleares sensibles si se adoptaban las propuestas de Bush. Otros argumentaron que dicha propuesta no sería compatible con los principios de libre comercio de la UE. En general, los Estados europeos estaban interesados en ocupar el terreno intermedio entre el enfoque orientado a la oferta de Washington y la posición de principios de los Estados no alineados, que pedían un acceso sin restricciones a todas las tecnologías nucleares (Boese 2004).

Las propuestas de multilateralización de las actividades del ciclo de combustible se consideraron un elemento esencial de esa estrategia de construcción de un consenso más amplio para las restricciones de acceso y uso de las TER. En pocas palabras, estas garantías nucleares multilaterales (GNM) pretendían ofrecer a los Estados que estaban considerando construir nuevas instalaciones de enriquecimiento o reprocesamiento garantías de suministro de combustible nuclear. Dichas garantías, que deberían hacer

superflua la inversión en instalaciones nacionales del ciclo del combustible, podrían proporcionarse mediante una serie de instrumentos, que van desde las garantías legales hasta las reservas físicas de material nuclear, pasando por el establecimiento de instalaciones multilaterales de enriquecimiento (Meier 2006).

Los esfuerzos europeos para desarrollar modelos equitativos de suministro de combustible nuclear estaban en consonancia con el pensamiento del director general del OIEA del momento. Mohamed ElBaradei apoyó el endurecimiento de los controles sobre las TER pero promovió un enfoque inclusivo al argumentar que las actividades de enriquecimiento y reprocesamiento deberían restringirse "*exclusivamente a las instalaciones bajo control multinacional*" (ElBaradei 2003). ElBaradei creó un grupo internacional de expertos, en el que los europeos participaron activamente para desarrollar y promover los conceptos de las GNM (Müller 2009). El informe de ese grupo sirvió de base para una serie de propuestas nacionales sobre enfoques nucleares multilaterales (ENM) que se presentaron en una conferencia especial patrocinada por el OIEA en septiembre de 2006 (IAEA 2005).

Cuatro de los seis proveedores comerciales de combustible nuclear proceden de Estados miembros de la UE, por lo que no es de extrañar que estos Estados impulsaran el debate sobre los ENM. Inicialmente, los proveedores europeos de combustible, Francia, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido, se unieron a Estados Unidos y Rusia en una de las primeras propuestas oficiales de ENM presentadas tras el discurso de George W. Bush en 2004. En la llamada "Propuesta de las Seis Naciones", los países que se reparten el mercado de suministro de combustible nuclear ofrecían garantías de combustible nuclear bajo una serie de condiciones, entre ellas que el Estado receptor "*haya optado por abastecerse en el mercado internacional y no realizar actividades sensibles del ciclo del combustible*" (IAEA 2006a p.3).

Sin embargo, esta propuesta resultó ser contraproducente. Muchos países que no operaban instalaciones del ciclo del combustible consideraban inaceptable y discriminatorio el compromiso de renunciar a las actividades del ciclo del combustible como condición previa para acceder a las garantías de suministro del mismo. El entonces director general del OIEA, Mohamed ElBaradei, escribió más tarde que la propuesta de los seis países "*envenenó el pozo*" porque "*sólo exacerbó la división nuclear*" (ElBaradei 2012 pp.124-125). Reflejando la opinión de muchos países en desarrollo, ElBaradei dijo que los proponentes de los documentos de los seis países parecían decir "*esencialmente,*

nos quedamos con la tecnología, y nadie más la obtiene". "Era un mandato directo, una exigencia contundente para que los países participantes renunciaran a un derecho muy apreciado" (ElBaradei 2012, pp.124-125).

Los europeos (y más tarde Estados Unidos) se retractaron. Ninguna de las propuestas realizadas posteriormente repitió la condición de que los Estados receptores tuvieran que renunciar a su derecho al enriquecimiento o al reprocesamiento. En septiembre de 2007, los tres Estados que gestionan Urenco emitieron una declaración conjunta, la denominada Declaración de Almelo, en la que se afirmaban: *"Entendemos que los países no desean renunciar a la posibilidad de desarrollar actividades del ciclo de combustible. No les pedimos que lo hagan"* (OIEA 2007).

El debate de los ENM también puso de manifiesto importantes diferencias entre los miembros de la UE sobre el enfoque adecuado para evitar la propagación de las TER. Los Estados de la UE que habían decidido internamente eliminar la energía nuclear (Austria y Alemania) fueron los que ofrecieron los modelos de suministro de combustible más inclusivos. Entre 2006 y 2007, tres Estados de la UE introdujeron sus propias propuestas en el debate:

- El Reino Unido propuso "bonos de enriquecimiento", que implicarían acuerdos vinculantes entre el proveedor y el receptor para garantizar el suministro de combustible nuclear, *"sujeto al cumplimiento del derecho internacional y a la observancia de los compromisos de no proliferación que evaluará el OIEA"* (OIEA 2007a)
- El gobierno alemán propuso crear una nueva instalación de enriquecimiento (o instalaciones) que serían propiedad de los Estados receptores y estarían operadas por ellos sin darles acceso a las tecnologías de enriquecimiento (*"Proyecto de Santuario de Enriquecimiento Multilateral"*) (OIEA 2007b)
- Austria presentó un documento titulado *"Food for Thought"* que proponía emular a EURATOM a nivel mundial. Austria argumentaba que, de forma escalonada, todas las actividades nucleares sensibles debían someterse a un control internacional, de modo que finalmente *"todo el combustible nuclear se suministre exclusivamente a través de instalaciones e instituciones multilaterales"* (OIEA 2007c).

Mientras estos tres Estados de la UE promovían activamente sus diferentes conceptos de garantía del combustible nuclear, la propia UE permaneció pasiva. En 2007, el resultado de las discusiones de la UE fue un acuerdo sobre cuatro criterios que deberían guiar las discusiones sobre los ENM (Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2007). Éstos eran:

- Resistencia a la proliferación.
- Garantía de suministro, incluyendo un mecanismo de decisión predeterminado y transparente y garantías fiables de entrega.
- Coherencia con el paradigma de la igualdad de derechos y obligaciones.
- Neutralidad del mercado, tanto en el sentido de no interferir en el funcionamiento del mercado como en el mantenimiento de la igualdad de condiciones entre las distintas fuentes de energía.

Sin embargo, estos principios eran demasiado vagos para poder discernir una posición europea única sobre las GNM. La propia UE hizo avanzar el debate y no ha sido capaz de hacer evolucionar su posición de forma significativa en los últimos diez años¹⁴⁰.

2.3. La UE como actor en el GSN

En el marco del mercado común, deben aplicarse las mismas normas de control de las exportaciones en todos los Estados miembros de la UE y ésta cuenta con una legislación unificada en forma de Reglamento del Consejo de la UE sobre la exportación de productos de doble uso (Consejo de la UE 2009). La integración económica hace necesario que todos los miembros de la UE participen en los regímenes de control de las exportaciones. Así, aunque "*varios Estados miembros de la UE no suministran productos*

¹⁴⁰ En el contexto de la conferencia de revisión del TNP de 2010 y 2015, la UE repitió que los cuatro principios deberían guiar el futuro debate sobre las GNA al afirmar que sigue firmemente convencida de los beneficios de los enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear, en el que los mecanismos de garantía, por separado o junto con otros mecanismos complementarios, no deberían actuar para distorsionar el buen funcionamiento del mercado existente, y deberían abordar el derecho de los usos pacíficos de la energía nuclear proporcionando seguridad en el suministro de combustible nuclear para los países que desarrollan un programa nuclear en las mejores condiciones de seguridad, protección y no-proliferación. Véase las conclusiones del Consejo de la UE para las dos RevCons en los siguientes enlaces: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0212&from=EN> y <https://www.consilium.europa.eu/media/24525/st08079-en15.pdf>

incluidos en las listas de control del GSN ni actúan como puntos de tránsito importantes"(Anthony et al. 2007 p.28) todos los miembros de la UE participan en el grupo. Ahora bien, no existen agrupaciones regionales dentro del GSN y la UE no coordina formalmente sus políticas dentro de los regímenes de control de las exportaciones.

Como bloque orientado a la exportación, la UE tiene un gran interés en minimizar el impacto de la normativa de control de las exportaciones en el comercio internacional. El apoyo de la UE, desde hace tiempo, al fortalecimiento de las directrices para las exportaciones de tecnologías de enriquecimiento y reprocesamiento es coherente con este objetivo, ya que el comercio internacional de estas tecnologías es limitado.

Tres países europeos (Francia, Alemania y el Reino Unido) participaron también en los trabajos del Grupo de Suministradores Nucleares como miembros fundadores, y definieron las Directrices de Londres de 1975, que debían constituir la base de una política común de control de las exportaciones para los miembros del GSN (Courteix 1978).

Desde 1977 a 1980, los Estados europeos también participaron activamente en el debate internacional sobre la no-proliferación y el ciclo del combustible nuclear, la llamada Evaluación Internacional del Ciclo del Combustible Nuclear (EICCN) (Goldschmidt 1980), durante la cual los belgas, británicos, franceses y alemanes occidentales se encontraron alineados contra los estadounidenses. El debate fue especialmente acalorado en lo que se refiere al ciclo del combustible y al futuro de la industria de reprocesamiento, considerada prolífica por Washington D.C. pero defendida por los Estados europeos y los japoneses. En estas discusiones se hizo cada vez más evidente que la no-proliferación nuclear era un elemento ineludible en las relaciones exteriores, políticas y económicas de los países europeos. La creciente conciencia de ello llevó, a partir de 1981, a su inclusión en el mecanismo intergubernamental de la CPE (Le Guelte 1997).

En los años siguientes, la participación en el GSN se amplió, incluyendo a los entonces 28 miembros de la Unión Europea. Algunos Estados de la UE eran, en palabras de un funcionario participante en el GSN de un país vendedor de equipos de energía nuclear, "*no verdaderos proveedores nucleares*" (apud. Hibbs 2017). Los miembros del GSN con una inversión comparativamente escasa en tecnología nuclear y poca capacidad industrial son más proclives a adoptar posiciones menos informadas por los intereses comerciales y de desarrollo de la política tecnológica. Un pequeño grupo de países con industrias

nucleares modestas y sin capacidad de generación de energía nuclear, entre los que destacan Austria, Irlanda y Nueva Zelanda, adoptaron durante más de una década posiciones de principio muy críticas con respecto a las iniciativas promovidas por poderosos Estados proveedores en nombre de la India. Estos Estados críticos afirmaban habitualmente que sus opiniones de principio reflejaban los mejores intereses del TNP (International Energy Agency 2019).

Aunque los miembros de la UE constituyen una mayoría en el GSN, la coordinación no siempre se ha producido. La solicitud de la India de una exención para permitir la cooperación internacional en el ámbito nuclear supuso un reto para la unidad de la UE. Tradicionalmente, la UE ha votado al unísono contra resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas presentadas por la India que propongan una convención que prohíba el uso de armas nucleares (Panke 2014). Sin embargo, a principios de la década de los 2000, apartándose de su tradicional rechazo al régimen internacional de no-proliferación nuclear, Nueva Delhi abogó por su aceptación en el régimen como un Estado nuclear *de facto*. Aunque esto contradecía los términos del TNP, que sólo reconoce a cinco Estados nucleares, Washington D.C. respaldó la propuesta de India y acordó un acuerdo nuclear con Nueva Delhi en 2005, abriendo el comercio nuclear internacional para India sin exigir el abandono de su arsenal nuclear. Sin embargo, este acuerdo exigía la celebración de un acuerdo especial de salvaguardia del OIEA y una exención del GSN. Tanto en el OIEA como en el GSN, los Estados miembros de la UE tuvieron la oportunidad de bloquear el acuerdo nuclear entre Estados Unidos e India negando su consentimiento al acuerdo de salvaguardia y a la exención. Sin embargo, los miembros de la UE no pudieron ponerse de acuerdo en un enfoque común. Tras años de presión y cabildeo por parte de Estados Unidos, Francia, Reino Unido y otros, opositores como Irlanda y Austria acabaron dando su consentimiento (Kienzle 2015).

2.3.1 Los esfuerzos europeos por fortalecer las directrices del GSN

Los miembros del GSN también plantearon la cuestión de aplicar restricciones a las transferencias de TER debido a la creciente amenaza de las redes de proliferación y el terrorismo (Anthony et. al 2007). A principios de la década de 2000, el GSN temía que los grupos terroristas intentaran adquirir tecnología sensible a través de una red ilegal para construir un arma nuclear, o que intentaran atacar instalaciones nucleares situadas en otros

Estados (McGoldrick 2011). De hecho, el tema surgió poco después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, y adquirió una importancia creciente en 2004 tras la revelación de las actividades de la red de Khan. Después de estos sucesos, Estados Unidos se centró realmente en la cuestión, con nuevas justificaciones para introducir de las transferencias de TER. La amenaza utilizada por Estados Unidos para dar un nuevo contexto al debate sobre las TER, cuando se analiza críticamente, es bastante improbable, sobre todo porque desde la formación del régimen ningún miembro del GSN ha completado una transferencia de TER a un Estado que no poseyera ya tales capacidades (Viski 2012). No obstante, tanto si se trata de una red terrorista que trata de adquirir un arma nuclear o de causar daños a una planta nuclear existente, como si se trata de un Estado que trata de obtener ilegalmente la capacidad para un arma nuclear, cuantos más Estados tengan acceso a la tecnología nuclear sensible, más probable será una mayor proliferación, es decir, la proliferación engendra proliferación (Feiveson et. al 2008).

Otra razón que motivó el debate sobre la modificación de las directrices del GSN relativas a las transferencias de TER fue que Rusia citara la "cláusula de seguridad"¹⁴¹ de las directrices del GSN como justificación de una exportación de 57 toneladas de combustible nuclear a la central nuclear de Tarapur en 2001. El GSN respondió de forma crítica al uso de la cláusula de seguridad por parte de Rusia de esta forma, ya que el consenso informal era que sólo debía utilizarse para evitar un desastre radiológico inminente (Michel 2008). Sin embargo, los miembros del GSN se vieron impotentes debido a las debilidades estructurales y jurídica del régimen. No obstante, la transferencia Rusia-India suscitó un debate dentro del GSN sobre la posibilidad de fortalecer la cláusula de seguridad de manera que todos los miembros pudieran ponerse de acuerdo en su interpretación. Los Estados Unidos, consciente de que podrían producirse transferencias similares en el futuro, pero con tecnología más sensible que la del caso ruso, sugirió cambiar las directrices relativas a la transferencia de tecnología sensible.

Una razón adicional para reforzar las directrices del GSN relativas a la transferencia de tecnología nuclear sensible es la de protegerse contra la posibilidad de que un Estado no perteneciente al GSN solicite TER y no existan suficientes garantías de salvaguardia para

¹⁴¹ La cláusula de seguridad establece que puede realizarse una transferencia independientemente de las directrices del GSN si se considera esencial para el funcionamiento seguro de las instalaciones existentes y si se aplican las salvaguardias a dichas instalaciones. Es una de las dos únicas formas en las que un país puede justificar una excepción al cumplimiento de las directrices. Véase el documento donde figura dicha cláusula en el siguiente enlace: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1978/infcirc254r4p1.pdf>

asegurar que no la adquieran y la desvíen para fines militares (Krass et al. 1983). También se ha argumentado que las instalaciones de enriquecimiento y reprocesamiento son difíciles y costosas de inspeccionar, y que el desvío militar clandestino del uso de estas instalaciones es difícil de detectar. Por lo tanto, limitar las transferencias de TER ayudaría en términos de salvaguardias al mantener el número de dichas instalaciones al mínimo.

Por último, los partidarios de limitar el comercio de las TER temían que, una vez que un Estado adquiere dicha tecnología, fuese más probable que la utilizase para un eventual programa militar, aunque esa no fuera su intención en el momento de la adquisición. Este argumento entra dentro de la definición de cobertura nuclear: desarrollar un programa de energía nuclear hasta un punto tan avanzado que se tardaría relativamente poco tiempo y esfuerzo en utilizarlo para un programa de armas nucleares (Levite 2003). En consecuencia, aumentaron las justificaciones adicionales que apoyaban la iniciativa de modificar y actualizar las directrices del GSN. A pesar de ello, el acuerdo sobre las nuevas directrices del GSN no se produjo rápidamente y a menudo parecía que no se produciría en absoluto.

Como hemos visto anteriormente, la propuesta del presidente de Estados Unidos, George W. Bush, de febrero de 2004, de que los participantes en el GSN "*deberían negarse a vender equipos y tecnologías de enriquecimiento y reprocesamiento a cualquier Estado que no posea una planta de enriquecimiento y reprocesamiento a gran escala*" (Bush 2004), desencadenó un nuevo debate sobre los controles de las tecnologías de enriquecimiento y reprocesamiento. Los debates sobre el establecimiento de condiciones para las transferencias de TER condujeron constantemente a una mayor concienciación entre los miembros del GSN respecto a este tipo de exportaciones. Estados Unidos, inicialmente el más firme defensor de la modificación de las directrices para responder a las nuevas amenazas mediante normas más estrictas de control de las exportaciones, adoptó un doble enfoque. En primer lugar, propuso que el Protocolo Adicional del OIEA se convirtiera en una condición para todos los países que quisieran importar materiales y equipos nucleares de los Estados del GSN (Hibbs 2010). En segundo lugar, Estados Unidos propuso limitar las transferencias de TER de los Estados del GSN que no posean ya esta tecnología. Esto significaba una prohibición total del comercio de TER fuera de los proveedores ya establecidos. El presidente Bush subrayó que esta medida impediría que nuevos Estados desarrollaran armas nucleares. Para conseguir apoyo para esta iniciativa, Estados Unidos llevó a cabo una fuerte campaña diplomática con otros

miembros del GSN. La propuesta fue fuertemente criticada por muchos miembros del Grupo debido a que la conferencia de revisión del TNP de 2005 estaba cercana, lo cual llevó a que se mostraron *"reacios a promulgar cualquier medida que pudiera interpretarse como una ampliación de la brecha entre "los que tienen" y "los que no tienen"* (Boese 2004). Estados Unidos pronto se dio cuenta de que su estricta propuesta de limitar las transferencias de TER sería difícil, si no imposible. Otros miembros del GSN, entre ellos los Estados miembros de la UE, habían ideado una nueva forma de avanzar en la cuestión, basada en un enfoque más equilibrado. Los Estados miembros de la UE coincidieron con Washington D.C. en que las antiguas directrices del GSN, que se limitaban a afirmar que *"los suministradores deben actuar con moderación en la transferencia de instalaciones, tecnología y materiales sensibles utilizables para armas nucleares u otros dispositivos explosivos"*, eran insuficientes (IAEA 2006a). Pero los Estados europeos, como la mayoría de los demás miembros del GSN, consideraron que la propuesta del presidente Bush era demasiado estricta, inflexible e injusta (Meier 2012).

A pesar de este factor de unión y de los intereses económicos compartidos, los miembros de la UE no actuaron en general de forma unificada, y en el debate posterior a 2004 no se percibió una posición europea definida sobre las nuevas directrices del GSN. Así, varios miembros de la UE trataron de identificar y apoyar enfoques alternativos para controlar mejor el comercio de las TER que se consideraban más susceptibles de obtener apoyo internacional (Meier 2012). Un aspecto clave era que las nuevas directrices no debían considerarse discriminatorias. Economías emergentes como Argentina, Brasil y Sudáfrica dejaron claro que sólo apoyarían un acuerdo internacional si los nuevos controles no impedían cerrar el ciclo del combustible nuclear. Pero los países en desarrollo no fueron los únicos que exigieron un enfoque más equitativo. Algunos países europeos, como España y Suiza, también expresaron su preocupación por el hecho de que las nuevas directrices pudieran imponer restricciones adicionales a su acceso a la tecnología de enriquecimiento, por ejemplo, si algún día deseaban unirse a Urenco (Horner 2009; McGoldrick 2011).

Para contrarrestar la propuesta de la administración Bush, los miembros de la UE promovieron un enfoque basado en criterios que aplicaría el mismo criterio a la hora de decidir si un Estado podría recibir tecnología de enriquecimiento. Los debates entre los miembros de la UE en el seno del GSN se centraron en qué criterios debían aplicarse para las exportaciones de las TER. Algunos opinaban que sólo debían aplicarse factores

objetivos, como la pertenencia a los tratados internacionales pertinentes. Otros querían que también se tuvieran en cuenta criterios subjetivos, como que el receptor se encuentre en una región estable (Meier 2012).

Francia asumió el liderazgo de los europeos en el GSN. En 2004 propuso una serie de criterios mínimos para las transferencias de TER, que incluían factores como el hecho de que el receptor fuese parte del TNP y cumplierse con los compromisos de salvaguardias; que aplicase el Protocolo Adicional del OIEA; y que cumplierse con las obligaciones de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Viski 2012). Según la propuesta francesa, los Estados receptores también tendrían que concluir un acuerdo con el Estado proveedor sobre las garantías relativas al uso no explosivo de las tecnologías suministradas, garantizar la aplicación de salvaguardias eficaces a perpetuidad y aplicar las normas internacionales de seguridad y protección (McGoldrick 2011). La idea de establecer condiciones específicas para el suministro de TER sirvió de borrador durante varios años. Este proyecto de documento establecía ciertos criterios para transferencias de TER, entre ellos:

- A) Que una transferencia no repercuta negativamente en la situación de seguridad de un país;
- B) Que el Estado importador tenga una razón aceptable para la importación;
- C) Que, en caso de transferencia el Estado receptor colabore estrechamente con los proveedores en la construcción y el mantenimiento de las instalaciones de enriquecimiento y reprocesamiento.

Varios miembros del GSN se opusieron inmediatamente a estos criterios, entre ellos Estados Unidos, que se opuso a ellos por considerarlos demasiado laxos (Viski 2012). Washington D.C. rechazó un enfoque basado en criterios y siguió insistiendo en el planteamiento contenido en el discurso del presidente Bush de 2004. Estados Unidos daría su máxima prioridad a lograr una decisión del GSN para prohibir la exportación de TER a los Estados que no son parte del TNP (Kimball 2008). Sin embargo, algunos miembros de la UE rechazaron algunos de los criterios adicionales propuestos posteriormente por Estados Unidos por considerarlos demasiado subjetivos. Por ejemplo, los Países Bajos se opusieron a la propuesta de Estados Unidos de que los exportadores tuvieran en cuenta si las exportaciones de tecnología nuclear sensible podían estimular a otros a buscar tecnología similar. Los holandeses argumentaron que no se debería negar

el acceso a la tecnología nuclear a los miembros del TNP que estuvieran en regla (McGoldrick 2011). Al mismo tiempo, la motivación original de la cuestión se desvaneció del debate, especialmente cuando Estados Unidos empezó a considerar su propio acuerdo de cooperación nuclear civil con India. No obstante, dado que el tema de limitar las transferencias de TER ya había surgido, varios miembros del GSN adoptaron la cuestión y perpetuaron el debate casi una década (McGoldrick 2011).

Para llegar a un consenso, Estados Unidos cedió en varios puntos. Washington D.C. abogó por la llamada regla de la “caja negra” total, es decir, que incluso en el caso de que un Estado importador cumpliera la condición de suministro del Protocolo Adicional, sólo se transferiría la capacidad, no la tecnología. Más concretamente, en virtud de esta norma, los exportadores suministrarían *"sólo sistemas e instalaciones completas y llave en mano, y participarían, con el consentimiento del receptor, directamente en el funcionamiento de la instalación"* (Boese 2008). Estados Unidos también propuso que los proveedores consideraran si una transferencia estimularía a otros Estados de la región del país importador a buscar tecnología nuclear sensible, y que los proveedores no exportaran dicha tecnología a países que ya hubieran acordado abstenerse de importarla. En respuesta a la nueva postura de Estados Unidos, el GSN redactó un nuevo "texto limpio" en 2008, que intentaba tener en cuenta todos los puntos de vista y recibir finalmente el apoyo de todos los miembros. El texto limpio incluía los llamados criterios objetivos y subjetivos. Los criterios objetivos eran condiciones obligatorias que los proveedores debían tener en cuenta antes de completar una transferencia de TER. Los criterios subjetivos eran criterios adicionales que los proveedores podían tener en cuenta (Horner 2011). Es importante destacar que el texto limpio pedía que los nuevos criterios objetivos sustituyeran la palabra "restricción" de las directrices del GSN por los siguientes requisitos para los Estados receptores:

- A) Ser signatarios del TNP y cumplirlo;
- B) Tener un acuerdo de Protocolo Adicional con el OIEA y cumplirlo plenamente;
- C) Adherirse de forma coherente a las directrices del GSN;
- D) Aplicar los controles de exportación delineados en la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;

- E) Aplicar los controles de exportación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;
- F) Haberse comprometido a cumplir las normas mutuamente acordadas con los países receptores;
- G) Aplicar las normas de seguridad del OIEA y cumplir la legislación internacional en materia de seguridad nuclear (Lewis 2011).

Los criterios subjetivos incluían los propuestos anteriormente por Estados Unidos y algunos otros miembros del GSN en relación con consideraciones de estabilidad nacional y regional, acuerdos previos para abstenerse de adquirir TER, una razón coherente para desear la tecnología y si una transferencia se utilizaría con fines pacíficos. Además, el texto limpio alcanzaba un compromiso entre la posición de Estados Unidos sobre la regla de la caja negra y las opiniones contrarias, concretamente la de Canadá. La nueva propuesta, más limitada, pretendía someter a la regla de la caja negra la transferencia de la TER existente y toda la tecnología una vez desarrollada. Sin embargo, durante la fase experimental y de desarrollo, los Estados podrían coordinar y compartir la propia tecnología (Viski 2012).

Debido a las objeciones a estos criterios subjetivos por parte de algunos miembros no pertenecientes a la UE, el GSN no pudo adoptar el texto acordado¹⁴². Varios miembros se negaron a considerar las condiciones establecidas en el texto limpio, mientras que otros países apoyaron la modificación del texto, argumentando que los Estados con un historial intachable de no-proliferación deberían tener derecho a los usos pacíficos de la tecnología nuclear según el artículo IV del TNP.

En 2009, en sus esfuerzos por convencer al GSN de que adoptara estas nuevas condiciones, Estados Unidos llevó al G8 a adoptar una declaración unilateral de no realizar transferencias de TER, a pesar de que era bastante obvio que el GSN no adoptaría la posición de Estados Unidos a favor de limitar totalmente las exportaciones de TER a los países que aún no las poseen. En este sentido, los miembros del G8 acordaron adoptar el texto del GSN de 2008 como política nacional durante un año (Horner 2010). Esta decisión se prorrogó un año más en la cumbre del G8 de 2010, con el apoyo de Alemania,

¹⁴² Turquía, por ejemplo, se opuso a que se incluyera la estabilidad regional como un factor a tener en cuenta porque está situada cerca de Oriente Medio (McGoldrick 2011).

Francia, Italia y el Reino Unido. Sin embargo, la UE siguió comprometida con el objetivo de reforzar las directrices del GSN y, en su posición conjunta para la RevCon de 2010, se comprometió a promover un pronto acuerdo sobre "*el fortalecimiento de las directrices del GSN, en particular sobre el refuerzo de los controles de las exportaciones de tecnologías de enriquecimiento y reprocesamiento*" (Council of the EU 2010 párr.46). En un reflejo de compromiso sobre esta cuestión, la declaración del G8 transformó entonces su compromiso de acatar el proyecto de texto limpio de las directrices del GSN relativas a este tipo de transferencias, que aún no había sido adoptado oficialmente en el seno del régimen. Mientras tanto, Estados Unidos comenzó a aplicar su punto de vista original respecto a las transferencias de TER en sus acuerdos bilaterales de cooperación nuclear con los Estados receptores. Por ejemplo, Estados Unidos y Emiratos Árabes Unidos, en su Acuerdo 123 de Cooperación en Energía Nuclear Civil con Fines Pacíficos de 2009, incluyó una cláusula en la que los Emiratos se comprometen a abstenerse de adquirir o desarrollar capacidades de TER a cambio de cooperación nuclear (Bürkli et al. 2011). Sin embargo, esta política no se mantuvo, ya que Estados Unidos se dio cuenta más tarde de que presionar a los Estados para que adoptaran dicha cláusula perjudicaría su capacidad de concluir acuerdos de cooperación nuclear civil. De hecho, los acuerdos más recientes renuncian a esa cláusula a cambio de garantías de salvaguardia (Pearl 2010)

En julio de 2011, siete años después de que George W. Bush desencadenara el debate sobre el endurecimiento de las normas para el comercio de la TER, el GSN acordó finalmente un nuevo conjunto de directrices. El acuerdo estaba en consonancia con el objetivo de la UE de contar con una lista subjetiva de criterios. Así, los participantes del GSN acordaron que deberían "*autorizar la transferencia de instalaciones de enriquecimiento y reprocesamiento, así como de los equipos y la tecnología correspondientes*" sólo si el receptor es un Estado miembro del TNP; cumple con sus obligaciones en materia de salvaguardias; se adhiere a las directrices del GSN; aplica la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; ofrece garantías sobre el uso pacífico de la tecnología suministrada; cuenta con salvaguardias eficaces; garantiza la no transferencia "*a perpetuidad*", y ofrece medidas de seguridad y protección adecuadas (IAEA 2011, pp.1-2; Hibbs 2011). El 24 de junio de 2011, el Grupo de Suministradores Nucleares emitió una declaración pública en la que anunciaba el refuerzo de sus directrices sobre las transferencias de las TER. El texto final se publicó como INFCIRC 254/Rev.10/Parte I.

3. Contestación a la UE en materia de control de exportaciones y en el GSN

El desempeño o acción de la UE en el refuerzo de los controles internacionales sobre las tecnologías nucleares sensibles es, en el mejor de los casos, desigual. El resultado de los debates en Bruselas y las capitales europeas sobre cómo mejorar el control de las TER adolece de la misma falta de coherencia que afecta a la política europeas de no-proliferación en general. Los esfuerzos para evitar la difusión de las TER fueron impulsados por los Estados miembros de la UE, no por las instituciones de la UE en Bruselas (Meier 2008). Por ejemplo, la UE no fue capaz de articular una propuesta común para hacer avanzar el debate sobre los enfoques nucleares multilaterales, a pesar de que los europeos se encontraban en una posición única para promover tales conceptos ya que dos instalaciones de enriquecimiento multilaterales (Areva y Urenco) funcionan en Europa. En cambio, los miembros de la UE hicieron individualmente una serie de propuestas que a veces tenían una orientación política diferente. Las propuestas procedían, sobre todo, de los miembros de la UE que tienen intereses económicos en el mercado internacional del combustible nuclear y estaban muy influenciadas por las preferencias nacionales sobre el uso de la energía nuclear en general. Todo esto se traduce en resultados variados en lo que respecta al control de exportaciones.

Los cuatro criterios para los ENM adoptados en 2007 eran demasiado vagos para permitir discernir una posición europea única. La propuesta británica sobre los bonos de enriquecimiento es uno de los cuatro conceptos para reforzar las garantías del combustible nuclear que se han aprobado desde 2004, pero la propia UE no hizo nada para hacer avanzar el debate. La explicación de esta falta de aplicación coherente de la política acordada es que los intereses económicos y de seguridad siguen dominando las agendas de no-proliferación de los distintos países siempre que hay un vacío político. En general, el impacto de la UE fue mayor cuando pudo mediar entre estas dos posiciones extremas (Yudin 2010).

Debido a la contestación a la UE a la hora de asumir el liderazgo internacional en cuestiones de alto perfil, esta parece centrarse cada vez más en mejorar la aplicación de las normas, reglamentos y acuerdos de no-proliferación existentes. Muchas de las actividades actuales de la UE están relacionadas con la mejora de los controles de las exportaciones o la prestación de asistencia a terceros Estados para reforzar la aplicación de las obligaciones de no-proliferación a nivel nacional. La UE también es buena para proporcionar apoyo financiero y otros apoyos prácticos a organizaciones y acuerdos

relacionados con el control de armas y la no-proliferación. Estas son actividades importantes, pero por sí solas no impulsan el desarme, el control de armamentos y la no-proliferación (European Commission 2022).

La naturaleza fragmentada de los esfuerzos europeos para controlar las TER tiene varias explicaciones: Ni la Estrategia Europea de Seguridad ni la estrategia de la Estrategia Europea de No-Proliferación señalan como objetivo principal la mejora de los controles sobre el comercio de las TER. Los esfuerzos de la UE para abordar cuestiones como los controles de las TER, se reparten entre una serie de áreas temáticas, llevadas a cabo por una serie de actores con intereses diferentes y a veces contrapuestos (Zwolski 2011). Otra razón de la falta de coherencia es el hecho de que *"la Estrategia sobre las armas de destrucción masiva no es una "estrategia común" oficial, sino poco más que una declaración política sin un marco político establecido y un sistema de control, ni recursos (financieros) asignados"*(Van Ham 2011, p.2)

Con respecto al GSN, la contestación a la UE se ha visto enfatizada por la falta de una orientación política clara. La integración económica hace necesario que todos los miembros de la UE participen en los regímenes de control de las exportaciones. Así pues, aunque *"varios Estados miembros de la UE no suministran artículos incluidos en las listas de control del GSN ni actúan como puntos de tránsito importantes"* (Anthony et al. 2007, p.28), todos los miembros de la UE participan en el grupo. Sin embargo, aunque las políticas de control de las exportaciones de la UE están muy integradas, el grado de actuación en los regímenes es limitado. En el caso concreto del GSN, la UE no actúa como un bloque en el Grupo. Los esfuerzos para desarrollar nuevas directrices sobre el comercio de TER en el GSN se vieron obstaculizados por los intereses contrapuestos de los principales actores implicado en la negociación de las nuevas directrices. Para el caso concreto de la UE, ni la Estrategia Europea de Seguridad ni la Estrategia Europea de No-Proliferación señalan la mejora de los controles sobre el comercio de TER como un objetivo clave, lo cual desprovee de dirección o rumbo a la UE en esta materia. En consecuencia, las políticas se repartieron entre una serie de áreas temáticas, llevadas a cabo por una serie de actores con intereses diferentes, a veces contrapuestos (Grip 2011), tal y como demostró la interpretación de Francia de las nuevas directrices del GSN, donde el interés económico puede seguir socavando la unidad de la UE.

Por otra parte, la Estrategia Europea de No-Proliferación también señala que la UE *"trabaja para garantizar que el Grupo de Suministradores Nucleares condicione la*

exportación de artículos y tecnología nucleares y relacionados con la energía nuclear controlados a la ratificación y aplicación del Protocolo Adicional" (Council of the EU 2003). Sin embargo, a día de hoy todavía se está debatiendo lo que esto significa en la práctica. Los miembros de la UE no han sido capaces de ponerse de acuerdo sobre qué artículos nucleares deberían ser exportables a los Estados que no aplican un Protocolo Adicional.

Las reacciones de los Estados miembros a las directrices revisadas, si bien no son un indicio definitivo de su utilidad para reforzar la capacidad del GSN de combatir la proliferación nuclear, sí ofrecen una idea de las consecuencias inmediatas del cambio de normas, en particular en relación con la Estrategia Europea de No-Proliferación. La UE, aunque tiene estatus de observador en el GSN podría tomar varias medidas para reforzar sus objetivos de seguridad a la luz de las directrices revisadas sobre las transferencias de TER. Estas medidas tendrían que estar en consonancia con la Estrategia Europea de No-Proliferación de 2003, que hace hincapié en un enfoque multilateral eficaz de la no-proliferación y la promoción de entornos regionales e internacionales estables, utilizando los instrumentos jurídicos, políticos y económicos a su disposición para objetivos de seguridad. El objetivo de la UE de

"[trabajar] para mejorar los mecanismos existentes de control de las exportaciones y [abogar] por la adhesión a criterios eficaces de control de las exportaciones por parte de los países que están fuera de los regímenes y de control de las exportaciones por parte de los países que no pertenecen a los regímenes y acuerdos existentes" (Council of the EU 2003)

sigue la línea del GSN.

Al mismo tiempo, el párrafo introductorio 6 del Reglamento (CE) nº428/2009 establece que las decisiones tomadas con respecto a

"los artículos sujetos a control de las exportaciones deben ser conformes con las obligaciones y los compromisos que los Estados miembros han aceptado como miembros de los regímenes internacionales de no proliferación y los acuerdos de control de las exportaciones pertinentes, o mediante la ratificación de los tratados internacionales pertinentes" (Consejo de la UE 2009).

Esto significa que los Estados miembros de la UE, todos los cuales son miembros del GSN, están automáticamente obligados por cualquier de las directrices del GSN y deben aplicarlas en su en su legislación nacional y en sus mecanismos de aplicación. Para garantizar el cumplimiento de las directrices revisadas, la UE debería considerar la adopción de las condiciones para la transferencia de TER, o bien considerar la posibilidad

de recibir garantías de que los Estados comprenden y se comprometen plenamente con las directrices.

Conclusiones

Si bien los sistemas de controles de exportaciones a nivel internacional y europeo se vislumbran como robustos en términos jurídicos, la revisión realizada de los mismos en el presente capítulo nos ha revelado que la aplicación práctica de dichas normas y reglas no siempre se ha llevado a cabo acorde a lo esperado. A nivel internacional, el régimen de control de exportaciones ha sido más bien un ente en constante y continuo desarrollo conforme las eventualidades y acontecimientos internacionales se han desarrollado a lo largo de las décadas, el cual ha tratado de mantener en todo momento un delicado equilibrio entre los imperativos de seguridad y las ventajas competitivas comerciales.

A nivel europeo, curiosamente, podemos observar una evolución, desarrollo y tensión similar. Si bien es verdad que en términos jurídicos las normas comunitarias en esta materia son aún más robustas y específicas que a nivel internacional, resultado también de un constante proceso evolutivo que sigue desarrollándose a día de hoy, su aplicación en ocasiones resulta complicada y confusa, y lo que es más importante, no han derivado en la aplicación de una *praxis* comunitaria en términos de política exterior y de no-proliferación nuclear.

Las normas de la UE en esta materia resultan difíciles de aplicar primero por la propia dificultad inherente en el control de materiales y productos de doble uso, y segundo, por la tensión y disputa constante entre los Estados miembros de la UE y la Comisión por mantener la integridad del mercado común, es decir, la libre circulación de dichos materiales de doble uso por la propia UE; así como tener acceso y competitividad en los mercados internacionales de TER y de suministro de combustible nuclear. Esta segunda cuestión concretamente, ha llevado en el pasado a varios Estados miembros a tratar de circunvalar las normas comunitarias y realizar transferencias que en principio estarían prohibidas. Ahora bien, esto no quita mérito al intento por parte de la Comisión Europea de haber configurado uno de los sistemas más robustos de control de exportaciones del mundo.

Con respecto a la *praxis* política, si bien es verdad que el sistema europeo de control de exportaciones es minuciosamente completo en su forma y fondo, este no ha derivado en

la constitución de una aproximación europea común a los controles de exportaciones en foros e iniciativas internacionales. Como nos muestra el caso de los debates sobre las garantías nucleares multilaterales, los esfuerzos para evitar la difusión de las TER fueron impulsados por los Estados miembros de la UE, no por las instituciones comunitarias. La UE no fue capaz de articular una propuesta común para hacer avanzar el debate sobre los enfoques nucleares multilaterales, y los Estados miembros hicieron individualmente una serie de propuestas que a veces tenían una orientación política diferente a las del propio sistema europeo de control de exportaciones. La explicación de esta falta de aplicación coherente de la política acordada es que los intereses económicos y de seguridad siguen dominando las agendas de no-proliferación de los distintos Estados miembros siempre que hay un vacío político.

Con respecto al GSN, la supuesta infalibilidad de sus Directrices en materia de control de exportaciones no ha hecho más que cuestionarse a lo largo de las décadas siguientes a su creación. Primero con la evidencia del desarrollo clandestino del programa nuclear iraquí tras la Guerra del Golfo; y después a través del descubrimiento de la red clandestina de tráfico de material y tecnología nuclear de A.Q. Khan a países como Corea del Norte, Irán y Libia. Estos eventos, en gran medida, escenificaron una crisis en el régimen internacional de control de exportaciones, y más concretamente en los sistemas de controles del GSN. Esta crisis, tal y como hemos analizado en el presente capítulo, es el resultado de un entorno comercial global cambiante, así como de los intereses estratégicos (comerciales y de seguridad) de los Estados integrantes del propio Grupo.

Esto llevó en la década de los 2000 y 2010 a una revisión en profundidad de las Directrices del GSN, en la cual la UE y sus Estados miembros, participaron de forma muy activa. No obstante, siendo este un caso en el cual la UE podría haber mostrado liderazgo y determinación en sus posiciones y acción, llevó a cabo desempeño bastante incongruente. Los miembros de la UE no actuaron en general de forma unificada, y no se percibió una posición europea definida sobre las nuevas directrices del GSN. En este sentido, la contestación a la UE en el GSN se ha visto enfatizada por la falta de una orientación política clara, aún a pesar de que todos los Estados miembros de la UE forman parte del Grupo. Esto se debe a que, aun a pesar de que las políticas de control de las exportaciones de la UE están muy integradas, el grado de actuación en los regímenes de control de exportaciones es limitado. En el caso concreto del GSN, la UE no actúa como un bloque en el Grupo. En este sentido los intereses contrapuestos de los Estados miembros en

materia de comercio nuclear condicionaron significativamente su capacidad de actuación colectiva. Al mismo tiempo, ni la Estrategia Europea de Seguridad ni la Estrategia Europea de No-Proliferación señalan la mejora de los controles sobre el comercio de TER como un objetivo clave, lo cual desprovee de dirección o rumbo a la UE en esta materia. En consecuencia, las negociaciones se repartieron entre una serie de áreas temáticas, llevadas a cabo por una serie de actores con intereses diferentes, a veces contrapuestos (Grip 2011). Si bien finalmente las nuevas Directrices pudieron ser aprobadas, la interpretación de las mismas por parte de cada Estado de miembro varió significativamente dependiendo de sus intereses estratégicos en la industria y comercio nuclear.

En este sentido, y a pesar de que se ha creado un régimen común de control de las exportaciones en la UE, es necesario un sistema más integrado y armonizado a la luz de las discrepancias en el desarrollo económico y tecnológico entre los miembros más antiguos y los de más reciente adhesión. En concreto, se requiere un intercambio de información y una transparencia adecuados entre los Estados miembros y una cooperación más estrecha con el sector privado. Esto podría incluir el sistema de licencias electrónicas para simplificar los procedimientos administrativos y el intercambio de datos, así como la posible introducción de autorizaciones generales de exportación europeas para facilitar el comercio de bajo riesgo entre las empresas europeas. Una respuesta adecuada a los retos actuales del régimen de control de las exportaciones de la UE debería arrojar luz sobre las áreas sombrias de su funcionamiento, como la seguridad humana, los medios intangibles para la transferencia de tecnología, los avances técnicos y la terminología jurídica poco clara que existe en el propio texto del Reglamento. El fomento de una mayor cooperación entre los países asociados, el establecimiento de un diálogo permanente entre los socios comerciales, el inicio de un cambio hacia el modelo de gobernanza mundial, el aumento de la armonía entre los Estados miembros de la UE, la provisión de una definición más eficaz de las medidas de investigación de los controles de tránsito y transbordo, la resolución de los problemas de aplicación de las medidas de control y la mejora de la colaboración con los exportadores son cuestiones que deben tenerse en cuenta en la futura revisión del reglamento actual o en la introducción de un nuevo régimen europeo de control de las exportaciones de productos de doble uso.

El primer paso de la UE sería, por tanto, garantizar el cumplimiento de las directrices revisadas por parte de los Estados miembros. El Reglamento nº 2021/821 del Parlamento

Europeo y del Consejo de la UE controla las exportaciones, las transferencias, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso con el fin de garantizar que estos productos no contribuyan a la proliferación de armas de destrucción masiva. El reglamento especifica el comercio de doble uso, pero los materiales, instalaciones y equipos nucleares también están incluidos en la lista de control como productos de categoría 0 y varios productos de diversas categorías utilizan TER.

La UE también podría utilizar las nuevas condiciones para las transferencias de TER como una oportunidad para subrayar aún más el régimen de no-proliferación nuclear. Tanto si un país tiene la intención de recibir una transferencia de TER como si no, el cumplimiento de las condiciones establecidas en los párrafos VI y VII de las directrices del GSN refuerza los instrumentos legales que fortalecen los esfuerzos de no-proliferación en todo el mundo. Estos instrumentos, en lo que respecta a las armas nucleares, incluyen el TNP, la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Protocolo Adicional del OIEA, así como las salvaguardias del OIEA y el cumplimiento de la legislación nuclear internacional en materia de protección física y seguridad nuclear. La Estrategia Europea de No-Proliferación hace hincapié en el empleo de estos instrumentos jurídicos internacionales, así como en el apoyo a la mejora de los mecanismos y sistemas de verificación existentes. La continuación de estos esfuerzos es fundamental para mantener las capacidades de TER restringidas a aquellos países en conformidad con el derecho internacional.

Por último, la UE debe hacer frente a las consecuencias derivadas de las directrices revisadas del GSN con una voz uniforme. En el artículo 30.4 de la Estrategia Europea de No-Proliferación, la coordinación de la posición de la UE en el GSN se especifica como parte de un "*plan de acción vivo*" cuya aplicación es clave para maximizar la eficacia de la Estrategia. Sin embargo, lograr el consenso de la UE tras el acuerdo del GSN es un reto debido a los diferentes intereses de los Estados miembros. Por ejemplo, Francia, que tiene un acuerdo de cooperación nuclear civil con India, puede tener intereses diferentes a los de otro Estado miembro de la UE que no es proveedor nuclear. Este punto ha sido subrayado por Peter van Ham (2011a), quien cree que "*las divisiones entre los Estados miembros [hacen] difícil concebir una política común de la UE que tenga en cuenta los intereses económicos, políticos y de seguridad de la mayoría de los Estados miembros, por no decir de todos*". De hecho, las directrices revisadas suponen una importante prueba para la UE. Sin embargo, también le dan la oportunidad de adoptar una posición común

en el seno del GSN sobre las cuestiones de transferencia de TER. La cuestión de la adhesión de India se planteará inevitablemente en relación con su exención del GSN de 2008 y a raíz de las declaraciones de los proveedores tras los cambios en las directrices. Los Estados miembros de la UE deben actuar colectivamente para garantizar que cualquier decisión que se tome sea una decisión previsor y que no comprometa los objetivos de no-proliferación nuclear de la UE.

Capítulo VII: La UE y la asistencia técnica y financiera a la no-proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear

Introducción

La UE participa en iniciativas destinadas a apoyar los esfuerzos de no-proliferación mediante la prestación de asistencia técnica y financiera a organizaciones internacionales y a otros Estados. Los elementos clave de esta dimensión de la política europea de no-proliferación son: el apoyo a terceros Estados¹⁴³; el apoyo a las actividades del OIEA para reforzar los controles de los materiales nucleares y permitir a los Estados cumplir sus obligaciones en virtud de los acuerdos de salvaguardias; y el apoyo a la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCEN)¹⁴⁴, para establecer algunos de los conocimientos técnicos y la infraestructura necesaria para la eventual entrada en vigor del TPCEN.

En este sentido, la asistencia técnica y financiera de la UE en apoyo de la no-proliferación es otro claro ejemplo del enfoque de poder normativo de la Unión en este ámbito político. Estas actividades no son coercitivas, sino que la UE utiliza sus recursos técnicos y financieros para apoyar a otras organizaciones internacionales que cuentan con recursos bastante limitados, y para apoyar a los Estados menos desarrollados en el cumplimiento de sus compromisos internacionales y las buenas prácticas en materia de no-proliferación nuclear y usos pacíficos de la energía nuclear. La actividad, sin embargo, no es sólo técnica, sirve implícitamente al objetivo más amplio de reforzar un enfoque multilateral

¹⁴³ Por ejemplo, las iniciativas de Reducción Cooperativa de la Amenaza (RCA) con Rusia y otros antiguos Estados soviéticos para ayudar a garantizar el control de los materiales e instalaciones relacionados con las armas de destrucción masiva en la antigua Unión Soviética.

¹⁴⁴ La Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCEN) es una organización internacional que se creará tras la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, un Convenio que prohíbe las explosiones de ensayos nucleares. Su sede será Viena, Austria. La organización se encargará de verificar la prohibición de los ensayos nucleares y, por lo tanto, funcionará como un sistema de vigilancia mundial y podrá realizar inspecciones *in situ*. La Comisión Preparatoria de la OTPCEN y su Secretaría Técnica Provisional se crearon en 1997 y tienen su sede en Viena (Austria). Para más información véase la página web de la Organización a través del siguiente enlace: <https://www.ctbto.org/> (Acceso 21/04/2022)

de la no-proliferación basado en normas, tal y como prescribe la Estrategia Europea de No-Proliferación (Cottey 2014)

Ahora bien, la pregunta de investigación es la siguiente: ¿Es este papel y dimensión de la política europea de no-proliferación ampliamente reconocido, o incluso discernible? Así pues, nos planteamos la siguiente hipótesis secundaria:

H1: La UE no es contestada en materia de asistencia técnica y financiera debido a que existe una brecha de atribución que hace difícil demostrar que los esfuerzos de la UE han causado algún impacto.

Para verificar dichas hipótesis vamos a abordar en el presente capítulo los siguientes aspectos: primero, contextualizar en términos históricos la asistencia técnica y financiera de la UE. Segundo, analizar el apoyo de la UE a los organismos multilaterales de no-proliferación nuclear, concretamente al OIEA y a la OTPCEN. Y tercero, analizar ese mismo apoyo y cooperación con terceros Estados.

1. Origen y evolución de la asistencia técnica de la UE

En el ámbito de la asistencia técnica, la UE ha desarrollado durante mucho tiempo distintas capacidades en la materia. En 1981, EURATOM y el OIEA establecieron un programa de apoyo cooperativo destinado a proporcionar asistencia por parte de la entonces CE a las actividades del OIEA en el ámbito de las salvaguardias nucleares. El Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión Europea sigue gestionando a día de hoy el programa, especialmente aportando conocimientos técnicos y tecnología en ámbitos relacionados con la aplicación de las medidas de verificación de las salvaguardias, incluida la detección de materiales, actividades e instalaciones no declarados (European Commission 2013).

A partir de los años 1990, la UE comenzó a respaldar los esfuerzos de no-proliferación en regiones clave mediante programas de asistencia relacionados con la energía nuclear. Entre ellos se encuentran una serie de iniciativas que contribuyeron a los esfuerzos de la Federación Rusa en favor del control de armamentos y el desarme, así como la participación en la Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (ODEPC).

Con respecto al caso ruso, la UE no tardó en implicarse en los esfuerzos de reducción cooperativa de la amenaza (RCA). Este concepto se originó en el programa estadounidense Nunn-Lugar de 1991¹⁴⁵, diseñado para ayudar a los Estados sucesores de la antigua Unión Soviética a destruir los arsenales de armas de destrucción masiva y establecer salvaguardias verificables. Al ayudar a Rusia a mejorar la seguridad de su material e instalaciones nucleares, y a cumplir sus compromisos de desarme, el programa pretendía evitar el desvío de estos materiales para el tráfico ilegal. Las actividades de RCA de la UE en Rusia se desarrollaron en los ámbitos de las salvaguardias y los sistemas de contabilidad y control, la eliminación del plutonio y los proyectos para el antiguo personal de producción de armas, y se financiaron con la ayuda del programa TACIS¹⁴⁶. La UE centró los esfuerzos del RCA en los campos en los que ya tenía competencias y conocimientos: salvaguardias nucleares e investigación tecnológica, más que en el ámbito militar. Los instrumentos de la PESC, especialmente las Acciones Comunes, se adoptaron para permitir la realización de proyectos con implicaciones de defensa, ya que no entraban en el ámbito del primer pilar¹⁴⁷ y requerían una base jurídica diferente.

En lo que respecta a la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva como tal, la reorientación de los antiguos científicos soviéticos se convirtió en el ámbito más destacado de la intervención de la Unión Europea. Una de las principales amenazas para la seguridad internacional, directamente tras la desintegración de la Unión Soviética, fue la falta de empleo para miles de antiguos científicos soviéticos, cuyos conocimientos eran valiosos para los actores que deseaban desarrollar armas de destrucción masiva. Para prevenir esta amenaza, se crearon dos centros científicos: el Centro Internacional de

¹⁴⁵ Véase documento original de esta iniciativa en el siguiente enlace:

<https://web.archive.org/web/20070927215354/http://www.dtra.mil/oe/ctr/programs/> (Acceso 21/04/2022).

¹⁴⁶ TACIS es la abreviatura de "*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*" (Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes), un programa de asistencia técnica y exterior aplicado por la Comisión Europea para ayudar a los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (así como a Mongolia), en su transición hacia economías democráticas orientadas al mercado. TACIS está ahora incluido en el programa EuropeAid. Para más información véase el siguiente enlace:

https://web.archive.org/web/20110824105839/http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/nsi_en.htm (Acceso 21/04/2022).

¹⁴⁷ El pilar de las Comunidades Europeas se ocupaba de las políticas económicas, sociales y medioambientales. Comprendía la Comunidad Europea (CE), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, hasta su expiración en 2002) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

Ciencia y Tecnología (CICT) en Rusia y el Centro de Ciencia y Tecnología en Ucrania (CCTU)¹⁴⁸. El objetivo principal de estos centros era reorientar a los científicos para que pudieran utilizar sus conocimientos para fines pacíficos. Durante el periodo comprendido entre 1994 y 2003, más de 60.000 científicos recibieron apoyo a través de los centros de Rusia y Ucrania. Se invirtieron más de 500 millones de dólares en sus actividades, incluida la contribución de la Comisión Europea de casi 90 millones de euros. Según Kathrin Höhl (2003, p.13), la Comisión fue un socio ideal para desarrollar esta iniciativa, debido a su "*experiencia técnica, flexibilidad financiera y respaldo de centros de investigación nuclear (que pueden ayudar a evaluar las propuestas de investigación entrantes)*".

El perfil relativamente bajo de las actividades comunitarias canalizadas a través de TACIS, combinado con la falta de una burocracia permanente en el Consejo que se ocupase de la no-proliferación, permitió a la Comisión Europea desarrollar su asistencia de forma relativamente incontestada, exceptuando las críticas dirigidas a la eficacia real de TACIS (Sodupe y Benito 1998). Esto cambió tras la propuesta de reglamento de la Comisión de 2004 por la que se creó el Instrumento de Estabilidad (IdE)¹⁴⁹. En su

¹⁴⁸ Para más información sobre estos dos centros véanse los siguiente enlaces: <https://www.istc.int/> / <http://www.stcu.int/>

¹⁴⁹ El Instrumento de Estabilidad es un instrumento financiero y político a disposición de la Unión Europea. Es preparado a nivel estratégico por el SEAE y aplicado por la Comisión Europea. Su objetivo es triple:

- 1) Responder a las necesidades urgentes debidas a la inestabilidad política o a una gran catástrofe;
- 2) Construir las condiciones para la estabilidad a largo plazo, en particular abordando algunos riesgos y amenazas importantes que impiden la seguridad política y el desarrollo económico, como el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico ilícito, los riesgos químicos, biológicos y nucleares, pero también nuevos retos como las pandemias, la ciberdelincuencia, el cambio climático o la protección de las infraestructuras críticas;
- 3) Participar en el ciclo de gestión de crisis apoyando las operaciones de la PCSD y contribuyendo a restablecer la estabilidad tras la crisis o el conflicto.

El Instrumento de Estabilidad fue propuesto por la Comisión en septiembre de 2004 y creado por el Consejo y el Parlamento el 15 de noviembre de 2006 mediante el Reglamento nº 1717/2006. Sustituye al Mecanismo de Reacción Rápida (MRR), que se consideraba poco manejable ya que solo podía financiar proyectos de hasta seis meses.

En 2011 se iniciaron las negociaciones para el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE 2014-2020, que incluye la base jurídica del Instrumento de Estabilidad para ese periodo. Para más información véase el texto original del Reglamento en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1717&from=EN> (Acceso 21/04/2022).

propuesta original, la Comisión sugería que este nuevo instrumento de la UE permitiera prestar asistencia para los siguientes fines:

- a) Responder a los conflictos y a las amenazas a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, basándose en el Mecanismo de Reacción Rápida.
- b) Fomentar la cooperación entre la UE y terceros países en relación con los retos transfronterizos en materia de seguridad.
- c) Prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva.

El IdE, tras la expiración de TACIS en 2006, se convirtió en "*el único instrumento comunitario que puede abordar directamente las cuestiones relacionadas con los riesgos que presenta la fabricación de armas de agentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares*" (European Commission 2006). Además, la Comisión seguía disponiendo de recursos más importantes para proyectos de no-proliferación y seguridad nuclear en comparación con los recursos del Consejo en el marco de la PESC. Por ejemplo, en 2010, el presupuesto de la PESC para la no-proliferación y la seguridad nuclear fue de más de 22 millones de euros, mientras que el presupuesto medio anual del IdE y el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear para la no-proliferación fue de unos 112 millones de euros para el período 2007-2013 (Consejo de la UE 2007a).

Con respecto al caso de Corea del Norte, la UE desempeñó un papel muy limitado. La crisis de proliferación que estalló en 1993 como resultado del anuncio de Corea del Norte del abandono del TNP, fue gestionada exclusivamente por Estados Unidos que ha sido considerado sistemáticamente como el único interlocutor de Pyongyang. La posición de la UE consistió en apoyar las iniciativas de Estados Unidos y complementarlas con medios adicionales. Si bien la UE participó en una serie de incentivos y sanciones contra Corea del Norte, esto ha ocurrido predominantemente en el contexto del régimen de sanciones más amplio de Naciones Unidas (Ballbach 2022)

En 1997 la UE (representada por la Comisión Europea) se convirtió en miembro de la Junta Ejecutiva de la ODEPC, a la que aportó 115 millones de euros de financiación. Creada en 1995 tras la firma del Marco Acordado entre Estados Unidos y Corea del Norte de 1994, a la ODEPC se le encomendó la construcción de dos reactores de agua ligera a cambio del desmantelamiento del programa nuclear norcoreano (Davenport 2022a). La participación europea en la ODEPC fue criticada porque suponía una importante

contribución financiera de la Unión sin aportar ningún beneficio a la industria nuclear europea (Pacheco Pardo 2020). Cuando se renovó el tratado entre EURATOM y ODEPC tras su expiración en el año 2000, sus términos abrieron la posibilidad de que las empresas europeas participaran en contratos con la organización para la construcción de dos reactores de agua ligera, el acceso de ciudadanos europeos a los altos cargos de la secretaría general de la ODEC, la facilitación de contratos a compañías europeas que realizasen actividades en Corea, la exclusión de responsabilidades en caso de accidente, y garantizar que las decisiones en la junta ejecutiva de la ODEPC siguiesen tomándose por consenso (European Parliament 2001).

Ahora bien, la involucración de la UE en el caso de Corea del Norte también buscaba una resolución al conflicto entre las dos Coreas. En un intento de apoyar la reconciliación, la UE envió una troika de alto nivel a Pyongyang en 2001 para establecer relaciones diplomáticas entre Corea del Norte y la Comisión Europea e iniciar un diálogo sobre derechos humanos y el comercio. Todo ello condicionado a los avances con respecto al desmantelamiento del programa nuclear norcoreano. Sin embargo, la UE nunca llegó a ser parte del Dialogo de los Seis¹⁵⁰, por lo que quedó excluida de la gestión diplomática de la crisis norcoreana (Alexandrova 2019; Garrido Rebolledo 2020).

Tras las revelaciones de que Corea del Norte estaba desarrollando un programa clandestino de armas nucleares en octubre de 2002, y la subsiguiente decisión de la Junta Ejecutiva de la ODEPC de interrumpir las entregas de combustible pesado, la UE suspendió indefinidamente la asistencia técnica a dicho país de forma indefinida y congeló 20 millones de euros en contribuciones al ODEPC hasta que Corea del Norte mostrase su voluntad de volver al régimen de no-proliferación nuclear. La Comisión Europea también suspendió la aplicación de su documento de estratégico para Corea del Norte (Portela 2003).

Antes de la imposición de las sanciones de Naciones Unidas, la UE no impuso ninguna restricción a Corea del Norte mientras que Estados Unidos tenía un embargo total en vigor desde el final de la Guerra de Corea (1950-1953). Sin embargo, a diferencia de otros casos, donde la renuncia europea a unirse a las sanciones de Estados Unidos causó

¹⁵⁰ El diálogo de los seis pretendía encontrar una solución pacífica a los problemas de seguridad derivados del programa de armas nucleares norcoreano.

tensiones, la discrepancia sobre Corea del Norte no representó una fuente de discordia entre los Estados miembros.

2. El apoyo de la UE a las organizaciones multilaterales de no-proliferación nuclear

2.1. Organismo Internacional de la Energía Atómica

Sobre la base de los acuerdos de cooperación de 1976, EURATOM, representada por la Comisión Europea, tiene estatuto de observador en la Conferencia General anual del OIEA. A raíz de estos acuerdos, la Comisión Europea y el OIEA han desarrollado la cooperación en un gran número de ámbitos (European Parliament 2001), entre los que se incluyen:

- a) La aplicación del control de seguridad en la UE;
- b) El apoyo del CCI a la investigación y el desarrollo del control de seguridad del OIEA;
- c) El apoyo de la Comisión a la mejora de la seguridad nuclear en una serie de países de la UE;
- d) El apoyo financiero de la UE al Plan de Seguridad Nuclear del OIEA
- e) El apoyo del OIEA a la cooperación en la investigación sobre fusión nuclear.

La cooperación entre la Comisión y el OIEA se ha centrado durante mucho tiempo en el ámbito de las salvaguardias, sobre la base de los acuerdos de salvaguardia firmados por EURATOM y el OIEA. Sin embargo, la cooperación del OIEA con la Comisión Europea, y más ampliamente con la UE, se ha ampliado a lo largo de los años. Esto queda documentado por los proyectos apoyados por los instrumentos de la Unión Europea, como la Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes, el Programa de ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental y, más recientemente, el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión. Todo ello se ha complementado con las decisiones del Consejo de apoyar sustancialmente las actividades del OIEA en el marco de su Fondo de Seguridad Nuclear y las actividades reales de no-proliferación nuclear (Lundin 2012).

La primera acción común en apoyo de las actividades del OIEA en el marco de su programa de seguridad nuclear fue adoptada en 2004. Diez años después, la UE era una

de las mayores contribuyentes al programa. En total, la UE adoptó seis Acciones Comunes y Decisiones del Consejo en apoyo de las iniciativas OIEA entre 2004 y 2010, por un total de 33,7 millones de euros (Grip 2011a). No obstante, las acciones conjuntas no son la única fuente de financiación para el OIEA. La UE ha seguido utilizando una serie de instrumentos para financiar las actividades del organismo en materia de seguridad y protección nuclear, control de seguridad nuclear, control de seguridad técnica y el banco de combustible nuclear del OIEA. Según una estimación de la UE, las contribuciones colectivas al OIEA ascendieron a un total de 111,5 millones de euros desde 2003, de los cuales 46,2 millones se asignaron a seguridad nuclear y salvaguardias. La mayoría de las contribuciones se destinaron para el período 2007-2013 (European Union 2013). En junio de 2013, el OIEA y la Comisión Europea firmaron un nuevo acuerdo de contribución en el marco del Programa de Acción Anual de 2012 del Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear para el período 2013-2020. En virtud del acuerdo, la Comisión Europea acordó hacer una contribución de 9,26 millones de euros al OIEA, que sería utilizada por el programa de cooperación técnica del Organismo y por el Departamento de Seguridad Nuclear Tecnológica y Física para apoyar proyectos de seguridad. En 2021 este acuerdo fue de nuevo extendido (World Nuclear News 2021). Como muchos otros, la ayuda de la UE se ha destinado a proyectos específicos. Esto provoca un cierto grado de inflexibilidad en las organizaciones y corren el riesgo de desequilibrar las áreas temáticas y los países involucrados en la cooperación.

Por otra parte, y aún a pesar de que la Comisión Europea ha aplicado formalmente las acciones comunes destinadas al apoyo del OIEA, ninguna coordinación real con EURATOM se ha llevado a cabo. Las negociaciones sobre las acciones comunes se llevaron a cabo bilateralmente entre el OIEA y la unidad de la Comisión en la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX) responsables de su aplicación, debido a que tres de los cuatro principales instrumentos financieros necesarios para apoyar al OIEA se hayan en el ámbito comunitario y son gestionados por la Comisión Europea: el Instrumento de Contribución a la Estabilidad y la Paz, el Instrumento de Cooperación en Materia de Seguridad Nuclear y el Instrumento de Ayuda a la Preadhesión. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, los servicios que se ocupan de las cuestiones de no-proliferación se han reorganizado constantemente. Al mismo tiempo, los servicios que ejecutan importantes programas nucleares en la Dirección General de Cooperación

Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) también se reorganizaron y nuevos funcionarios asumieron funciones de ejecución (EURATOM 2015).

Con respecto a la prevención de crisis nucleares, no fue hasta 2008 cuando la UE tuvo su primera directiva de seguridad nuclear en vigor (Council of the EU 2009b). No obstante, el accidente de Fukushima¹⁵¹ demostró una continua falta de voluntad para pensar y discutir lo impensable. Las normas de seguridad nuclear no eran adecuadas y no se elaboraron suficientes planes de contingencia. Asimismo, dentro de la UE ha tenido lugar un amplio debate político y técnico sobre las normas de seguridad nuclear. En las estructuras de la UE no existía un entendimiento claro sobre cómo coordinar y avanzar en este ámbito. Se dejó a la iniciativa del Comisario de Energía, a su Gabinete y a los dirigentes de EURATOM la tarea de llevar adelante la coordinación con el OIEA. No se previó la posibilidad de que la crisis se extendiera también a la esfera intergubernamental. Esto dificultó la inclusión del Comisario de Energía en el orden del día de las reuniones ministeriales del OIEA. El Organismo no estaba preparado para una verdadera acción de gestión de crisis en la que participara la comunidad internacional en su conjunto. La UE no se había coordinado de antemano para hacer frente a una situación que podría haber tenido, si se hubiera producido más cerca de la UE o incluso dentro de la UE. La organización de un análisis completo de los problemas a los que se enfrentan la UE y el OIEA en el ámbito de la seguridad nuclear llevó mucho tiempo (European Commission 2022a). Por ello, desarrollos más palpables en el ámbito de la evolución de crisis resulta ser un objetivo más lejano. La UE ha optado por desarrollar un paradigma donde integre el análisis y la formación para hacer frente a las amenazas QBRN a través de los Centros de Excelencia en todo el mundo. En este contexto, el OIEA tiene mucho margen para mejorar por su cuenta en lugar de interactuar con la UE (European Parliament 2021b).

También en otros ámbitos clave, la participación de la UE en el OIEA dependía en gran medida del contexto y de las funciones específicas que desempeñaba la jerarquía en Bruselas. Por ejemplo, el hecho de que Javier Solana, con su formación como físico, pudiera entablar negociaciones con Irán en nombre de la comunidad internacional fue una afortunada coincidencia (Meier 2013). En este sentido, toda cooperación entre la UE y el OIEA requiere de expertos. Hasta hace poco, esto se consideraba principalmente un

¹⁵¹ La catástrofe nuclear de Fukushima Daiichi fue un accidente nuclear ocurrido en 2011 en la central nuclear de Fukushima Daiichi en Ōkuma, prefectura de Fukushima, Japón. La causa inmediata del desastre fue el terremoto y el tsunami de Tōhoku de 2011.

requisito técnico pertinente para los servicios de EURATOM, incluido el Centro Común de Investigación y sus institutos que se ocupan de cuestiones nucleares, llevando a que se desplegaran pocos expertos en Viena. La delegación de la Comisión Europea trató de adquirir personal adicional con conocimientos en los ámbitos pertinentes. No obstante, ese personal sólo podía contratarse en forma de expertos diplomáticos de los estados miembros. De hecho, durante mucho tiempo la delegación de la Comisión Europea estuvo compuesta por un único responsable de la política bajo el jefe de la delegación que se ocupaba de todo el espectro de organizaciones de las Naciones Unidas. Esta situación está cambiando lentamente. Se han desplegado más expertos en las nuevas delegaciones de la UE, pero siguen siendo principalmente diplomáticos (Vimont et. al 2021).

Por otra parte, se ha perdido poco tiempo en el debate sobre el papel de la UE en el OIEA tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Los representantes de otras agrupaciones regionales en el OIEA expresan a menudo incertidumbre sobre la naturaleza de la presencia de la UE en la organización. Esta falta de claridad persiste en gran medida tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La UE se percibe a menudo como un conjunto fragmentado de Estados que trabajan con y en el Organismo (Lundin 2012). En este sentido, la delegación de la UE tiene una relación complicada y poco óptima con el OIEA. La UE no es un Estado, y aunque es parte de muchas organizaciones internacionales e instrumentos jurídicos, no se reconoce a nivel de miembro en el sistema de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, no es correcto decir que la UE es sólo un observador; de hecho, la principal función de observador está asignada a EURATOM. La UE se encuentra en el contexto intergubernamental visto como un organismo regional, y como tal, desempeña un papel importante durante los principales procesos de desarrollo de la región. La UE es también un socio estratégico del OIEA tanto en lo que se refiere a ser uno de los principales donantes de muchos programas y actividades del OIEA, pero también debido a su promoción de las salvaguardias de la organización. La visibilidad de la UE es importante, pero a veces puede ser más importante permitir que el OIEA pueda hacer su trabajo. Este no siempre ha sido el objetivo principal de la labor realizada en la relación entre EURATOM y el OIEA y también no es la cuestión principal en la aplicación de la Estrategia Europea de No-Proliferación (Lundin 2012).

En los últimos años, la UE ha profundizado y reforzado su cooperación con el OIEA. Por ejemplo, en 2013 se estableció un nuevo mecanismo de cooperación entre altos funcionarios de ambas organizaciones (IAEA 2017). Junto con sus Estados miembros, la

UE es el segundo mayor donante del Fondo de Cooperación Técnica del OIEA. En este sentido, la UE ha reforzado su apoyo al OIEA en lo que respecta al fomento de la seguridad nuclear en todo el mundo, siendo un donante clave del fondo de seguridad nuclear, con más de 30 millones de euros comprometidos y más de 80 países apoyados con fondos de la UE desde 2004. La UE y el OIEA han coordinado estrechamente su apoyo a terceros países en este ámbito, incluido el grupo de trabajo de vigilancia de fronteras. Ello incluye el suministro de equipos de detección, así como la formación. Sólo la última decisión del Consejo en apoyo del OIEA (Council of the EU 2020a) proporcionó casi 12 millones de euros para apoyar las medidas de seguridad nuclear en 48 Estados de África, Asia, Oriente Medio/Región del Golfo y América Latina y el Caribe para las siguientes medidas:

- Sostenibilidad y eficacia del apoyo prestado a través de anteriores Acciones Comunes.
- Fortalecimiento de la infraestructura de apoyo a la seguridad nuclear de los Estados socios mediante el establecimiento de centros nacionales de apoyo a la seguridad nuclear
- Fortalecimiento de la infraestructura legislativa y reguladora de los Estados socios
- Fortalecimiento de las medidas de seguridad nuclear y otros materiales radiactivos
- Fortalecimiento de las capacidades de los Estados socios para hacer frente a los materiales nucleares y radiactivos fuera del control reglamentario

Además, se presta apoyo técnico al OIEA mediante numerosas consultorías, la elaboración de orientaciones técnicas relacionadas con la detección y la ciencia forense nuclear, la contribución a las actividades de formación del OIEA, la elaboración de programas de formación, el desarrollo de conceptos como el de capacidades básicas en la ciencia forense nuclear, participación en el programa coordinado de investigación sobre la detección y el análisis de muestras incautadas (IAEA 2015b).

Aunque se trata de una organización principalmente técnica, la UE percibe cada vez más al Organismo como un socio y un foro para posible acercamiento político a otras regiones y países, incluidos los socios estratégicos. Por ejemplo, el OIEA ha proporcionado una importante plataforma para establecer contactos y facilitar el diálogo entre la UE y China en materia de la no-proliferación nuclear (Lundin 2012). El papel de la UE como "*fu*

moderadora y constructiva en este contexto no debe subestimarse” (Lundin 2012, p.12).

Un aspecto cada vez más importante de las relaciones entre la UE y el OIEA son las acciones comunes de la UE en apoyo a los proyectos de seguridad y verificación nuclear del OIEA. La duda es ¿Qué consigue la UE con estos proyectos altamente técnicos que, por lo general, tratan de la seguridad (verificable) del material nuclear o radiactivo? ¿En qué medida contribuyen estos proyectos a la eficacia del OIEA? ¿Podría la UE hacer más? En términos más generales, cabría preguntarse si estos proyectos mejoran el desempeño y/o acción de la UE en el OIEA y reducen la contestación de la misma. A continuación, vamos a analizar de manera más específica dichos proyectos y/o apoyos específicos de la UE al OIEA para responder a estas preguntas.

2.1.1. El apoyo al sistema de salvaguardias del OIEA

La UE gestiona un eficaz sistema regional de salvaguardias nucleares, realizando inspecciones, informando y prestando apoyo técnico y científico a sus Estados miembros, en estrecha colaboración con el OIEA. El resultado es el pleno cumplimiento del Protocolo Adicional y la aplicación de las salvaguardias integradas en todos los Estados no poseedores de armas nucleares de la UE con actividades nucleares significativas.

En este sentido, el sistema de control de seguridad de EURATOM puede servir de modelo por excelencia para otras regiones del mundo que deseen aplicar el concepto de vecinos que controlan a sus vecinos. También la Agencia de Abastecimiento de EURATOM podría considerarse un modelo para otras regiones. La UE aporta sus setenta años de experiencia en el control de materiales nucleares al grupo del OIEA que redacta las orientaciones sobre la aplicación de la contabilidad de materiales nucleares a efectos de seguridad nuclear (EURATOM Supply Agency 2021)

A través de un conjunto de actividades definidas como salvaguardias, el OIEA trata de verificar que un Estado cumple con sus compromisos internacionales en virtud del TNP de no utilizar programas nucleares con fines armamentísticos. El sistema de salvaguardias se basa en una evaluación de la exactitud y exhaustividad de las declaraciones de un Estado al OIEA sobre el material nuclear y actividades relacionadas con la energía nuclear. La verificación del OIEA ayuda a garantizar que esos artículos no se desvíen o se utilicen indebidamente para ensamblar armas nucleares y que ningún artículo que deba ser declarado en virtud de las salvaguardias no se declaren. Esto, a su vez, ayuda a disipar

las preocupaciones de seguridad entre los Estados con respecto al desarrollo de armas nucleares (IAEA 2014a).

En este sentido, en virtud del TNP, el OIEA se convirtió en el instrumento con el que verificar los compromisos de uso pacífico contraídos en el marco del Tratado o acuerdos similares. El TNP ha hecho que los Estados no poseedores de armas nucleares que son parte del mismo deban someter todo el material y las actividades nucleares a las salvaguardias del OIEA y a concluir un acuerdo de salvaguardias con el Organismo (Priest 1995).

El sistema de salvaguardias reforzadas, basado en acuerdos de salvaguardias integrales, ha establecido un nuevo y más alto estándar para la verificación efectiva y cooperativa de los compromisos nucleares de los Estados. La ampliación de los mecanismos de verificación del OIEA, prevista en el Protocolo Adicional, son la forma más eficaz de abordar el problema de detectar actividades nucleares clandestinas o no declaradas. El Protocolo Adicional puede salvaguardar contra el desarrollo de programas clandestinos que no son detectables en el marco de los acuerdos de salvaguardias generales, que se basan en las declaraciones de activos nucleares de los Estados (IAEA 2014a).

La necesidad de universalizar el Protocolo Adicional y mejorar aún más las salvaguardias nucleares sitúa al OIEA en una posición central. Ningún otro Estado u organización fuera de la UE tiene la misma credibilidad, o es probable que goce de la confianza entre los países miembros del OIEA para permitir un acceso amplio e incluso no declarado a sus instalaciones nucleares. A la UE le interesa colaborar con el OIEA para reforzar el papel de este último como vigilante nuclear del mundo. La UE tiene que presionar desde dentro del OIEA, así como en otros contextos apropiados, para la aplicación universal del Protocolo Adicional por parte de todos los países, al menos en su diálogo político con terceros países. De hecho, todo el apoyo técnico a los países en el ámbito nuclear podría estar vinculado a condiciones de aplicación del Protocolo Adicional (IAEA 2014a).

La Comisión Europea coopera estrechamente con el OIEA en el ámbito de las salvaguardias, en lo que constituye un acuerdo regional único. Esta cooperación incluye la aplicación del control de seguridad en el territorio de EURATOM en el marco del Nuevo Enfoque de Asociación, junto con un diálogo continuo en el contexto de los comités de enlace. La cooperación va más allá de la aplicación del control de seguridad en la UE al programa de apoyo de EURATOM que ofrece el CCI, incluida la

investigación y el desarrollo del control de seguridad, el apoyo analítico y el desarrollo de aplicaciones técnicas, por ejemplo, equipos de vigilancia y detección (Murakami et al. 2007).

En este sentido, se puede decir que EURATOM y los Estados miembros han demostrado su compromiso con el sistema de control de seguridad reforzado al ratificar y aplicar el Protocolo Adicional. Además, la adhesión al Protocolo Adicional se ha convertido en una condición para la adhesión a la UE. La UE se pronuncia sistemáticamente en el contexto del OIEA a favor de una universalización del Protocolo Adicional, considerando que es la norma de verificación actual.

2.1.2 El programa de apoyo a la cooperación de la Comisión Europea (EC-SP)

La UE ha seguido prestando un importante apoyo técnico al OIEA en el ámbito de las salvaguardias nucleares a través del Programa de Apoyo Cooperativo de la Comisión Europea.

El Centro Común de Investigación de la Comisión Europea gestiona el EC-SP en estrecha colaboración con la Dirección General de Energía encargada de la aplicación del sistema de control de seguridad de EURATOM. Dos institutos del CCI con un programa de trabajo y técnico en el ámbito del control de seguridad salvaguardias nucleares colaboran activamente con el OIEA en el marco de la EC-SP: El Instituto de Materiales y Medidas de Referencia (IMMR), en Geel (Bélgica) y el Instituto de Elementos Transuránicos (ITU), en Karlsruhe (Alemania) e Ispra (Italia) (European Commission and European External Action Service 2014).

El EC-SP ha participado en hasta 117 tareas. Las áreas de trabajo incluyen:

- Técnicas de medición, incluyendo técnicas analíticas destructivas y análisis de partículas, ensayos no destructivos y técnicas de control de procesos. También incluye el desarrollo de materiales de referencia y partículas orientadas a las necesidades de salvaguardia.
- Contención, vigilancia y técnicas de sellado/identificación
- Recogida y tratamiento de la información, incluido el análisis de los datos comerciales

- Formación de inspectores: conjuntamente con inspectores de EURATOM o dirigida a las necesidades del OIEA.

2.1.3 Cooperación en materia de usos pacíficos de la energía nuclear

El papel del Departamento de Cooperación Técnica del OIEA es transferir tecnologías para usos pacíficos a países de todo el mundo. El Programa de Cooperación Técnica distribuye equipos, servicios y formación a más de 100 países y territorios, incluidos los países de la UE. Dado este amplio programa de desarrollo con importantes fondos temáticos, nacionales y regionales, el OIEA está muy interesado en una posible cooperación con la UE en los ámbitos de las nuevas aplicaciones para la salud la agricultura y el medio ambiente (IAEA 2016a).

La comunidad de desarrollo suele encontrar atractiva este tipo de solicitudes de financiación, por varias razones. En primer lugar, existe un esfuerzo global por limitar el número de objetivos de la ayuda al desarrollo a unos pocos, como la reducción de la pobreza, la salud y la educación. En segundo lugar, el OIEA no es percibido en general como una organización de ayuda al desarrollo. En tercer lugar, los países receptores no siempre priorizan los nichos. Por lo tanto, ha sido difícil conseguir el apoyo político adecuado para los proyectos relacionados con el desarrollo en el OIEA. Sin embargo, Estados Unidos ha priorizado este ámbito en los últimos años y la UE también desempeña un papel importante a través de los diversos instrumentos financieros y estructurales mencionados anteriormente. La UE está invirtiendo en terceros países, ya que está convencida de que sólo crear el marco jurídico y reglamentario necesario a través de la asistencia y el desarrollo de capacidades se puede realizar un uso seguro de las actividades y aplicaciones nucleares con fines pacíficos (Pearse 2021).

2.1.4 Garantías Nucleares Multilaterales

Otra posible área de cooperación es la creación de garantías nucleares multilaterales (GNM), que son esquemas diseñados para ofrecer garantías a los países sobre el acceso continuo a los combustibles nucleares sin tener que construir sus propias instalaciones de enriquecimiento de uranio, organizando el enriquecimiento o el almacenamiento bajo control internacional. Hay varias propuestas de esquemas de GNM, pero es evidente que

la credibilidad y la aceptación de cualquier proyecto multilateral de este tipo dependerá fundamentalmente de la participación del OIEA. El propio proyecto del OIEA para la creación de un banco de uranio poco enriquecido es el primer proyecto GNM que se ha realizado¹⁵². El proyecto recibió 20 millones de euros de la programación indicativa del IdE 2009-2011 y 4,3 millones de euros del presupuesto de la PESC para el período 2016-2021 (Council of the EU 2016). La Comisión Europea también aportó una valiosa experiencia técnica en este ámbito, entre otras cosas por su participación en la Agencia de Abastecimiento de EURATOM.

Para apoyar las iniciativas de Garantías Nucleares Multilaterales, se ha firmado un contrato con el OIEA para contribuir al banco de uranio poco enriquecido para la utilización de la energía nuclear. El banco de uranio poco enriquecido, propiedad del OIEA y gestionado por el propio organismo, suministrará a los países que introduzcan programas nucleares civiles combustible nuclear seguro, limitando así los riesgos de proliferación asociados. En cuanto a los Estados participantes, este sistema reducirá los riesgos de interrupción del suministro de combustible por razones políticas (IAEA 2019a).

Tal y como observamos en anteriores capítulos, el concepto de enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear se contempla desde hace décadas. Un banco de combustible nuclear controlado por el OIEA es esencial para reducir los peligros en materia de seguridad nuclear en el mundo porque la misma tecnología de enriquecimiento puede utilizarse para producir tanto uranio poco enriquecido para reactores nucleares y uranio altamente enriquecido para armas nucleares. Por lo tanto, los enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear, en general, y la creación de banco de combustible nuclear, en particular, tienen potencial para facilitar el uso pacífico de la energía nuclear al tiempo que garantizan a la comunidad internacional de que las partes sensibles del ciclo del combustible no se difundan indebidamente y, en consecuencia, sean menos vulnerables al uso indebido para fines no pacíficos (IAEA 2005).

El objetivo específico de la contribución del IPE a este proyecto es apoyar, como primer paso, la opción del banco de combustible nuclear adoptada por el OIEA, garantizando al

¹⁵² Aprobado por la Junta de Gobernadores del OIEA el 3 de diciembre de 2010. Para más información véase el siguiente enlace: <https://www.iaea.org/topics/iaea-low-enriched-uranium-bank> (Acceso 21/04/2022).

mismo tiempo el cumplimiento de criterios básicos como la compatibilidad con el mercado, la seguridad del suministro, la coherencia con los tratados y acuerdos internacionales de no-proliferación existentes y la ausencia de cualquier impacto negativo sobre la proliferación. Los órganos competentes del Consejo de la UE, en cooperación con el OIEA, redactaron una acción común para apoyar las actividades relacionadas con la seguridad (Consejo de la UE 2016).

2.2. Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares

Otro ejemplo del enfoque de poder normativo de la UE en materia de no-proliferación es el TPCEN. Desde la conclusión del Tratado en 1996, la UE ha invertido importantes esfuerzos diplomáticos en tratar de persuadir a otros Estados para que firmen y ratifiquen el Tratado. Los objetivos de la UE son dos:

1. Allancar el camino para la eventual entrada en vigor del Tratado
2. Garantizar que el mayor número posible de Estados firme y ratifique el mismo, contribuyendo así a mantener una norma mundial contra los ensayos nucleares, aunque el tratado aún no haya entrado en vigor.

De nuevo, los principales instrumentos de la UE son el compromiso colectivo de sus Estados miembros con el TPCEN y el compromiso diplomático con otros Estados. El hecho de que todos los miembros de la UE hayan firmado y ratificado el Tratado contribuye a apuntalar su legitimidad. La norma mundial contra los ensayos de armas nucleares y el ejemplo y el compromiso de la UE han animado a otros Estados a firmar y ratificar el TNP. El apoyo de la UE a las medidas provisionales para establecer la OTCEN también ha contribuido a mantener un cierto grado de impulso para el Tratado. Es evidente que, sin el apoyo de la UE, el consenso mundial contra los ensayos de armas nucleares se habría debilitado y el TPCEN podría haber colapsado por completo en la década de los 2000. Al mismo tiempo, el Tratado ilustra las limitaciones del enfoque del poder normativo de la UE en materia de no-proliferación nuclear. En relación con Estados clave que han firmado el tratado, pero aún no lo han ratificado (China, Egipto, Irán, Israel y Estados Unidos), o que aún no lo han firmado (India, Pakistán y Corea del Norte), el poder normativo de la UE parece haber tenido poco o ningún impacto (Cottey 2014).

La relación de la UE con el TPCEN y la OTCEN ha sido notable desde varios puntos de vista. En primer lugar, la única potencia nuclear de la UE, Francia, ha firmado y

ratificado el Tratado. En segundo lugar, la UE también ha contribuido en gran medida al establecimiento de los mecanismos de verificación de la OTPCEN. En particular, entre 2006 y 2009 el Consejo de la UE aportó más de 5 millones de euros a la organización, y en julio de 2010 el Consejo de la UE aportó 5.280.000 euros a la OTPCEN para reforzar sus capacidades de vigilancia y verificación. Hasta día de hoy, esta ha sido la mayor donación voluntaria jamás realizada por la UE a la organización, con lo que los Estados miembros de la UE representaron el 40% del presupuesto global de la misma (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization 2010). Desde entonces, se han adoptado cuatro Decisiones del Consejo (Decisiones 2012/699/PESC; Decisión (PESC) 2015/1837; Decisión (PESC) 2018/298; y Decisión (PESC) 2020/901) en apoyo a la organización donde las aportaciones de la UE han logrado mantener, e incluso superar, las cuantías anteriores.

2.3. Otros ámbitos de cooperación y asistencia técnica multilateral

2.3.1 Resolución 1540, 1977, y 2325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

De conformidad con la Estrategia Europea de No-Proliferación, que establece el objetivo de fomentar el papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de mejorar su experiencia para hacer frente a los desafíos de la proliferación, la UE apoya la aplicación de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, su decisión de ampliación 1977 (2011), y su última actualización 2325 (2016).

La UE ha aplicado la Decisión 2008/368/PESC del Consejo (Consejo de la UE 2008a) con un importe financiero de 475.000 euros. Una nueva Decisión del Consejo fue adoptada en 2013, la cual fue enmendada en 2015 y revisada de nuevo en 2017, con el fin de crear capacidades para establecer y mantener la protección física y la contabilidad de los materiales sensibles de doble uso (Council of the EU 2013; 2015a; 2017). En esta última revisión, la contribución de la UE a la actividad del Comité 1540, y sus proyectos derivados, alcanzó los 2,6 millones de euros.

El objetivo es promover la creación de capacidades a nivel nacional y regional para avanzar en la plena aplicación de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, centrándose en uno de los ámbitos clave de la resolución, a saber, la protección física y la contabilidad de los materiales conexos. Para ello, la UE ayuda a los Estados a cumplir sus requisitos de desarrollar y mantener medidas apropiadas y

eficaces para contabilizar y asegurar dichos artículos en la producción, uso, almacenamiento o transporte; y desarrollar y mantener medidas apropiadas y eficaces de protección física.

La mayoría de los socios de la UE se han comprometido a promover la plena aplicación de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que impone obligaciones vinculantes a todos los Estados para que adopten leyes que impidan la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores, y establezcan controles internos adecuados sobre los materiales relacionados para evitar su tráfico ilícito. También fomenta una mayor cooperación internacional en estos esfuerzos (UNSC 2004). Más allá de esta resolución específica, los intercambios y las consultas tienen lugar regularmente en el contexto de las Naciones Unidas.

2.3.2. La Asociación Mundial del G8 contra la proliferación de armas y materiales de destrucción masiva

El G8 lanzó la Asociación Mundial contra la Propagación de Armas y Materiales de Destrucción Masiva en la Cumbre de Kanaskis de 2002. Con más de 20.000 millones de dólares prometidos para el programa a lo largo de diez años, el compromiso del G8 se centró inicialmente en Rusia y los países de la antigua Unión Soviética en los ámbitos de la destrucción de armas químicas, el desmantelamiento de submarinos nucleares, la seguridad nuclear y radiológica, la reorientación de antiguos científicos especializados en armamento y la no-proliferación biológica. El compromiso incluía también una invitación a otros países para que participaran en la iniciativa, y desde entonces trece países no pertenecientes al G8 se han unido a la Asociación como donantes de proyectos.

La UE ha seguido siendo un importante contribuyente a la Asociación Global del G8. Por ejemplo, en el marco del IdE, invirtió unos 300 millones de euros con varios terceros países en la mitigación de riesgos QBRN durante el periodo 2007-2013. Desde 2014 en adelante, las actividades y financiación de la UE para con la Asociación Global del G8 se han canalizado y desarrollado a través de los Centros de Excelencia QBRN de la Comisión Europea. En este sentido, las actividades de la UE en el marco de la Asociación Global del G8 incluyen la asistencia en materia de seguridad nuclear, la participación de los científicos pertinentes, los controles de exportación, vigilancia de fronteras,

financiación ilícita, la bioseguridad y, en general, el tráfico ilícito de materiales nucleares y radiológico (European Commission – Sin Fecha).

Por otra parte, la Comisión Europea ha comprometido más de 800 millones de euros a través del G8. Otros miembros europeos del G8 también han comprometido cantidades de dinero similares. La contribución global de la UE, incluyendo las de los miembros del G8, asciende a 3.000 millones de euros, una suma considerable, aunque no llega ni a la mitad de la comprometida por Estados Unidos (7.600 millones de euros) (EEAS 2016a).

La primera fase de la iniciativa finalizó en 2011; desde entonces, la nueva fase tiene un alcance geográfico más amplio y trata de incluir a nuevos miembros, concretamente China, India, Brasil y Sudáfrica. La nueva fase también ha mejorado la conexión entre la iniciativa del G8 y el multilateralismo efectivo, centrándose especialmente en la aplicación de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Akbulut 2013).

2.3.3. Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (IGCTN)

La Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear es una asociación internacional de 89 países y seis observadores oficiales que trabajan para mejorar la capacidad a nivel nacional e internacional de prevención, detección y respuesta a un evento terrorista nuclear. Los socios se unen a la IGCTN respaldando la Declaración de Principios¹⁵³, un conjunto de objetivos generales de seguridad nuclear. Los países asociados organizan y acogen talleres, conferencias y ejercicios para compartir las mejores prácticas de aplicación de la Declaración de Principios.

La UE está firmemente comprometida a contribuir, de manera tangible y constructiva, a las actividades del IGCTN, y continuó durante la década de 2010 a participar activamente, junto con las demás naciones asociadas y observadores del IGCTN, en los trabajos del grupo con el fin de reforzar la cooperación internacional para avanzar en las capacidades en técnicas forenses nucleares, los mecanismos de intercambio de información y la formación y educación del personal de seguridad nuclear. Por ejemplo, la UE participa

¹⁵³ La Declaración de Principios es un conjunto de objetivos generales de seguridad nuclear. Véase el documento original en el siguiente enlace:

https://www.gicnt.org/content/downloads/sop/Statement_of_Principles.pdf (Acceso 21/04/2022).

activamente en las actividades del Grupo de Aplicación y Evaluación del IGCTN, tanto en los ámbitos de mecanismos de detección y respuesta nuclear, incluyendo la ciencia forense nuclear, así como el grupo de trabajo sobre respuesta y mitigación, áreas prioritarias del IGCTN en la lucha contra el terrorismo nuclear (European Commission – Sin Fecha; IAEA 2014b).

2.3.4. Cooperación regional

Por último, como parte de sus esfuerzos por reforzar el tejido multilateral a nivel mundial, la UE apoya las iniciativas regionales de no-proliferación y promueve los diálogos interregionales. Por ejemplo, la UE apoya el difícil proceso hacia el establecimiento de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, entre otras cosas mediante la organización de seminarios para promover el diálogo y fomentar la confianza (Consejo de la UE 2012a). Más recientemente, la UE ha señalado la necesidad de identificar las lecciones aprendidas de los esfuerzos para avanzar en la Zonal Libre de Armas de Destrucción Masiva durante el período 1996-2015; crear capacidad analítica para apoyar nuevas ideas sobre cuestiones de seguridad regional y la Zona Libre de Armas de Destrucción Masiva, incluyendo el aprovechamiento de las lecciones del establecimiento de otras zonas regionales libres de armas nucleares; cotejar ideas y desarrollar nuevas propuestas sobre cómo avanzar en el tema (Council of the EU 2019). Para ello, la UE ha establecido una red regional de expertos e instituciones relevantes; divulgado las entrevistas y la revisión de la literatura y la recopilación de documentación relevante; llevado a cabo un evento paralelo en la Primera Comisión de la Asamblea General en octubre de 2019; un taller, que reunió a entre 15 y 20 miembros de la red regional de la iniciativa y miembros del grupo; se han llevado a cabo 50 entrevistas individuales con individuos de dentro y fuera de la región; se han llevado a cabo seis pequeñas reuniones facilitadas por el instituto de investigación de expertos relevantes en la región; se ha redactado un borrador completo del informe del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) sobre la iniciativa de la Zona Libre de Armas de Destrucción Masiva en Oriente Medio, que se puso a disposición de los Estados miembros de las Naciones Unidas y de la Oficina de Asuntos de Desarme; se espera llevar a cabo un acto especial organizado al margen de la Conferencia de Revisión del TNP de 2020/2022, así como una reunión organizada en la sede de las Naciones Unidas paralela a este evento para presentar las actualizaciones y los resultados

pertinentes del proyecto a los Estados miembros de la Organización y a otras partes interesadas; se han llevado a cabo dos talleres con múltiples partes interesadas para examinar el resumen de las opciones y las recomendaciones sobre el camino a seguir; y se han publicado los restantes documentos informativos en los que se exponen las opciones y perspectivas que se han identificado como potencialmente prometedoras para las perspectivas de mejora de la cooperación regional en materia de seguridad, entre otras cosas, a través de una Zona Libre de Armas de Destrucción Masiva en Oriente Medio (Council of the EU 2019).

Mucho más allá de la vecindad de la UE, en 2007 la UE y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) adoptaron un Plan de Acción, el cual fue renovado en 2013 y 2018, que incluye referencias a la no-proliferación de armas de destrucción masiva tales como la cooperación en la lucha contra la transferencia ilegal de armas pequeñas y ligeras, de conformidad con el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos¹⁵⁴; explorar los esfuerzos para regular o mejorar la regulación del comercio internacional de armas convencionales; promover la cooperación en la mitigación de los riesgos QBRN sobre la base de los logros de los Centros de Excelencia de la UE; y explorar la cooperación regional en materia de control de las exportaciones de doble uso, de conformidad con las leyes y políticas respectivas. (ASEAN 2018). También se ha establecido un diálogo con los socios estratégicos asiáticos de la UE en el contexto del Foro Regional de la Asociación de Naciones de Asia Oriental (FRANAO). De hecho, estas cuestiones se han abordado de manera regular en la Reunión Intersesional del FRANAO sobre la no-proliferación y el desarme, creada en 2008, que se centra sobre todo en la aplicación regional de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También se ha producido cooperación en el seno de la Reunión Asia-Europa (ASEM). Los ministros de Asuntos Exteriores del ASEM emitieron una declaración sobre la no-proliferación en 2003, reafirmando la importancia de las normas y los tratados internacionales. Por último, con respecto a Asia, las directrices de 2012 sobre la política exterior y de seguridad de la UE en Asia Oriental subrayaban la importancia de la cooperación regional en esta materia (Council of the EU 2012), pero ofrecían pocas especificaciones sobre como abordar5 la cuestión con los países asiáticos.

¹⁵⁴ Véase el documento completo del Programa de Acción en el siguiente enlace: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/507/23/PDF/N0150723.pdf?OpenElement> (Acceso 21/04/2022).

Además, cabe señalar que estas directrices no se han revisado, actualizado ni modificado en 10 años. En este sentido, a pesar de su apoyo, la contribución de la UE a estas iniciativas regionales en Asia es menos activa de lo que podría ser.

Por último, se han celebrado algunos debates a nivel interregional entre la UE y América Latina (Mercosur) y África (Unión África). Con este último, se han establecido contactos con la Comisión Africana de la Unión Africana sobre Energía Nuclear (Afcone), con el fin de explorar las posibilidades de desarrollar proyectos conjuntos (Anthony y Grip 2013). No obstante, a diferencia de otras regiones África y Latino América no figuran en las prioridades de la UE como socios, ni como amenazas, en términos de no-proliferación.

3. El apoyo de la UE a terceros Estados

3.1. Acuerdos EURATOM

La cooperación nuclear internacional de EURATOM que cubre el comercio de materiales y equipos nucleares incluye obligaciones para ambas partes sobre la adhesión a las más estrictas normas internacionales de protección física y de control de las exportaciones nucleares. Esto refleja la política de EURATOM de fomentar el uso responsable de la energía nuclear por parte de los Estados que deciden incluir la energía nuclear en su combinación energética. A este respecto, cabe mencionar el papel de la Asociación Europea de Investigación y Desarrollo de Salvaguardias (AEIDS) y el Instituto de Gestión de Materiales Nucleares (IGMN) como plataformas de cooperación técnica, intercambio y convergencia sobre salvaguardias nucleares y seguridad nuclear incluyendo la ciencia forense nuclear (Bouquet 2001).

En el ámbito de las salvaguardias nucleares, de I+D y seguridad nuclear, EURATOM y el Departamento de Energía de los Estados Unidos firmaron un nuevo acuerdo el 2 de noviembre de 2010, que sustituye al antiguo acuerdo firmado en 1995. Además de los ámbitos de I+D en materia de control de seguridad nuclear, se han definido nuevos ámbitos de cooperación: tecnologías y metodologías relacionadas con la lucha contra el tráfico ilícito, la ciencia forense nuclear y las bases de datos, herramientas de información de fuentes abiertas; aspectos técnicos del control de las exportaciones incluida la formación técnica, la gestión de emergencia, y formación en seguridad nuclear. Además, el Departamento de Energía de los Estados Unidos y EURATOM decidieron aumentar sus esfuerzos de coordinación para cooperar con terceros países y con las organizaciones

internacionales pertinentes que puedan contribuir a la mejora de la seguridad nuclear (European Commission and European External Action Service 2012).

La cooperación con Rusia se ha desarrollado principalmente a través del programa TACIS de la UE. Numerosos proyectos en el ámbito de la contabilidad y el control del material nuclear y en la lucha contra el tráfico ilícito de materiales nucleares, incluida la ciencia forense nuclear se han llevado a cabo como resultado de una cooperación muy estrecha entre la UE y Rusia (European Commission and European External Action Service 2012).

Con el Organismo de Energía Atómica de Japón, el ámbito de la cooperación se ha ampliado para incluir, además de las salvaguardias nucleares, actividades en el ámbito de la seguridad nuclear y la ciencia forense. La cooperación en materia de formación en materia de seguridad nuclear representa un componente importante de la cooperación, principalmente en relación con el centro de apoyo a la seguridad nuclear que creó Japón (Anthony 2013)

Por otra parte, se espera que se incluya alguna nueva propuesta para aumentar la cooperación en el ámbito de la seguridad nuclear y la protección nuclear entre EURATOM y China. En el ámbito de las salvaguardias y la seguridad, se han celebrado reuniones entre la UE y la Autoridad China de Energía para definir las áreas de cooperación (European Commission 2019a)

3.2. Centros de Excelencia

Tal y como hemos observado anteriormente, el grueso de la asistencia técnica y de la cooperación al desarrollo ofrecido por la UE se ha centrado en su entorno geográfico inmediato, y más concretamente, en el espacio post-soviético. Desde 2003 en adelante, sin embargo, la UE cambió lentamente su enfoque geográfico de la antigua Unión Soviética para incluir otras regiones importantes como el norte de África y Oriente Medio (Kienzle 2013). También comenzó a ejecutar sus proyectos independientemente de los esfuerzos de Estados Unidos. Inicialmente, estos proyectos se centraron en la transferencia de normas europeas en el ámbito del control de las exportaciones de materiales y tecnologías relacionados con las armas de destrucción masiva.

El avance de la reorientación de la UE se produjo con la adopción del ya mencionado Instrumento de Estabilidad en 2006. Al establecer la no-proliferación como la máxima prioridad del componente a largo plazo del Instrumento, la UE puso a su disposición los

recursos necesarios para poner en marcha proyectos de divulgación más ambiciosos. En términos prácticos, esto significó que se destinaron alrededor de 300 millones de euros a proyectos en esta área (Kienzle 2013). Este esfuerzo culminó en la iniciativa para establecer una red de Centros de Excelencia destinados a la mitigación de los riesgos asociados al ámbito químico, biológico, radiológico y nuclear (Mignone 2013). Además de la reorientación geográfica, la iniciativa tiene también un enfoque temático más amplio y se ocupa de cualquier tipo de riesgo QBRN. En cooperación con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para la Investigación sobre la Delincuencia y la Justicia y el Centro Común de Investigación de la UE, tiene como objetivo específico establecer pequeñas secretarías regionales en todo el mundo que puedan actuar como puntos de referencia para los conocimientos técnicos regionales sobre los riesgos QBRN y la mitigación de riesgos.

En principio, la creación de Centros de Excelencia en África, la región del Mar Negro, Asia central y sudoriental y Oriente Medio es útil para aumentar la capacidad institucional de estos países para luchar contra los riesgos QBRN. La diferencia entre los riesgos de proliferación de armas de destrucción masiva y riesgos QBRN ha sido parte del debate, tanto dentro de cómo entre los Estados miembros de la UE y las instituciones de la UE. Aunque la diferencia puede ser más política que técnica, la proliferación de armas de destrucción masiva se refiere principalmente a armamento y tecnología a gran escala, mientras que los riesgos QBRN se refieren principalmente a las llamadas "bombas sucias" y el uso a pequeña escala de material peligroso por parte de agentes no estatales. En 2009 la UE adoptó un Plan de Acción QBRN destinado a reforzar la seguridad interna de la UE contra estas amenazas (Council of the EU 2009). Dado que abordar los riesgos QBRN implica principalmente la protección civil, es de naturaleza muy diferente a la de la no-proliferación de armas de destrucción masiva y tiene poco que ver con la PESC como tal. Con el establecimiento de una red de estos centros, la UE busca abordar varias cuestiones en lo que respecta a su política de no-proliferación (European Commission – Sin Fecha):

- 1) La UE intenta ir más allá de los retos de la proliferación de armas de destrucción masiva en sentido estricto y aborda todos los retos de la proliferación derivados de los materiales, productos y tecnologías QBRN.
- 2) La iniciativa busca desarrollar una visión global y regional de la política de no-proliferación de la UE.

- 3) El objetivo es crear o constituir capacidades locales en los Estados socios con los cuales los centros son establecidos.

Los centros se ocupan de diferentes mecanismos de mitigación de los riesgos QBRN como es el desarrollo de conocimiento y transferencia de las mejores prácticas; la creación de capacidades para afrontar los incidentes QBRN; el desarrollo de un sistema de seguridad nuclear nacional integrado; y/o la planificación de respuestas nacionales para eventos QBRN en los países socios (Kienzle 2013).

La gestión de los Centros de Excelencia cae bajo el mandato de la DG DEVCO y es una estructura de apoyo para la Comisión en su aplicación de la ayuda a la no-proliferación de armas de destrucción masiva. Los Centros de Excelencia QBRN se apoyan en el Centro Común de Investigación, así como en centros regionales, equipos nacionales y la colaboración internacional para desarrollar herramientas y métodos para apoyar el trabajo de los mismos.

Están diseñados para utilizar la capacidad de la UE de crear redes y reunir a expertos en materia de riesgos relacionados con las armas químicas, biológicas y nucleares con el objetivo de reforzar la cultura regional de la seguridad y la protección. Los Centros de Excelencia se hayan actualmente en 62 países. En este sentido, la Comisión Europea ha creado centros regionales de excelencia QBRN en Oriente Próximo, el Sudeste Asiático, Ucrania y el Cáucaso Meridional, en cooperación con organizaciones regionales, como la Liga Árabe y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

Las secretarías desempeñan un papel importante a la hora de garantizar un buen nivel de cooperación y coordinación con los países asociados a través de sus puntos focales nacionales y los equipos nacionales QBRN, y facilita la ejecución de proyectos en las distintas regiones. En particular, las secretarías son responsables de apoyar a los países en la identificación de necesidades, formulación de propuestas de proyectos de interés regional, el desarrollo y mejora de los planes de acción nacionales QBRN y la ejecución de los proyectos seleccionados.

Cada seis meses, las secretarías regionales organizan una mesa redonda para todos los puntos focales nacionales de la región para coordinar las actividades, intercambiar puntos de vista y opiniones y garantizar que las redes del Consejo de Europa aborden adecuadamente los aspectos legales, reglamentarios, de control científico-técnico, de aplicación judicial y organizativa, con el fin de mitigar los riesgos QBRN. Además,

abordan necesidades a través de proyectos específicos a medida, y la pertenencia a una red internacional de expertos QBRN.

El principal objetivo de los centros es ayudar a los países a crear capacidad institucional y a aplicar una estrategia coherente y coordinada para la mitigación de los riesgos QBRN, tal y como exigen sus compromisos internacionales, al tiempo que desarrollan paquetes de asistencia nacional coherentes y adaptados a un contexto regional. Los Centros de Excelencia también tienen como objetivo la apropiación local y la sostenibilidad a largo plazo (Grip 2011).

El origen del riesgo puede ser criminal (proliferación, robo, sabotaje y tráfico ilícito), accidental (catástrofes industriales en particular químicas o nucleares, tratamiento y transporte de residuos) o natural (principalmente pandemias). En este sentido, la iniciativa de los Centros de Excelencia QBRN apoya, a nivel nacional y regional, el refuerzo de la capacidad institucional necesaria para luchar contra este tipo de riesgos.

En otras palabras, la UE centra sus esfuerzos en la creación de capacidades y la transferencia de conocimientos, dos ámbitos clásicos de su acción exterior. Espera que esto suponga una contribución a largo plazo en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Como señala uno de los responsables políticos de la iniciativa,

“la prevención de riesgos, el fomento de la cultura de la seguridad y la apropiación regional serán los prerequisites para el tan necesario fortalecimiento de la reducción de la amenaza de las armas de destrucción masiva” (Dupré 2008).

En el actual marco financiero, los proyectos de cooperación exterior de la UE en el ámbito de la no-proliferación de armas de destrucción masiva y la mitigación del riesgo QBRN han aumentado en número, instrumentos presupuestarios, agentes de ejecución y alcance regional. Los programas han pasado de las medidas prácticas de desarme y no-proliferación, centradas en gran medida en países bastante avanzados de la vecindad inmediata de la UE y basadas en proyectos de ingeniería, a proyectos más "blandos" de gobernanza de la seguridad en Estados menos desarrollados más alejados geográficamente. Los proyectos han incluido el control de las exportaciones de productos de doble uso, la lucha contra el tráfico nuclear, la bioseguridad y la creación de varios centros de excelencia regionales para abordar los riesgos QBRN (Council of the EU 2021).

3.3. Otros proyectos e iniciativas

La Estrategia Europea de No-Proliferación se propuso reforzar los programas de reducción de la amenaza de proliferación con otros países, lo que sugiere una ambición por parte de la UE de ampliar la cooperación más allá de Rusia. Un paso clave en la aplicación de este objetivo fue la reforma de los instrumentos presupuestarios de la Comisión en 2007. La reforma creó el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear, como sucesor del programa de seguridad nuclear TACIS (Van Ham 2011).

Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas a través del programa TACIS, la UE comenzó a pasar de un enfoque *ad hoc* a una estrategia más coherente e integrada de creación de redes regionales en Oriente Medio, el sur y el sureste de Asia, Asia Central, el Cáucaso y partes de África. El ICSN cuenta con el apoyo del Grupo que reúne a los organismos reguladores de la UE, incluidos los miembros del Grupo Europeo de Reguladores para asistir a la Comisión Europea en la definición de los componentes reguladores de las necesidades de seguridad nuclear y radiológica de los potenciales países beneficiarios (Grip 2011).

La novedad del ICSN fue que su ámbito de financiación era global. Esto dio a la ayuda exterior de la UE la opción de dejar de centrarse exclusivamente en la antigua Unión Soviética para pasar a áreas de interés emergente, como los países con nuevas ambiciones de energía nuclear o las regiones con riesgos de proliferación evaluados debido, por ejemplo, al terrorismo. En comparación con el programa TACIS, que contaba con cuatro países beneficiarios (Armenia, Kazajstán, Rusia y Ucrania), el ICSN ha contado, desde su creación en 2007, con la participación de 15 países, incluidos los de Oriente Medio y Asia Central. La cooperación en materia de seguridad nuclear se ha ampliado además a países de América Latina y del Sudeste Asiático. Aunque el desarrollo estaba en consonancia con el objetivo de reforzar las medidas de reducción de la amenaza de proliferación nuclear fuera de la UE, la mayoría de los proyectos del presupuesto del ICSN se han asignado a actividades de seguridad nuclear civil. Por lo tanto, el valor de no-proliferación del programa ampliado es cuestionable (European Commission 2022b).

En cuanto al segundo objetivo estipulado en la Estrategia Europea de No-Proliferación, ofrecer asistencia administrativa, institucional y legislativa a terceros países en materia de no-proliferación, un resultado clave para la UE fue la creación de una línea presupuestaria específica para financiar la asistencia de la UE a la mitigación del riesgo

QBRN fuera de la Unión. Tras la reforma del instrumento financiero de la UE en 2006, la Comisión asignó cientos de millones de euros a programas de cooperación sobre mitigación de riesgos QBRN, en gran parte a través del IdE (Bauer y Bromley 2013).

En 2007 se creó un Fondo de Apoyo a los Expertos (FAE) para movilizar los conocimientos técnicos necesarios para ayudar a la Comisión Europea a maximizar el impacto del IdE, entre otras cosas, mediante la identificación de áreas clave de intervención, la evaluación de riesgos y la coherencia con otros programas. El FAE es gestionado por la Comisión Europea, pero puede ser utilizado y cofinanciado por otras instituciones de la UE. El componente a largo plazo del IdE en los artículos presupuestarios 4.1 (para el apoyo al FAE) y 4.2 (para la mitigación del riesgo y la preparación en relación con los materiales o agentes químicos, nucleares y biológicos) son las principales fuentes de financiación de los proyectos de no-proliferación (European Commission 2022b).

La redacción del nuevo IdE era algo diferente a la de la Estrategia Europea de No-Proliferación, ya que pretendía "*emprender medidas de cooperación al desarrollo, así como medidas de cooperación financiera, económica y técnica con terceros países*" de forma complementaria a las actividades financiadas por la PESC debido a sus componentes a largo plazo. No obstante, los proyectos de gobernanza de la seguridad más blandos en los Estados menos desarrollados fue un componente central del IdE durante su primera fase financiera. Los proyectos incluyeron la lucha contra el tráfico nuclear y el establecimiento de sistemas de gestión de los conocimientos. Estos proyectos han tratado de desarrollar metodologías tanto en la recogida, gestión, evaluación y difusión de datos e información técnica, como en el desarrollo de la capacidad institucional a nivel regional y nacional para la mitigación de los riesgos QBRN. Los proyectos del IdE también pretenden ampliar el alcance geográfico de los programas de cooperación de la UE a las regiones que se considera que carecen de capacidad para cumplir los compromisos de no-proliferación como Oriente Medio y el Sudeste Asiático, así como partes de África (Grip 2011a).

En cuanto al tercer objetivo, crear un programa de asistencia sobre el control de las exportaciones, la UE encargó tres proyectos piloto en 2005 y 2006. Los proyectos piloto de la UE se llevaron a cabo en el sureste de Europa y concluyeron en octubre de 2008. A continuación, los proyectos piloto pasaron a formar parte del programa a largo plazo de cooperación de la UE en materia de control de las exportaciones. La UE y el agente

ejecutor, la Oficina Federal de Economía y Control de las Exportaciones, han acordado conjuntamente el enfoque del trabajo del proyecto, y el ámbito geográfico del programa se ha ampliado para incluir nuevos países y regiones receptores. El proyecto se divide en cinco pilares: legal, licencias, aduanas, concienciación y sanciones. Las actividades dentro de cada pilar han incluido visitas de estudio, divulgación a la industria, seminarios jurídicos y de aduanas, formación, sensibilización, talleres de procesamiento e investigación, y elaboración de manuales de trabajo. Además de las actividades de asistencia bilateral y regional, la Oficina Federal de Economía y Control de las Exportaciones organiza reuniones de expertos y conferencias multilaterales en el marco del programa de la UE. Si bien el programa se centró inicialmente en los Estados del sureste de Europa, su alcance se ha ampliado progresivamente hasta abarcar 30 países de Europa, Asia y África (European Commission 2021).

Este progresivo aumento de la implicación e interés de la UE de desarrollar proyectos y programas de trabajo a través del ICSN también se ha traducido en un aumento progresivo de las asignaciones presupuestarias para el mismo. En este sentido, si bien las Perspectivas Financieras del ICSN para el período entre 2007 y 2013 no alcanzaba los 200 millones de euros, para los períodos entre 2014-2020 y 2021-2027 la Perspectiva Financiera ha superado los 300 millones de euros (European Commission 2022b).

4. Contestación a la UE en materia de asistencia técnica y financiera

La cantidad de recursos asignados a una iniciativa no se correlaciona con el éxito de la misma. El contraste de resultados entre la iniciativa de RCA y ODEPC lo ilustra. Está claro que la UE ha tenido mejores resultados en el programa RCA. Este programa tiene un efecto preventivo en el sentido de que apoya los esfuerzos de desarme en ausencia de una crisis y en el sentido de que evitan el contrabando nuclear. Parece claro que la acción de la UE es más eficaz cuando se lleva a cabo antes de que se produzca una crisis de proliferación. También se observa que el nivel de compromiso de la UE es aproximadamente proporcional a la proximidad geográfica de la región en cuestión con el territorio de los Estados miembros.

A la vista de sus políticas en los casos descritos, la UE parece tener un enfoque para evitar la proliferación regional que subyace en sus políticas regionales y cuyos objetivos van más allá de la preservación del régimen de no-proliferación nuclear. Su característica más

definitoria es su carácter integral y amplio, en el sentido de que no se centra exclusivamente en la cuestión nuclear. No pretende impedir directamente la adquisición de armas nucleares por parte de los Estados afectados, sino crear un entorno de seguridad estable para toda la región. En este sentido, la cooperación con los países asociados ha sido bastante técnica y no ha abordado ninguna cuestión política delicada (Portela 2003)

Por otra parte, una de las formas en que la Estrategia Europea de No-Proliferación mide el multilateralismo efectivo es la universalidad de determinados instrumentos multilaterales de no-proliferación. La UE considera que el aumento de la participación en estos instrumentos seleccionados es un objetivo, y cuanto más alto sea el índice de participación en un determinado régimen, más fuerte se cree que es el grado de confianza en el efecto normativo. Un ejemplo de ello es la variación en el número de firmas y ratificaciones del TPCEN y del Protocolo Adicional del OIEA desde 2003 hasta ahora. En este sentido, ha tenido lugar un notable aumento del número de Estados que tienen en vigor un Protocolo Adicional a su acuerdo bilateral de salvaguardias con el OIEA. Una pauta similar puede observarse en el número de Estados que ratifican el TPCEN, incluidos tres Estados del anexo 2, es decir, Estados cuya ratificación es necesaria para que el Tratado pueda entrar en vigor (Council of the EU 2021)

Por el contrario, no sería razonable señalar únicamente las Decisiones del Consejo para explicar el fuerte aumento de Estados firmantes de estos instrumentos clave de no-proliferación, ya que esto ignoraría otros avances significativos en el ámbito de la no-proliferación multilateral. Además, junto a los esfuerzos de la UE, los actores estatales, incluidos los Estados miembros de la UE, también han trabajado por la universalización mediante el acercamiento a los países que no son parte de los instrumentos. Además, la UE dispone de otros instrumentos para alcanzar el objetivo de aumentar la participación en los instrumentos multilaterales. Es probable que la mayor participación de los Estados en los instrumentos multilaterales enumerados en los últimos años se haya visto favorecida por el apoyo y las acciones específicas de la UE, lo que tiene varios efectos beneficiosos. El aumento de la adhesión a los convenios y códigos es importante, ya que una participación más global aumenta la legitimidad de los instrumentos multilaterales y también abre el camino para que la UE apoye las medidas nacionales de aplicación que son elementos vitales para lograr los propósitos de los instrumentos seleccionados (Council of the EU 2021a)

El apoyo de la UE al OIEA y a la OTPCEN también se ha dedicado a proyectos de asistencia técnica. Las actividades de verificación de las salvaguardias del OIEA han aumentado mucho en número en la última década. Antes de 2003, 40 actividades de verificación de las salvaguardias del OIEA fueron notificadas, en 2011 estas habían aumentado a 175, para 2018 estas eran de 222 (IAEA 2018). Este aumento significativo puede reflejar principalmente el mayor número de países con un acuerdo de salvaguardias amplias con el organismo, pero es difícil atribuirlo a la cooperación con la UE. Por otro lado, la financiación asignada a las actividades de verificación por parte de la UE y otros países facilitó de hecho las actividades en varias ocasiones (OIEA 2007; 2011).

El apoyo financiero de la UE probablemente también ha contribuido a reforzar la OTPCEN en el ámbito de la formación y el desarrollo de capacidades para la verificación. Según la doctora Lassina Zerbo, secretaria ejecutiva de la Comisión Preparatoria del OTPCEN, el régimen de verificación del OTPCEN ha experimentado muchas mejoras en la última década, que no habrían sido posibles sin las contribuciones financieras de la UE (Zerbo 2013). Aunque puede establecerse que las contribuciones de la UE a las actividades de verificación de la OTPCEN y el OIEA han aumentado como resultado de la Estrategia Europea de No-Proliferación, y que este apoyo financiero ha permitido a ambas organizaciones aumentar sus actividades, sigue siendo incierto cuál es el impacto en materia de verificaciones. La ausencia de una contestación evidente a la UE en esta materia por parte de terceros actores no nos indica que el impacto de la UE en esta dimensión de la política de no-proliferación sea totalmente aceptado por terceros actores, y/o percibido de manera positiva en su conjunto (Portela 2021).

En lo que respecta a la asistencia a otros organismos, la principal contribución de la UE ha sido el cumplimiento de su compromiso en el marco de la Asociación Global del G8 de 2002. Los principales beneficiarios han sido el Centro Internacional de Ciencia y Tecnología y el Centro de Ciencia y Tecnología de Ucrania. La parte de la UE en el apoyo al CICT ha aumentado significativamente al disminuir el apoyo presupuestario al programa por parte de otros donantes. Según el CICT, *"más de 58.000 científicos especializados en armamento y los miembros de sus equipos en 765 institutos de investigación repartidos por toda Rusia y la CEI han participado en proyectos y actividades del ISTC"* (ISTC 2021). La Comisión ordenó una evaluación de los centros tras la finalización del programa TACIS. Los consultores externos de la Comisión concluyeron que los centros constituían *"un activo excepcional"* para la UE y que, con

algunas modificaciones para hacer frente a los cambiantes retos de seguridad, "*deberían conservarse y utilizarse para tratar con Rusia y otros países de la CEI*" (Richard et al. 2009, p.22). Otras evaluaciones, aunque subrayan la valiosa contribución de los centros en el pasado, han sido más críticas y han cuestionado el valor de los programas para la no-proliferación en el futuro (Boureston y Nikitin 2005). A pesar de las evaluaciones de los donantes, Rusia ha decidido retirarse del CICT por considerar que el objetivo inicial del centro se ha cumplido.

En cuanto a la oferta de asistencia administrativa, institucional y legislativa, el impacto es igualmente difícil de medir. En primer lugar, porque la naturaleza de la producción es bastante amplia y difusa, pero también porque la UE no ha hecho uso de un único instrumento político a través del cual se hayan hecho ofertas de asistencia. A través del apoyo al OIEA, la UE ha proporcionado asistencia legislativa y reglamentaria al menos a 132 Estados para mejorar su aplicación de las obligaciones nacionales en virtud de los Acuerdos de Salvaguardias del OIEA y los Protocolos Adicionales (Mutluer 2021). Se ha prestado asistencia administrativa e institucional a través del Instrumento de Estabilidad, incluso mediante la creación de sistemas de gestión del conocimiento y Centros de Excelencia regionales. Aunque el impacto práctico de estos programas aún está por determinar, ofrecen metodologías para gestionar las amenazas y los riesgos nucleares a nivel nacional y regional. Los Centros de Excelencia también tratan de establecer estructuras institucionales para hacer frente a los riesgos QBRN, entre otras cosas creando y dotando de personal a las secretarías regionales y estableciendo puntos focales nacionales en las regiones que se han identificado como preocupantes para la seguridad de la UE. También se ha ofrecido asistencia administrativa, institucional y legislativa en el marco del control de las exportaciones (European Commission 2021).

La financiación de la UE ha producido algunos resultados tangibles desde 2003 que pueden medirse mediante diversos indicadores. Sin embargo, sigue existiendo una brecha de atribución que hace muy difícil demostrar que los esfuerzos de la UE han causado las mejoras; y he aquí el gran problema a la hora de evaluar la contestación de la UE en este ámbito concreto ya que no puede haber contestación sino existe una atribución de las acciones desempeñadas por la UE en esta materia o con respecto a un resultado específico. En este sentido, la UE no es contestada en el ámbito de la asistencia técnica y financiera a la no-proliferación nuclear porque simplemente resulta imposible o muy difícil atribuirle resultados específicos o concretos que deriven de su desempeño. Por

consiguiente, puede decirse que el desempeño de las instituciones de la UE en materia de asistencia técnica y financiera ha sido relativamente sólido y ha complementado la ayuda ofrecida por los Estados miembros de la UE, y que este no ha sido contestado por terceros actores debido a que resulta muy difícil atribuir resultados concretos (positivos o negativos) en esta materia a las actividades de la UE.

Conclusiones

El ámbito de la asistencia técnica y financiera a terceros Estados y Organizaciones Internacionales es, junto al ámbito del control de exportaciones, una de las dimensiones de la política europea de no-proliferación que se ha beneficiado significativamente del aumento de recursos financieros e institucionales establecidos por la propia Unión a través de las diferentes modificaciones de los Tratados fundacionales. En este sentido, a diferencia de otras cuestiones analizadas de la política de no-proliferación, cabe señalar que la asistencia técnica y financiera se ha desarrollado principalmente a través de los instrumentos y mecanismos comunitarios, principalmente debido a que en su génesis es una actividad comunitaria, dando un protagonismo casi exclusivo a los organismos e instrumentos de la Comisión Europea.

Tal y como hemos revisado en este capítulo se han desarrollado iniciativas e invertido ingentes cantidades de recursos financieros en la promoción y mantenimientos de los Organismos esenciales que constituyen el régimen internacional de no-proliferación nuclear. A ello ha ayudado sin lugar a dudas el hecho de que la formulación de esta cuestión en la Estrategia Europea de No-Proliferación, a diferencia de otras, es la más clara y concisa, facilitando así su consecución.

No obstante, la cantidad de recursos asignados a una iniciativa no es una muestra de causalidad. Sí, ha habido un aumento significativo de apoyo a las iniciativas, organismos y tratados que conforman el régimen de no-proliferación nuclear. Este aumento significativo puede reflejar, por ejemplo, el mayor número de países con un acuerdo de salvaguardias amplias con el organismo, pero es difícil atribuirlo a la cooperación con la UE. Lo mismo ocurre con las actividades de verificación de las principales Organizaciones Internacionales: Aunque puede establecerse que las contribuciones de la UE a las actividades de verificación del OIEA han aumentado, y que este apoyo financiero ha permitido tanto al Organismo como al OTPCEN aumentar su capacidad de acción,

sigue siendo incierto cuál es el impacto material real de dichas contribuciones. La ausencia de una contestación evidente a la UE en esta materia por parte de terceros actores no nos indica que el impacto de la UE en esta dimensión de la política de no-proliferación sea totalmente aceptado por terceros actores, y/o percibido de manera positiva en su conjunto.

En el otro extremo del continuo político, la cooperación técnica y la asistencia financiera a terceros países suelen tener como objetivo aumentar la capacidad de los terceros Estados para cumplir sus obligaciones multilaterales. La Estrategia Europea de No-Proliferación contiene objetivos acordados en materia de asistencia. Este sentido, la estrategia pretendía reforzar los programas de cooperación de la UE para la reducción de la amenaza con otros países, orientados a apoyar el desarme, el control y la seguridad de los materiales sensibles, las instalaciones y los conocimientos técnicos. En cuanto a los resultados a alcanzar, la claridad de los objetivos y los medios políticos fueron bastante explícitos, incluso mediante la especificación de asistencia técnica y jurídica a los Estados con capacidades limitadas para cumplir las normas existentes en ámbitos como el control de las exportaciones. No obstante, a pesar del alto nivel de claridad, quedaron sin resolver importantes cuestiones sobre la asistencia a quién y cómo.

Por otro lado, la relevancia de los resultados fue fuerte. Las lagunas en la capacidad nacional para cumplir los compromisos son bien conocidas, y varios instrumentos piden a los Estados y organizaciones regionales capaces que ayuden a otras partes en virtud, por ejemplo, de las resoluciones de las Naciones Unidas. Un posible inconveniente fue el hecho de que los futuros beneficiarios de la ayuda de la UE no estaban claramente identificados. A primera vista, el resultado puede parecer perfectamente inclusivo, abierto a los Estados tanto dentro como fuera del régimen de no-proliferación nuclear. El objetivo era ofrecer incentivos positivos para crear alianzas en materia de no-proliferación. No obstante, una lectura más atenta revela que la UE consideraba el desarrollo de la capacidad técnica como la forma de abogar por la adhesión al régimen internacional de no-proliferación nuclear, descuidando las motivaciones políticas que tienen algunos Estados para permanecer fuera del mismo.

En consecuencia, para la dimensión específica de la asistencia técnica y financiera, es difícil establecer una relación causal entre las actividades desarrolladas por la UE y una mejora o mayor aceptación del régimen internacional de no-proliferación, generando así una brecha de atribución con repercusiones tanto prácticas como teóricas para poder

analizar la contestación a la UE en materia de no-proliferación nuclear. La forma de sortear esta brecha debería ser objeto de estudio en futuros trabajos de investigación.

Capítulo VIII: La UE, el control de armamentos y el desarme nuclear

Introducción

Durante la Guerra Fría, Europa Occidental presentaba un mosaico de actitudes divergentes hacia la cuestión del armamento nuclear. En este sentido, las dos únicas potencias nucleares de la CE definieron papeles diferentes para sus armamentos: por un lado, las fuerzas nucleares británicas estaban plenamente integradas en la planificación nuclear y la estrategia de defensa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En cambio, tras la decisión de Francia de abandonar la estructura militar integrada de la OTAN en 1966, su arsenal nuclear permaneció separado de cualquier marco internacional, en gran medida justificada como salvaguarda de la independencia estratégica francesa (Shapiro y Witney 2009). En cuanto a las potencias no nucleares, en el continente coexistieron dos actitudes principales ante la noción de disuasión nuclear. Con la única excepción de Irlanda, los Estados miembros de la CE eran simultáneamente miembros de la OTAN y, por tanto, estaban cubiertos por el paraguas nuclear de Estados Unidos (Becker 2003). Algunos miembros de la OTAN, como Alemania Occidental o Bélgica, a pesar de ser Estados no poseedores de armas nucleares, albergaban armas nucleares estadounidenses en su territorio. Los Estados neutrales permanecieron tanto fuera de la OTAN como de la CE. En este panorama heterogéneo, los que estaban protegidos por el compromiso de defensa colectiva de la Alianza Atlántica aceptaron la lógica de la disuasión nuclear, mientras que países neutrales como Suecia e Irlanda se opusieron abiertamente (NATO 2022a).

Hoy en día, solo uno de los actuales veintisiete Estados miembros de la Unión Europea mantiene un arsenal de armas nuclear: Francia. Así pues, la UE representa el orden nuclear mundial de los que tienen (Estados con armas nucleares) y los que no tienen (Estados sin armas nucleares) a escala reducida (Grand 2000). Mientras que Francia no está dispuesta a abandonar sus capacidades nucleares, los partidarios del desarme, como Austria, Irlanda y Suecia, exigen con vehemencia reducciones significativas (Berghofer 2016). Por otra parte, el sistema de control de armas nucleares, que se originó durante la Guerra Fría como un esfuerzo de Estados Unidos y la Unión Soviética, está en crisis. Los

Estados miembros de la Unión Europea y la propia UE ya se han visto afectados negativamente (Portela 2021).

Con respecto al desarme nuclear, este ha tenido desde 1970 en el TNP un marco regulatorio único. El éxito del Tratado ha sido significativo en materia de no-proliferación nuclear y usos pacíficos de la energía nuclear, pero no en lo que respecta al desarme nuclear. Los Estados no nucleares han comenzado a impacientarse en un momento en que la creciente polarización y los conflictos regionales crean desconfianza en el principio de la disuasión. El hecho de que desde 2010 los Estados con armas nucleares no hayan continuado en una trayectoria de desarme nuclear ha contribuido a la persistencia de la sospecha de la falta de intención de los cinco Estados nucleares reconocidos por el TNP de proceder al desarme nuclear, lo cual a su vez ha hecho más difícil alcanzar consensos en los foros tradicionales sobre desarme (UNGA 2021).

En este sentido, existe un creciente cuestionamiento de la supremacía otorgada en el TNP a los Estados poseedores de armas nucleares. La adopción en 2017 del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares es para muchos Estados el único modo de avanzar en esta cuestión. Al mismo tiempo, existe unanimidad en que el riesgo a la supervivencia del TNP es el resultado del incumplimiento de los compromisos en materia de desarme nuclear por parte de los Estados nucleares, así como las tensiones regionales, la crisis del multilateralismo y la permisividad con que la comunidad internacional ha abordado el desarrollo de programas nucleares de los cuatro países atómicos al margen del TNP, lo cual plantea muchas incógnitas en el futuro del desarme nuclear (De Madeiro Soares 2017).

La redacción del Artículo VI fue controvertida desde sus inicios, y sigue siendo hoy objeto de debate (Hunt 2020). La realidad es que el TNP no pretendía regular el armamento nuclear, sino limitar el acceso a los Estados que no hubiesen realizado ensayos antes de 1967. El desarme en la práctica quedaba en manos de los Estados nucleares, que tienen la libertad para negociar acuerdos dirigidos a ese objetivo. Es una asimetría que, cuando menos, puede calificarse de inusual en el derecho internacional y que ha contribuido al descrédito del régimen de no-proliferación nuclear (Durkalec 2018). En este sentido, han florecido una serie de iniciativas oficiosas, de las cuales algunos Estados europeos han sido impulsores, que, aún a pesar de mantener un enfoque gradualista con respecto al desarme nuclear, buscan reforzar la vigencia del TNP y dar pasos concretos hacia los objetivos del artículo VI.

Así pues, en este capítulo nos planteamos las siguientes preguntas de investigación: en primer lugar, ¿Se haya la UE en una situación óptima para dar cabida a una posición común en materia de control de armamentos? En segundo lugar, ¿Por qué las cuestiones del control de armamentos se abordan de forma esporádica en la UE? En tercer lugar, ¿Existe, o se puede discernir, una posición común por parte de la UE en materia de desarme nuclear?

Con respecto a la primera pregunta, formulamos la siguiente hipótesis secundaria:

H1: Los esfuerzos europeos por aumentar el papel de la UE en materia de control de armamentos están ligados a la salud del vínculo transatlántico, así como a lo cómodos que se sienten ciertos Estados europeos con los acuerdos de defensa exclusivamente comunitarios.

Con respecto a la segunda pregunta, formulamos las dos siguientes hipótesis secundarias:

H2: Hay varios Estados, tanto dentro como fuera de la UE, que no creen en una mayor integración de la defensa en la UE, y por esa razón perciben el desarrollo de un papel europeo en esta materia como algo poco realista.

H3: Existe una fuerte tendencia antinuclear en Europa Occidental, lo cual significa que no hay apoyo general a europeizar las armas nucleares francesas.

Por último, con respecto a la tercera pregunta, planteamos la siguiente hipótesis secundaria:

H4: La acción de la UE en materia de desarme nuclear está limitada por la disparidad de estatus nucleares y actitudes hacia la disuasión nuclear de sus Estados miembros.

1. El control internacional de armamentos y el desarme nuclear

1.1. Origen y evolución

Tal y como observamos en el capítulo I de la presente tesis, el desarrollo del control de armamentos moderno comenzó en el siglo XX con la llegada de la era nuclear y la confrontación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Ante la amenaza de un intercambio nuclear y los crecientes costes financieros de la carrera armamentística, y con la crisis de los misiles de Cuba como advertencia de los peligros de una escalada nuclear,

ambos países decidieron gestionar conjuntamente este aspecto de su relación adversaria en lugar de arriesgarse a una guerra nuclear (Kulesa 2020).

A diferencia del desarme, cuyo objetivo es la eliminación completa de una categoría de armas, el control de armamentos se refiere a la cooperación militar entre enemigos potenciales con el fin de reducir la probabilidad de una guerra, su alcance y violencia si se produce, y los costes políticos y económicos de la preparación para la misma mediante la reducción de los arsenales hasta un nivel aceptable por las partes implicadas. En su libro de 1961, *Strategy and Arms Control*, Thomas Schelling y Morton Halperin definen el control de armamentos como "*todas las formas de cooperación militar entre enemigos potenciales con el fin de reducir la probabilidad de una guerra, su alcance y violencia si se produce, y los costes políticos y económicos de estar preparados para ella*". Esta definición capta perfectamente la naturaleza de los esfuerzos bilaterales de control de armamentos de la Guerra Fría. El objetivo era hacer que la confrontación en curso fuera menos peligrosa y más estable. Esto podía lograrse proporcionando un grado de previsibilidad, transparencia y moderación en cuanto al desarrollo de las fuerzas estratégicas de cada parte y reduciendo la probabilidad de que una parte pretendiera o lograra un avance cualitativo o cuantitativo en materia de armamento, lo que inevitablemente provocaría la reacción de la otra parte. El sistema de control de armamentos también pretendía reducir los incentivos para lanzar un ataque sorpresa o escalar al nivel nuclear durante una crisis. Así pues, el control de armamentos se diferenciaba del enfoque centrado en el desarme y se llevaba a cabo en paralelo a los esfuerzos de no-proliferación nuclear (Nuti 2021).

Debido a sus orígenes históricos, tanto el control de armamentos como el desarme se desarrollaron en forma de acuerdos bilaterales, mientras que los esfuerzos de no-proliferación tendieron a desarrollarse en un entorno multilateral. El planteamiento resultante, centrado en la estabilidad estratégica, dio lugar a una serie de negociaciones y tratados de control de armamentos centrados en "*limitaciones técnicas estrechas sobre las capacidades o el comportamiento militar que los adversarios potenciales [podrían] idear para reducir los riesgos y los costes de la competencia*" (Gallagher 2015, p.471). Esta fue la esencia de las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas (SALT)¹⁵⁵, iniciadas a finales de la década de 1960, que condujeron, entre otras cosas, al

¹⁵⁵ Las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas (SALT debido a sus siglas en inglés) fueron dos rondas de conferencias bilaterales y los correspondientes tratados internacionales en los que

acuerdo SALT I¹⁵⁶, al Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM)¹⁵⁷ y al acuerdo SALT II¹⁵⁸. A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, les siguieron el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (Tratado INF)¹⁵⁹ de 1987, el Tratado de

participaron Estados Unidos y la Unión Soviética. Las superpotencias de la Guerra Fría abordaron el control de armas en dos rondas de conversaciones y acuerdos: SALT I y SALT II. Para más información véase: Paterson, T.G. (2010). *American foreign relations: a history*. Boston, Ma: Wadsworth Cengage Learning.

¹⁵⁶ SALT I es el nombre común del acuerdo de conversaciones sobre limitación de armas estratégicas firmado el 26 de mayo de 1972. El SALT I congeló el número de lanzadores de misiles balísticos estratégicos en los niveles existentes y dispuso la adición de nuevos lanzadores de misiles balísticos lanzados desde submarinos (SLBM) sólo después de que se hubiera desmantelado el mismo número de lanzadores de misiles balísticos intercontinentales (ICBM) y SLBM más antiguos. El SALT I también limitó los ICBMs terrestres que estaban al alcance desde la frontera noreste de Estados Unidos continental hasta la frontera noroeste de la Unión Soviética continental. Además, el SALT I limitó el número de submarinos con capacidad de SLBM que la OTAN y Estados Unidos podían operar a 50 con un máximo de 800 lanzadores de SLBM entre ambos. Si Estados Unidos o la OTAN aumentaran ese número, los soviéticos podrían responder aumentando su arsenal en la misma cantidad. Véase texto completo del acuerdo en el siguiente enlace: https://www.nti.org/wp-content/uploads/2021/09/salt_1.pdf (Acceso 23/04/2022).

¹⁵⁷ El Tratado sobre Misiles Antibalísticos (Tratado ABM) (1972-2002) fue un tratado de control de armas entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la limitación de los sistemas de misiles antibalísticos (ABM) utilizados para defender zonas contra armas nucleares lanzadas por misiles balísticos. Según los términos del tratado, cada parte estaba limitada a dos complejos ABM, cada uno de los cuales debía limitarse a 100 misiles antibalísticos. Véase texto completo del Tratado en el siguiente enlace: <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/101888.htm#text> (Acceso 23/04/2022).

¹⁵⁸ El SALT II fue una serie de conversaciones entre los negociadores estadounidenses y soviéticos de 1972 a 1979 que pretendían reducir la fabricación de armas nucleares estratégicas. Fue una continuación de las conversaciones del SALT I. Fue el primer tratado de armas nucleares que supuso una reducción real de las fuerzas estratégicas a 2.250 de todas las categorías de vectores por ambas partes. Seis meses después de la firma, los soviéticos invadieron Afganistán y, en septiembre, Estados Unidos descubrió que una brigada de combate soviética estaba estacionada en Cuba. A la vista de estos acontecimientos, el presidente Jimmy Carter retiró a Estados Unidos del tratado en enero de 1980, y el Senado estadounidense nunca dio su consentimiento para la ratificación, aunque ambas partes respetaron los términos hasta 1986. El SALT II fue sustituido por el START I en 1991. Véase texto completo del acuerdo en el siguiente enlace: <https://nuke.fas.org/control/salt2/text/salt2-2.htm> (Acceso 23/04/2022).

¹⁵⁹ El Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio fue un tratado de control de armas entre Estados Unidos y la Unión Soviética (y su estado sucesor, la Federación Rusa). El Tratado INF prohibía todos los misiles balísticos terrestres, los misiles de crucero y los lanzadores de misiles con un alcance de 500 a 1.000 kilómetros (de corto y medio alcance) y de 1.000 a 5.500 kilómetros (de alcance intermedio). El tratado no se aplicaba a los misiles lanzados desde el aire o el mar. En mayo de 1991, los países habían eliminado 2.692 misiles, tras 10 años de inspecciones de verificación in situ. En medio del continuo crecimiento de las fuerzas de misiles de China, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, anunció el 20 de octubre de 2018 que retiraba a Estados Unidos del tratado debido al supuesto incumplimiento de Rusia. Estados Unidos alegó que otra de las razones de la retirada era contrarrestar un aumento de las armas chinas en el Pacífico, incluso dentro del Mar de China Meridional, ya que China no era signataria del tratado. Estados Unidos suspendió formalmente el tratado el 1 de febrero de 2019, y Rusia lo hizo al día siguiente como respuesta. Estados Unidos se retiró formalmente del tratado el 2 de agosto de 2019.

Reducción de Armas Estratégicas (START I)¹⁶⁰ y las Iniciativas Nucleares Presidenciales (INP)¹⁶¹.

Cabe destacar que la lógica de la estabilidad estratégica siguió aplicándose incluso después del final de la Guerra Fría, cuando la relación entre Estados Unidos y Rusia se basaba supuestamente en valores e intereses comunes. Esta lógica sustentó los trabajos de los tratados START II¹⁶² y START III¹⁶³ y los acuerdos bilaterales más recientes: el Tratado de Reducciones Estratégicas Ofensivas de Moscú (SORT)¹⁶⁴ y el Nuevo

Véase texto completo del Tratado en el siguiente enlace: <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102360.htm#text> (Acceso 23/04/2022).

¹⁶⁰ El Tratado de Reducción de Armas Estratégicas fue un tratado bilateral entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la reducción y la limitación de las armas estratégicas ofensivas. El tratado se firmó el 31 de julio de 1991 y entró en vigor el 5 de diciembre de 1994. El tratado prohibía a sus signatarios el despliegue de más de 6.000 cabezas nucleares y un total de 1.600 misiles balísticos intercontinentales (ICBM) y bombarderos. Véase texto completo del Tratado en el siguiente enlace: <https://1997-2001.state.gov/www/global/arms/starthtm/start/start1.html> (Acceso 23/04/2022).

¹⁶¹ Las INP eran compromisos unilaterales recíprocos, lo que significa que son vinculantes desde el punto de vista político, no jurídico, y no son verificables. El cumplimiento, la irreversibilidad y las intenciones de los países de mantener las políticas anunciadas por las INP son, por tanto, difíciles de determinar. Por otro lado, las INP llevaron a la retirada de quizás 17.000 armas nucleares tácticas, la mayor reducción de arsenales nucleares hasta la fecha. Para más información véase el siguiente enlace: <https://www.nti.org/analysis/articles/presidential-nuclear-initiatives/> (Acceso 23/04/2022).

¹⁶² El START II fue un tratado bilateral entre Estados Unidos y Rusia sobre la reducción y limitación de las armas estratégicas ofensivas. Fue firmado por el presidente estadounidense George H. W. Bush y el presidente ruso Boris Yeltsin el 3 de enero de 1993, y en él se prohibía el uso de vehículos de reentrada con objetivos múltiples independientes (MIRV) en los misiles balísticos intercontinentales (ICBM). A pesar de las negociaciones, nunca entró en vigor. Véase texto completo del Tratado en el siguiente enlace: <https://nuke.fas.org/control/start2/text/index.html> (Acceso 23/04/2022).

¹⁶³ El START III fue una propuesta de tratado bilateral de control de armas entre Estados Unidos y Rusia que pretendía reducir drásticamente los arsenales de armas nucleares desplegados por ambos países y continuar con los esfuerzos de reducción de armamento que se habían llevado a cabo en las negociaciones del START I y el START II. El marco de las negociaciones del tratado comenzó con las conversaciones en Helsinki entre el presidente estadounidense Bill Clinton y el presidente ruso Boris Yeltsin en 1997. Sin embargo, las negociaciones se rompieron y el tratado nunca se firmó. Para más información véase: Kimball, D. (2019). The START III Framework at a Glance. *Arms Control Association*. [online] Available at: <https://www.armscontrol.org/factsheets/start3> [Accessed 23 Apr. 2022].

¹⁶⁴ El Tratado entre los Estados Unidos de América y la Federación Rusa sobre Reducciones Estratégicas Ofensivas (SORT, por sus siglas en inglés), también conocido como el Tratado de Moscú, fue un tratado de reducción de armas estratégicas entre los Estados Unidos y Rusia que estuvo en vigor desde junio de 2003 hasta febrero de 2011, cuando fue sustituido por el Nuevo Tratado START. En su momento, el SORT se posicionó como un elemento importante de la nueva relación estratégica entre los dos países, ya que ambas partes acordaron limitar su arsenal nuclear a entre 1.700 y 2.200 ojivas desplegadas operacionalmente cada una. Véase texto completo del Tratado en el siguiente enlace: https://www.nti.org/wp-content/uploads/2021/09/sort_moscow_treaty.pdf (Acceso 23/04/2022).

START¹⁶⁵ (Rummer 2018). Esta secuencia de acuerdos primero estabilizó la confrontación entre las dos superpotencias, luego apoyó la transformación pacífica de las relaciones Este-Oeste al final de la Guerra Fría, antes de permitir finalmente reducciones significativas en el número de ojivas y vectores (Kulesa 2020).

1.2. La crisis del sistema internacional de control de armamentos

La erosión del sistema internacional de control de armamentos comenzó en 2002 con la cancelación del Tratado ABM de 1972 por parte de Estados Unidos para permitir el despliegue de un escudo antimisiles contra posibles amenazas de Corea del Norte o Irán, que priorizó sobre el control de armamentos con Rusia (Thränert 2016). Esto eliminó las limitaciones geográficas y numéricas de la defensa antimisiles estratégica, haciendo posible nuevos despliegues de defensas antimisiles. A su vez, Moscú se retiró del START II, apenas dos años después de ratificarlo. Por otra parte, el SORT, menos sólido, limitaba el número de armas nucleares que podía utilizar cada parte, pero carecía de obligaciones de verificación exhaustivas (Neuneck 2019).

La administración Obama invirtió el declive del control de armamentos. En su discurso de Praga de abril de 2009, el presidente Obama articuló la visión de un mundo libre de armas nucleares, que denominó "*Global Zero*" (White House 2009), y continuó con los recortes anteriores que habían reducido el arsenal nuclear estadounidense en un 70% (Cirincione y Bell 2009), así como con la redacción y entrada en vigor del Nuevo Tratado STAR. El presidente Obama también puso en marcha una serie de cumbres sobre seguridad nuclear entre 2010 y 2016 para prevenir y responder al terrorismo nuclear asegurando, devolviendo y destruyendo material nuclear peligroso utilizable en bombas en todo el mundo (Bunn et al. 2019).

¹⁶⁵ El Nuevo START es un tratado de reducción de armas nucleares entre Estados Unidos y la Federación Rusa. Se firmó el 8 de abril de 2010 en Praga y, tras su ratificación, entró en vigor el 5 de febrero de 2011. Está previsto que dure hasta el 5 de febrero de 2026, tras haber sido prorrogado en 2021. El nuevo START sustituyó al Tratado SORT, que expiraba en diciembre de 2012. Sigue al tratado START I, que expiró en diciembre de 2009; al tratado START II propuesto, que nunca entró en vigor; y al tratado START III, cuyas negociaciones nunca concluyeron. El tratado exige reducir a la mitad el número de lanzadores de misiles nucleares estratégicos, establece un nuevo régimen de inspección y verificación que sustituye al mecanismo SORT, y no se limita el número de ojivas nucleares inactivas que pueden almacenarse, que se cuentan por miles. Véase texto completo del Tratado en el siguiente enlace: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2010/04/08/new-start-treaty-and-protocol> (Acceso 23/04/2022).

No obstante, la arquitectura global de control de armamentos se está desmoronando. Desde 2014, cuando la administración Obama denunció por primera vez el incumplimiento del Tratado INF por parte de Rusia, los funcionarios estadounidenses plantearon repetidamente a Moscú las violaciones del Tratado (Kühn y Péczeli 2017). A Estados Unidos le preocupaban principalmente las pruebas de vuelo de los misiles rusos con un alcance superior a los 500 kilómetros, en particular el misil SSC-8/9M729 (Bohlen et al. 2012). Además de citar el incumplimiento ruso, Washington D.C. también señaló la ampliación del arsenal de misiles chinos como motivo para abandonar el Tratado INF (Kane y Mayhew 2020). Rusia argumentó que Estados Unidos había desarrollado sistemas de armas que difuminan la línea entre los misiles cubiertos por el INF y los misiles no cubiertos por el INF. Por ejemplo, señaló la plataforma de lanzamiento *Aegis Ashore*, que los funcionarios estadounidenses insisten en que sólo puede disparar misiles interceptores pero que se ha utilizado para disparar misiles de crucero Tomahawk cuando se ha desplegado a bordo de buques de la de la armada estadounidense (Bell 2020). Rusia también alegaba que Estados Unidos equipaba vehículos aéreos no tripulados de manera que se ajustasen a la definición de misil de crucero del INF. Estados Unidos respondió argumentando que el INF sólo cubría los vehículos de lanzamiento unidireccional, mientras que los vehículos aéreos no tripulados pueden ser reutilizados (Bell 2020). Tras la determinación de Estados Unidos y la OTAN de que Rusia incumplía el Tratado INF, Washington D.C. suspendió su observancia del tratado en febrero de 2019 y anunció su retirada al cabo de seis meses. En respuesta, Rusia también suspendió el cumplimiento de sus obligaciones. Ambas partes anunciaron que iniciarían los trabajos de investigación y desarrollo de sistemas terrestres de alcance intermedio previamente prohibidos. Las primeras pruebas estadounidenses de misiles balísticos y de crucero de alcance intermedio se realizaron en agosto y diciembre de 2019, respectivamente (Kacprzyk, y Piotrowski 2019). La lenta desaparición del INF ha debilitado aún más la ya frágil arquitectura de control de armas nucleares, con el Nuevo START como único acuerdo de control de armas estratégicas que queda entre Rusia y Estados Unidos. La expiración del INF deja abiertas las posibilidades de los Estados Unidos para mantener el apoyo de sus aliados, la estabilidad estratégica con Rusia y crear un nuevo marco de negociación que tenga en cuenta a actores y tecnologías emergentes como China y las armas hipersónicas. Según algunos de sus defensores, la retirada de Estados Unidos del Tratado INF fue necesaria en parte por el creciente desequilibrio de poder militar entre Estados Unidos y

China (Bell 2020). En el pasado, China se opuso firmemente a adherirse al Tratado INF, y Estados Unidos consideró que su acuerdo con Rusia limitaba su capacidad de desplegar misiles de alcance intermedio (convencionales y/o nucleares) para contrarrestar las armas chinas de alcance intermedio en el sudeste asiático (Kimball 2019a). En cualquier caso, el fin del Tratado INF no puede explicarse únicamente considerando los intereses de Estados Unidos y Rusia en lo que respecta a las armas nucleares de alcance intermedio. Más bien, tanto Washington D.C. como Moscú formulan sus intereses respecto al INF bajo consideraciones estratégicas más amplias, como otros acuerdos de control de armas y el cambiante equilibrio de poder entre Estados Unidos, Rusia y China. Mientras que los Estados Unidos preferirían incluir a China, Rusia ha manifestado su preferencia por incluir al Reino Unido y a Francia. También está interesada en mantener buenas relaciones con China y, aunque no se opone fundamentalmente a la inclusión de China en un acuerdo multilateral, ha rechazado los intentos de Estados Unidos de hacerlo por considerarlos poco realistas y contraproducentes (Bell 2020).

Por otra parte, el Nuevo START sigue en vigor. El acuerdo establece límites iguales para los sistemas vectores estratégicos: 700 misiles balísticos intercontinentales (ICBM) desplegados, misiles balísticos lanzados desde el mar (SLBM), 800 lanzadores de ICBM desplegados y no desplegados, lanzadores de SLBM y bombarderos pesados, así como un límite de 1.550 ojivas en los vectores estratégicos desplegados (Congressional Research Service 2021). También incluye un amplio sistema de intercambio de información y verificación que incluye inspecciones *in situ*. Esto proporciona a ambas partes un conocimiento detallado de las fuerzas nucleares estratégicas de la otra parte y un alto grado de previsibilidad respecto a su futuro desarrollo. El tratado no pone restricciones adicionales al desarrollo de nuevos tipos de armas estratégicas ofensivas, pero permite a cada parte plantear la cuestión de su aparición y las consecuencias para el tratado en el proceso consultivo¹⁶⁶.

Rusia ya había exigido a Estados Unidos que abordara lo que denominó sus preocupaciones de aplicación: cuestiones relacionadas con la conversión de los bombarderos pesados y los compartimentos de misiles balísticos de los submarinos a funciones no nucleares. Estados Unidos también ha sugerido la posibilidad de sustituir el sistema de acuerdos bilaterales por un tratado trilateral de control de armas entre Estados

¹⁶⁶ Artículo 5 del Nuevo Tratado START.

Unidos, Rusia y China, una idea perseguida por la administración Trump a pesar de su rechazo inicial por parte de Pekín (Congressional Research Service 2022).

Así pues, la crisis del sistema de control de armamentos forma parte de una crisis en las relaciones entre Rusia y Occidente, que a su vez está relacionada con un cambio en curso en el orden internacional de la posguerra fría, vinculado principalmente al aumento de la importancia estratégica de China (Arbatov 2019). Lo que se describe como una crisis de control de armamentos también ha sido en parte una consecuencia previsible de la aplicación de tecnologías emergentes, como las herramientas cibernéticas o las tecnologías hipersónicas, al ámbito militar, así como de los procesos de modernización nuclear. Aunque se ven afectados por la mayor sensación de dilema de seguridad, algunos de los desarrollos nucleares en Estados Unidos, Rusia y China se estarían produciendo de todos modos, independientemente del estado del control de armamentos. Esto también es aplicable a la exploración por parte de los Estados con armas nucleares de los usos estratégicos de las armas convencionales de alta precisión, de los sistemas autónomos y de la inteligencia artificial (IA) (Missiroli 2020).

Tres dimensiones parecen especialmente relevantes para comprender la crisis del control de armamentos. En la esfera política, la apreciación de la utilidad del control de armamentos y su papel en la gestión de la competencia estratégica entre potencias ha ido disminuyendo gradualmente desde mediados de los años 1990 (Rummer 2018). El control de armamentos ha dejado de ser un elemento central en la relación entre Estados Unidos y Rusia y no es relevante en otras relaciones, como la de Estados Unidos con China. En este sentido, la mayor atención concedida por Washington D.C. y Moscú a actores no incluidos en las negociaciones, sobre todo China resulta ser un factor primordial. Esto hace que los socios clásicos del control de armamentos se muestren cautelosos a la hora de mantener compromisos mutuos que puedan obstaculizar su capacidad de respuesta ante los desafíos que se plantean en otros lugares. Aunque Estados Unidos justificó su despliegue de un sistema nacional de defensa antimisiles con referencia a Corea del Norte e Irán, el factor clave es China, que sigue siendo opaca en cuanto a la acumulación de capacidades militares. Al mismo tiempo, Pekín rechaza la participación en las negociaciones de control de armas, mientras que Estados Unidos y Rusia mantengan arsenales nucleares desproporcionadamente altos. Es poco probable que una posible sustitución del Tratado INF atraiga a China, que está interesada en desarrollar los tipos de misiles que prohíbe el propio tratado (Tertrais 2019a). Del mismo modo, Estados

Unidos se ha resistido a los llamamientos rusos para ampliar el Nuevo START debido a su deseo de transformar el START en un tratado trilateral que implique a Pekín (Kane y Mayhew 2020).

Por otra parte, el deterioro de las relaciones entre Moscú y Washington D.C., especialmente debido a la expansión de la OTAN hacia el este y a la reacción de Estados Unidos a la anexión rusa de Crimea es otro factor que contribuye al declive del control bilateral de las armas nucleares. En palabras de Kane y Mayhew (2020, p.7), a medida que las relaciones bilaterales empeoraban

"el control de armas se convirtió en una puya que lanzar en el contexto de otros desacuerdos bilaterales". "Las supuestas violaciones del Tratado INF, que podrían haberse resuelto rápidamente en otras circunstancias políticas se convirtieron en una narrativa de confrontación".

Las acusaciones mutuas de incumplimiento del Tratado INF, que siguen sin resolverse, podrían haberse abordado con la ayuda de un órgano especializado previsto en el propio tratado, la Comisión Especial de Verificación, que podría haber realizado sobrevuelos, inspecciones *in situ* o un intercambio de datos verificable, opción que no se activó (Neuneck 2019). Cuando las divergencias entre las principales potencias empezaron a acumularse, se dio primacía al fortalecimiento de la disuasión en lugar de la moderación. Las armas nucleares se consideraron un elemento cada vez más importante para mantener la seguridad de los poseedores y para ampliar las relaciones de disuasión. Las opciones políticas específicas, como la decisión de Rusia de desafiar el sistema de seguridad europeo mediante su ataque a Ucrania, y de violar una serie de acuerdos de control de armamentos, también desempeñaron un papel importante (Waltz 1993).

También ha habido razones estructurales para la crisis, la más importante fue el profundo apego de Estados Unidos y Rusia a un concepto de control de armamentos desarrollado esencialmente en las décadas de 1960 y 1970 para mantener la estabilidad estratégica estadounidense-soviética (Arbatov 2019). Dentro de este concepto, no había opciones fáciles para ampliarlo para incluir a más actores o reconstruirlo para abarcar más áreas. La construcción del control bilateral de armamentos significaba también que no existía un foro adecuado para negociaciones multilaterales sobre el control de armamentos entre todos los Estados con armas nucleares (Miller 2020).

El último aspecto, y quizás el más crucial, de la crisis del control de armamentos nucleares está relacionado con el avance de la tecnología y los nuevos modos de hacer la guerra. Se

trata de la aparición de capacidades cibernéticas ofensivas y de nuevas categorías de armas, como las armas autónomas letales, que no están cubiertas por el Nuevo START. En el pasado, los controladores de armamentos soviéticos y estadounidenses consiguieron ajustar la agenda de sus conversaciones a los cambios tecnológicos, como el desarrollo de ojivas múltiples con objetivos independientes o de sistemas "semiestratégicos" de alcance intermedio capaces de alcanzar el territorio soviético o estadounidense (por ejemplo, el Pershing o el Tu-22 Backfire). No ha habido correcciones similares en la agenda en respuesta a las olas más recientes de avances tecnológicos y doctrinales, como por ejemplo el aumento de la importancia de los sistemas no nucleares de ataque de precisión de largo alcance y de defensa antimisiles; las capacidades cibernéticas ofensivas que plantean interrogantes sobre la vulnerabilidad de las fuerzas nucleares, la alerta temprana y los sistemas de mando ante un ciberataque; los avances en el diseño de los sistemas de armas nucleares, como los nuevos tipos de armas rusas y las nuevas ojivas estadounidenses de bajo rendimiento; o el posible emplazamiento de armas en el espacio. Tampoco se ha abordado adecuadamente el "entrelazamiento" de los sistemas nucleares y convencionales, y el consiguiente aumento del peligro de una escalada nuclear accidental o inadvertida de un conflicto que se inicie en los ámbitos convencional o cibernético (Carnegie Endowment for International Peace 2019). Algunas de las tecnologías emergentes con potencial estratégico, como los sistemas de armas con IA o totalmente autónomos, aún no se han integrado en los marcos de control de armamentos (Boulanin 2019). Varios expertos abogan por un nuevo enfoque del control de armamentos que tenga en cuenta los riesgos que plantean las nuevas tecnologías. La principal dificultad no es el avance tecnológico en sí, sino la incertidumbre que rodea a sus posibles aplicaciones en el ámbito militar nuclear. A modo de ejemplo, se cree que 23 países disponen de capacidades cibernéticas ofensivas y que otros 30 las están desarrollando (Kane y Mayhew 2020). Esto genera un elemento adicional de incertidumbre, dado que el control de armamentos y el desarme operan en silos, estableciendo límites técnicos o cuantitativos a ciertas categorías de armas mientras dejan otras sin regular, pasando así por alto posibles interconexiones.

Podemos concluir que los principales motivos que explican el menor interés de las potencias nucleares tradicionales por el control de armamentos son la falta de implicación de los actores nucleares asiáticos y la aparición de nuevas tecnologías armamentísticas no contempladas en los tratados existentes. A esto se suma el empeoramiento de las

relaciones entre Rusia y Occidente tras la crisis ucraniana de 2014, así como por la escasa valoración de la contribución del control de armamentos a la seguridad internacional entre las élites políticas actuales.

1.3. El Tratado de Prohibición de Armas Nucleares

El Tratado de Prohibición de Armas Nucleares fue adoptado el 7 de Julio de 2017 y entró en vigor el 22 de enero de 2021. El primer paso hacia la conclusión de Tratado tuvo lugar la RevCon del año 2000¹⁶⁷. En dicha conferencia, se aprobaron los 13 pasos prácticos relacionados con la no-proliferación y el desarme, con compromisos concretos como la aplicación del principio de irreversibilidad aplicable al desarme nuclear, el compromiso inequívoco de los Estados nucleares de acometer la eliminación total de los arsenales o la reducción del peso de las armas nucleares en las políticas de seguridad de los Estados nucleares (2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2000).

A partir de esta RevCon, la iniciativa para la conclusión de un acuerdo de desarme se planteó desde la perspectiva de las devastadoras consecuencias humanitarias del uso de las armas nucleares y de la imposibilidad de que ningún Estado pudiese hacer frente a ellas. La idea inicial no fue por tanto la prohibición de las armas nucleares, sino regular el desarme para aplicar el artículo VI del TNP. En la RevCon de 2010 este movimiento, que se autodenominó Iniciativa Humanitaria, logró por primera vez introducir en el documento final una referencia a los efectos humanitarios catastróficos de las armas nucleares (2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons). A medida que la iniciativa avanzaba y se celebraban las Conferencias sobre el Impacto Humanitario de las Armas Nucleares de 2013 y 2014, los partidarios de la prohibición completa de las armas nucleares fueron ganando fuerza. Finalmente, esta fue la propuesta que se impuso y que se recogió en el artículo I del TPAN.

¹⁶⁷ No obstante, ya en 1997, un grupo de abogados, médicos, especialistas en desarme y antiguos diplomáticos redactaron un borrador de convención sobre armas nucleares que fue presentado en las Naciones Unidas como documento de debate por parte de Costa Rica. Se inspiraba en las convenciones sobre armas químicas y biológicas y sobre minas antipersona, y tenía como objetivo la eliminación total de las armas nucleares. Véase el texto completo de la propuesta en el siguiente enlace: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.1/52/7&Lang=S (Acceso 23/04/2022)

El TPAN es, hasta día de hoy, el acuerdo de desarme en cuya negociación ha participado un mayor número de Estados desde el final de la Guerra Fría. Todo indica que este tratado formará parte del futuro orden nuclear internacional y ello hace relevante el analizar sus potenciales consecuencias e influencia en el futuro del desarme nuclear. El tratado posé una lógica de estigmatización, prohibición y eliminación de las armas nucleares al tiempo que rechaza las doctrinas basadas en la disuasión nuclear. El objetivo es situar a los Estados nucleares y sus aliados, en particular aquellos que albergan armas nucleares, en una opción minoritaria y crear un debate en la opinión pública que ejerza presión sobre los Estados nucleares (Fihn 2018).

Ninguno de los nueve Estados nucleares (reconocidos y no reconocidos por el TNP) participó en la negociación del acuerdo, aunque India, Pakistán, Reino Unido y Estados Unidos sí participaron en las conferencias de 2013 y 2014. Los Estados nucleares y los aliados de la OTAN, compartiendo el objetivo, han rechazado el tratado para evitar que se pueda formar una regla de aplicación global según los principios del derecho internacional consuetudinario. Incluso algunos países que votaron a favor en las Naciones Unidas, como Suiza o Suecia, ha decidido no firmar el tratado. Las razones han sido similares para todos los Estados que han emitido comunicados rechazando su adhesión al tratado: Un tratado que no incluya a los Estados nucleares no será efectivo, puede menoscabar el TNP como eje del sistema de no-proliferación y desarme, y no tiene en cuenta los retos en el ámbito de la seguridad internacional. Otro argumento para rechazar el tratado ha sido la falta de mecanismos fiables de verificación (Maître 2018).

Para los defensores del tratado, la no participación de los Estados nucleares es un argumento invalido porque tampoco otros tratados, como el TPCEN, eliminarán las armas nucleares. Consideran que el problema no es del tratado, sino de los Estados nucleares, que tendrían que firmar el acuerdo. Para ellos, este argumento busca desprestigiar el tratado porque pondría fin a la asimetría del TNP y, por lo tanto, a la hegemonía de las potencias nucleares (Sanders-Zakre 2017). La realidad es que el TPAN no eliminará por sí mismo las armas nucleares ni reducirá los arsenales. En la medida en que los Estados nucleares lo rechacen, su eficacia será muy limitada.

Por otra parte, la compatibilidad del TPAN con el TNP tanto jurídica como política, ha sido ampliamente debatida incluso antes de que el primero se aprobase (Erästö 2019). Los defensores del TPAN consideran que ambos textos no son excluyentes, sino complementarios, y que el TPAN viene a cubrir la laguna legal del artículo VI del TNP

(Collin 2019). Los redactores del TPAN tuvieron la precaución de mencionar expresamente al TNP en el preámbulo del tratado, indicando que es la piedra angular del régimen de no-proliferación nuclear. A pesar de esta mención, el TPAN puede alimentar la retórica de confrontación que ya existía entre Estados nucleares y Estados no nucleares. Si en el momento en que se aprobó el tratado se consideró que los logros del TNP permitirían construir puentes entre ambos grupos, al menos en el ámbito de la no-proliferación, la actual dinámica de declive de los acuerdos de desarme y la ausencia de negociaciones en los últimos años, podrían llevar a algunos Estados a concluir que el TNP ya no recoge fielmente sus objetivos. Los resultados serían previsiblemente catastróficos no solo para la formalización de nuevos acuerdos en ámbitos de desarme, sino también para el régimen de no-proliferación y los usos pacíficos de la energía nuclear, con el impacto que ello supondría para la seguridad internacional.

La posición adoptada por los países bajo el paraguas nuclear de la OTAN está justificada, ya que consideran que el TPAN es incompatible con la doctrina de seguridad de Estados Unidos (Hamel-Green 2018). Un informe publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega concluye que, si bien no existe incompatibilidades entre las obligaciones legales del TPAN y el Tratado de Washington de 1949, en el caso de que Noruega ratificase el TPAN las nuevas obligaciones serían incompatibles con sus obligaciones políticas en la OTAN (Ministry of Foreign Affairs of Norway 2018), teniendo en cuenta que las armas nucleares forman una parte central de la política de disuasión de la Alianza Atlántica. El documento subraya que la OTAN apoya el objetivo de crear un mundo libre de armas nucleares, pero deja claro que la organización seguirá utilizando la disuasión nuclear para garantizar la seguridad colectiva mientras exista este tipo de armamento. El informe concluye que sería irresponsable para Noruega que fuese el único miembro de la OTAN que ratificase el TPAN, particularmente en un momento en el que los desafíos de seguridad en Europa Oriental son tan intensos (Ministry of Foreign Affairs of Norway 2018).

Más allá de los países de la OTAN y la política de disuasión nuclear de la organización, otros supuestos como el de Kazajistán o las Islas Marshall y su relación con los programas de misiles que pueden portar ojivas nucleares de Rusia y Estados Unidos, o la cooperación militar de Estados Unidos con países como Finlandia o Suecia, podrían ser considerados como ayuda a actividades prohibidas por el TPAN. Las repercusiones podrían incluso alcanzar a la industria de la defensa de los países firmantes del tratado y, en un plano

hipotético, llegar a la aplicación de sanciones a quienes cooperasen con los Estados poseedores de armas nucleares en actividades prohibidas por el TPAN (Maître 2018).

El fin de las armas nucleares será coordinado y de forma gradual. Mientras un solo Estado continúe teniendo arsenales nucleares, el desarme no tendrá lugar. No se llegará a un mundo libre de armas nucleares a través de vías “fáciles” ni sin garantizar que ningún Estado, sea o no miembro del TPAN o del TNP, podrá hacer un uso de ellas en el futuro. Es cierto que el TPAN trata de cubrir las lagunas del TNP, pero también lo es que el TPAN carece de mecanismos de verificación que permitan que la destrucción de los arsenales no suponga un riesgo para la seguridad en un entorno multipolar con tensiones y conflictos que no animan a la confianza. La exacerbación de las diferencias entre los distintos intereses que se recogen en el artículo VI del TNP no contribuirá a la seguridad de los Estados parte, sino que podría ahondar las diferencias y socavar el cumplimiento del TNP. El debate existente entre los partidarios del TPAN y los de proseguir por la vía del artículo VI del TNP puede abrir una nueva brecha en un contexto internacional ya muy tensionado (García Benasach 2020; Berghofer 2016).

1.4. Iniciativas no institucionalizadas para el desarme

Al margen de las formas tradicionales de toma de decisiones, muchas iniciativas trabajan en torno a, pero no sólo, las RevCon en propuestas de trabajo que se presentan en las PrepComs. Detrás de muchas de estas propuestas está la novedad que supuso el TPAN. En el contexto actual, la idea general que subyace de algunas de las iniciativas es la de crear un clima de confianza que permita alcanzar consensos. Algunas merecen un análisis detallado por su relevancia, novedad o por su posibilidad de éxito.

1.4.1. Creación de un entorno para el desarme nuclear (CEND)

Estados Unidos, ante la percepción de los Estados no nucleares de que el enfoque del TNP no está dando resultados, le ha llevado a proponer un foro informal alternativo que muestre su intención de buscar una dinámica positiva y un acercamiento como alternativa al estancamiento actual.

En noviembre de 2018, presentó su iniciativa denominada creación de un entorno para el desarme nuclear. La presentación formal de la iniciativa se llevó a cabo en la intervención

de Christopher Ford, subsecretario de Estado para la Seguridad Internacional y la No-Proliferación, ante el plenario de la Conferencia de Desarme en marzo de 2019. En su discurso, más que adelantar cuales serían los contenidos, se refirió a las circunstancias que habían llevado a Estados Unidos a elaborarla. De sus palabras es posible deducir tres elementos que han impulsado esta iniciativa: la compleja situación de seguridad que, lejos de mejorar, ha empeorado en los últimos años, la continuidad del TNP y la progresiva legitimación del TPAN. El deterioro de la seguridad internacional o la falta de avances en el desarme nuclear no es nuevo; lo que es nuevo es el TPAN, el cual desafía la hegemonía de los Estados nucleares y que responde a la frustración de los Estados no nucleares por la falta de avances en materia de desarme nuclear (Secretaría de Relaciones Exteriores - Gobierno de México 2017).

El CEDN propone un formato amplio de trabajo que incluya el máximo número de Estados posibles, así como la sociedad civil. Hasta ahora se han celebrado dos reuniones de trabajo a la que asistieron representantes de más de 40 países, incluyendo Estados nucleares, Estados no nucleares y Estados que no son parte del TNP. Sin una agenda pública definida, el objetivo de estas reuniones consistió en identificar los medios para mejorar la seguridad internacional y superar los obstáculos que impiden avanzar en el desarme.

Los resultados de las reuniones se han traducido en la creación de tres subgrupos de trabajo que tenían previsto reunirse en abril de 2020 en Washington D.C. para proponer acciones concretas en tres ámbitos: reducción de incentivos para mantener, adquirir o incrementar la tenencia de armas nucleares e incremento de incentivos para reducir y eliminar las armas; mecanismos para reforzar los esfuerzos de no-proliferación y construir confianza en un mayor avance hacia el desarme; por último, reducción de riesgos asociados a las armas nucleares (García Benasach 2020).

No hay información pública sobre el desarrollo de las reuniones pasadas. No obstante, existen ciertos análisis sobre la misma: uno de los méritos reconocidos a la propuesta de Estados Unidos es el grupo de Estados que ha logrado reunir. Se ha convocado a países que representen los intereses de, al menos, tres categorías de Estados: Estados nucleares, sus aliados y los Estados no nucleares (Perkovich 2018).

Otro elemento destacable es haber incluido en la invitación a organizaciones no gubernamentales. Este formato reconoce la importancia creciente de las relaciones entre

Estados y sociedad civil y su interés común en reducir la polarización que ha definido el orden global nuclear al menos en los últimos cinco años, como evidencian las nuevas y numerosas iniciativas (Williams 2020). Esta combinación de Estados y sociedad civil en un formato informal es probable que no cambie nada, pero sí puede contribuir a iniciar una conversación sobre los retos de la seguridad internacional y lo que debe hacerse para abordarlos (Potter 2019).

La iniciativa ha sido analizada desde una perspectiva crítica. La necesidad de cambiar el clima de seguridad como requisito para avanzar en el desarme es una condición que no se recoge en el TNP. Supone ignorar la realidad de que las condiciones de seguridad no son hoy peores de lo que lo eran durante la Guerra Fría (Meyer 2019). Efectivamente, la seguridad no puede ser una precondition porque limita las posibilidades de avanzar, sin embargo, sí forma parte necesaria de toda ecuación cuyo resultado pretenda ser el desarme. El debate sobre distintos aspectos de seguridad puede ayudar positivamente al cambiar la trayectoria actual porque hay numerosos obstáculos al desarme, uno no menor es la voluntad política.

Los Estados no nucleares aliados de Estados Unidos continúan defendiendo el enfoque gradual para el cumplimiento de las obligaciones del artículo VI pero cabe argumentar que la propuesta norteamericana podría llevar a estos países a abandonar este enfoque para aceptar el CEDN. En realidad, esta posibilidad solo tendrá lugar si la participación de los aliados en la nueva iniciativa les impide fraguar consensos en otros foros y es poco probable que ocurra viendo la diversidad de debates en curso. La iniciativa no va a frenar las reclamaciones de los Estados no nucleares, aunque sean aliados. Son procesos que no deben entenderse como excluyentes, sino convergentes hacia un mismo objetivo.

Si la nueva iniciativa quiere realmente aportar una contribución sustancial, la clave será que sea inclusiva y que el liderazgo de Estados Unidos no impida que se aborden las obligaciones y responsabilidades de los Estados nucleares. Será necesario además que el diálogo ofrezca en algún momento resultados tangibles y que se plasmen, más allá del ámbito del CEDN. Solo así se conseguirá evitar la percepción de que esta iniciativa utiliza la seguridad para argumentar que otros son responsables del hecho de que estas condiciones no estén aún disponibles (Burford et al. 2019).

En este sentido, ya se han vislumbrado brechas y quiebras en la operacionalización de la CEND. Por ejemplo, en junio de 2021, Estados Unidos y Rusia anunciaron el inicio del

denominado Dialogo Estratégico de Estabilidad, el cual en gran medida ha desplazado a la CEND a un segundo plano en favor de iniciativas bilaterales para el control de armamentos y medidas de reducción de riesgos, no desarme (Alberque 2021).

1.4.2. La Iniciativa de Estocolmo

En los últimos años, Suecia ha tratado de dar respuesta al debate entre abolicionistas y la necesidad de preservar y avanzar en los logros del TNP. En este contexto, casi al mismo tiempo que Estados Unidos presentaba el CEDN, Suecia presentaba la Iniciativa de Estocolmo. El objetivo de esta iniciativa es construir una agenda de desarme realista y ambiciosa que permita los tan necesarios consensos de cara a las RevCons futuras y que genere un proceso intermedio que permita salvar el TNP y conciliarse con los partidarios del TPAN. El planteamiento de Suecia se basa en una revisión de las tesis gradualistas, proponiendo una serie de pasos concretos denominados escalones para el desarme, que aseguren la preservación del régimen de no-proliferación nuclear (Maas et al. 2021).

La primera reunión de la iniciativa tuvo lugar en junio de 2019 en Estocolmo y contó con la participación de 16 Estados. Ninguno de ellos era un Estado nuclear, lo que permite a la iniciativa trabajar en propuestas basadas sobre todo en las preocupaciones de los Estados no nucleares. Además, la diversidad geográfica de los países que la integran podría sentar las bases para que haya un efecto arrastre y otros Estados se sumen, ampliando la base de los consensos de todos los Estados nucleares, incluyendo los firmantes del TPAN.

Esta reunión de la iniciativa partió de la premisa de que es necesario contrarrestar el contexto de desconfianza y tensión que impera entre los países poseedores de armas nucleares con pasos concretos y tangibles. El logro de alguno de estos pasos contribuiría a restablecer la confianza entre las potencias nucleares y serviría, a su vez, de plataforma para escalar hacia metas más altas. Se sigue por tanto el concepto de gradualismo recogido en el TNP, con propuestas como la cooperación técnica y científica, el impulso a procesos diplomáticos incompletos o la exigencia a países poseedores de armas de mayores compromisos de transparencia. La Iniciativa de Estocolmo no busca tanto el objetivo de resolver la parálisis estructural del régimen de desarme como de constituirse en una alternativa que pueda atraer también a los defensores del TPAN (German Federal Foreign Office 2021).

La primera reunión permitió el refrendo por los Estados participantes de la fórmula propuesta por Suecia y concluyó con una declaración ministerial¹⁶⁸ en la que se constata que, a pesar del éxito del TNP en los ámbitos de la no-proliferación nuclear y los usos pacíficos de la energía nuclear, el papel de las armas nucleares ha aumentado en los últimos años en un ambiente de deterioro de la seguridad internacional. La declaración final de la primera reunión hizo un llamamiento a Rusia para que cumpliera sus obligaciones para con el Tratado INF, que finalmente no fue renovado, y a la renovación del Nuevo START, al tiempo que llamaba la atención sobre las nuevas capacidades derivadas de la aplicación de nuevas tecnologías.

La segunda reunión tuvo lugar en febrero de 2020, presidida por el ministro de asuntos exteriores de Alemania. En este caso, se planteó el triple objetivo de presentar los avances desde la reunión de Estocolmo, aprobar los pasos concretos que deben servir de base para la búsqueda de consensos, perfilar los mensajes políticos de cara a la RevCon y ampliar el apoyo político a la iniciativa. En Berlín se aprobaron dos documentos: Una declaración, que incluye llamamientos concretos a los cinco Estados nucleares reconocidos por el TNP y la posición política de los Estados de la iniciativa, y un anexo que contenía 22 pasos que materializan la declaración con propuestas concretas¹⁶⁹. El anexo busca convertirse en un posible documento de consenso de cara a la RevCon y las medidas fueron diseñadas con el objetivo de lograr el mayor apoyo posible.

La declaración de Berlín se reafirmó en las reuniones ministeriales de Ammán en enero de 2021¹⁷⁰, de Madrid en julio de 2021¹⁷¹ y de Estocolmo en diciembre de 2021¹⁷², junto

¹⁶⁸ Véase el texto completo de la declaración en el siguiente enlace: <https://www.government.se/statements/2019/06/the-stockholm-ministerial-meeting-on-nuclear-disarmament-and-the-non-proliferation-treaty/> (Acceso 23/04/2022).

¹⁶⁹ Véase el texto completo de ambos documentos en el siguiente enlace: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/abruetzung/stockholm-initiative/2310314> (Acceso 23/04/2022).

¹⁷⁰ Véase los documentos de dicha reunión en el siguiente enlace: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/abruetzung/maas-amman-stockholm-initiative/2432152> (Acceso 23/04/2022).

¹⁷¹ Véase los documentos de dicha reunión en el siguiente enlace: https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2021/20210705_stockholm-initiative.aspx (Acceso 23/04/2022).

¹⁷² Véase los documentos de dicha reunión en el siguiente enlace: <https://www.government.se/statements/2021/12/5th-ministerial-meeting-of-the-stockholm-initiative-for-nuclear-disarmament/> (Acceso 23/04/2022).

con un llamamiento para avanzar en el desarme nuclear mediante la adopción de medidas significativas para cumplir los compromisos contraídos en virtud del TNP. Las propuestas se han presentado formalmente como un documento de trabajo conjunto a la Conferencia de Revisión del TNP de 2020/2022 y están abiertas a la alineación por parte de otros Estados Partes del TNP. Los miembros de la Iniciativa de Estocolmo también han adoptado un documento de trabajo sobre la reducción de los riesgos nucleares y lo han presentado como documento de trabajo oficial a la Conferencia de Revisión del TNP.

Entre los miembros de la iniciativa, figuran países muy relevantes en el ámbito nuclear que podrían permitir algún éxito en la RevCon. La pandemia ha dado más tiempo para realizar gestiones con terceros países. No obstante, será necesario sumar apoyos entre los firmantes del TNP y una enorme pedagogía para que los pasos hacia el desarme no se entiendan como un intento de excluir o de acallar las opciones abolicionistas. También habrá que hacer frente a las críticas que consideran que esta iniciativa y la de Estados Unidos son insuficientes y necesitaba incorporar cuestiones como las tecnologías emergentes, las dinámicas regionales y cuestiones humanitarias, que actualmente están infrarrepresentadas en foros tradicionales como las RevCon.

1.4.3. El Proceso P5

Hasta 2008, los Estados nucleares partes del TNP no habían acometido de manera conjunta la obligación del desarme nuclear, aunque las negociaciones bilaterales habían existido, como muestran los acuerdos de control de armamentos entre Rusia y Estados Unidos. La propuesta llegó del Reino Unido, el Secretario de Defensa, Lord Browne of Ladyton, en su intervención en la Conferencia de Desarme de 2008 propuso albergar una conferencia de expertos técnicos de los laboratorios nucleares de los cinco Estados nucleares reconocidos por el TNP sobre verificación del desarme nuclear antes de la RevCon de 2010, con el fin de que los cinco Estados reforzasen el proceso de construcción de confianza mutua y trabajasen para resolver cuestiones técnicas (Browne of Ladyton 2008).

En 2008, varios factores permitieron que, por primera vez, se plantease y prosperase la propuesta. El entonces presidente francés, Nicolas Sarkozy, en su discurso en Cherburgo de 2008 había manifestado el interés de Francia en debatir sobre transparencia militar. Por su parte, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, había ofrecido en 2009

en su discurso de Praga, su visión por un mundo libre de armas nucleares y había pedido un trabajo más activo para reducir el número de armas nucleares. Por su parte, Rusia y China fueron más reticentes a firmar el Proceso P5 (Berger y Chalmers 2013). No obstante, el fracaso de la RevCon de 2005 y la necesidad de un resultado más positivo en la de 2010, fueron factores que contribuyeron al avance de la propuesta.

Desde el inicio se cuestionó que el nombre elegido para el proceso fuese P5 debido a la confusión que genera con la denominación de los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero es la que se ha mantenido y la que utilizan tanto los Estados nucleares como los Estados no nucleares. El P5 se ha estructurado en grupos de trabajo y conferencias formales. La primera tuvo lugar en 2009 y se ha reunido desde entonces todos los años salvo en 2017 y 2018 debido a las tensiones creadas por el ataque químico en Salisbury por agentes rusos.

Desde el inicio, el P5 se concentró en tres cuestiones: verificación, publicación de un glosario de términos nucleares, y transparencia (Maître 2020). Los grupos de trabajo, tras la Conferencia de Pekín de 2019, se organizaron en torno a cinco áreas de trabajo, cada una de ellas liderada por un Estado: consultas a nivel de expertos sobre las respectivas doctrinas nucleares; compromiso con los países del ASEAN sobre el protocolo al Tratado para la Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste Asiático; glosario de términos nucleares clave; cooperación reforzada en el ámbito de la seguridad y en los usos pacíficos de la energía nuclear a través de los Amigos de la Energía Nuclear; e impulsar un debate sustantivo sobre las cuestiones técnicas del Tratado para el Cese de Producción de Materiales Fisibles en la Conferencia de Desarme.

Los avances en cada uno de los temas de trabajo no han sido los esperados por los Estados nucleares: La verificación ha abandonado la agenda porque para Rusia no es una prioridad y considera que incluso podría violar los Artículos I y II del TNP y, de hecho, China y Rusia han abandonado el Partenariado Internacional para la Verificación del Desarme Nuclear (PIVDS) por razones políticas.

El glosario de términos nucleares clave debía estar concluido antes de la RevCon de 2015, pero los resultados presentados entonces fueron insuficientes. Para el éxito de los trabajos era esencial que el documento incluyese términos en los que no hay acuerdo entre la comunidad internacional. Sin embargo, muchas de las definiciones presentadas fueron

tomadas de glosarios existentes. Con todo, este tema se mantiene en agenda y una segunda edición podría presentarse en la RevCon de 2020/2022.

Respecto a los trabajos sobre transparencia, en la primera etapa del P5 se acordó un formato para la publicación de informes que fue presentado en la RevCon de 2015. Fue un compromiso difícil debido a las reticencias de China, que consideraba que publicar información sobre el número de cabezas nucleares puede suponer vulnerabilidades para su seguridad. El formato acordado en 2015 sigue siendo el único que los cinco Estados pueden aceptar y el tema ha abandonado la agenda (Maître 2020). No obstante, la transparencia sigue presente a través de las consultas sobre doctrinas nucleares, uno de los ámbitos con potencial para el progreso gracias al interés de los Estados nucleares en mejorar la estabilidad estratégica. Además de explicar los casos en los que las respectivas doctrinas contemplan el uso del arma nuclear, este dialogo puede ayudar a limitar los riesgos de accidentes por malentendidos o error de cálculo (Hoell 2019).

Reino Unido, Francia y Rusia parecen dispuestos a firmar el Protocolo al Tratado de Bangkok para la creación de la Zona libre de Armas Nucleares en el Sudeste Asiático, pero China y Estados Unidos mantienen sus reservas debido al paso de buques y submarinos por la zona y sus reticencias a declarar si portan o no armas nucleares.

Los Estados del P5 ya colaboran en el ámbito de los usos pacíficos de la energía nuclear, en particular a través del OIEA, con un dialogo sobre el fortalecimiento de las salvaguardias y la universalización del Protocolo Adicional.

Por último, desde 2021, fecha en la que Francia asumió el rol de coordinador del Proceso, el gobierno de París tiene la intención de hacer avanzar en el plan de trabajo del grupo, el cual se actualizó por última vez en 2019. En este sentido, Francia espera presentar en la RevCon de 2020/2022 un documento de trabajo sobre el Tratado para el Cese de Producción de Materiales Fisibles. París lo considera un tema prioritario de la política de desarme (Maître 2020), aunque para algunos Estados, dada la oratoria, piensan que carece hoy de sentido y es en la Conferencia de Desarme donde deben centrarse los esfuerzos para superar el veto de Paquistán (Hoell 2019).

Más de 10 años de su primera reunión, las expectativas de que este proceso pueda ofrecer resultados tangibles no son muy altas. En estos años, sus miembros han tenido que hacer frente a una competencia creciente entre ellos y a un declive de confianza. También hay situaciones de conflicto como la intervención de Rusia en Ucrania, que exacerbó las

tensiones entre los Estados nucleares occidentales y Rusia, que continúan a día de hoy. De hecho, este acontecimiento ha hecho que foros paralelos al Proceso P5, como el Diálogo Estratégico entre Estados Unidos y Rusia, se hayan paralizado por completo. El fin de algunos de los acuerdos de control de armamentos entre Rusia y Estados Unidos, el conflicto en Siria o las diferencias en cuanto al Plan de Acción Integral Conjunto con Irán, forman parte también de las relaciones del P5. Los Estados nucleares no son homogéneos y alcanzar acuerdos en la práctica se ha demostrado complicado, ya que su propia percepción de las obligaciones frente al TNP es diferente.

El foro ha recuperado sus reuniones para preparar la RevCon de 2020/2022. Los resultados que se presenten determinarán que se siga alimentando o no la percepción de que las reuniones del P5 no buscan resultados sino mantener el *statu quo*, mientras que se acallan las críticas por la falta de avances en el desarme nuclear (Chandley 2015). Los más críticos consideran que hoy el P5 es más un cartel que un foro de trabajo en aras del desarme. Lord Browne de Ladyton señaló que se sentía extremadamente decepcionado *“porque pensé que estaba creando una dinámica para el desarme y la paz, y lo que estaba creando era un cartel, un grupo de Estados nucleares que en muchos otros aspectos no pueden aguantarse el uno al otro”* (Browne of Ladyton 2019).

A pesar de todo, la iniciativa sigue siendo útil, no solo por obligar a los Estados del P5 a reunirse de forma periódica, sino por su potencial para alcanzar acuerdos y para marcar una diferencia significativa en transparencia y construcción de medidas de confianza mutua. El formato ha ido además enriqueciéndose con la participación de los Estados nucleares y la sociedad civil (Hoell y Enright 2020).

El papel que puede desempeñar el Proceso P5 en el futuro del desarme nuclear no puede ser desempeñado por ningún otro foro similar. En la situación actual no cabe esperar progresos a corto plazo, pero sí exigir esfuerzos para reactivar el mecanismo y ampliarlo a todos los Estados nucleares. Aunque no sean parte del TNP, el desarme deberá contar con ellos.

3. La UE como actor en materia de control de armamentos

3.1 Origen y evolución de las posiciones europeas en materia de control de armamentos

Aunque los Estados europeos no participaron directamente en las negociaciones bilaterales de control de armas nucleares que tuvieron lugar durante la Guerra Fría, los miembros europeos de la OTAN fueron informados por Estados Unidos y consultados, bilateralmente y en el marco de la propia Organización, sobre las principales iniciativas y conversaciones de control de armas nucleares con la Unión Soviética, y posteriormente con Rusia. En el caso de la crisis de los "euromisiles"¹⁷³ y las posteriores negociaciones del Tratado INF, las consultas dentro de la OTAN, con la participación activa de los miembros europeos de la Alianza, fueron esenciales para la formulación tanto de la vía de la disuasión, a través del trabajo del Grupo de Planificación Nuclear y el Grupo de Alto Nivel, como de la vía del control de armamentos, a través del Grupo Consultivo Especial, adoptada por la OTAN en noviembre de 1979 (Lunn y Williams 2019).

La evolución del control de las armas nucleares entre las dos superpotencias afectó a Europa de varias maneras. Fundamentalmente, durante la Guerra Fría todos los Estados europeos, independientemente de su afiliación ideológica o de su membresía de la OTAN o del Pacto de Varsovia, se enfrentaron a una amenaza directa para su supervivencia en caso de un intercambio nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que se entendía que tarde o temprano implicaría un uso masivo de armas nucleares en Europa. Por lo tanto, estaban interesados en el diálogo estratégico entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y en general lo apoyaban. Desde su punto de vista, la seguridad de Europa se beneficiaba de una reducción gradual de los dos arsenales nucleares y el aumento de la previsibilidad garantizada por los tratados de armas estratégicas (Kulesa 2020).

Sin embargo, algunos Estados europeos también expresaron en ocasiones sus reservas sobre las consecuencias del control de las armas nucleares estratégicas por parte de las superpotencias. En primer lugar, el hecho de centrarse en los sistemas capaces de atacar objetivos en territorio estadounidense y ruso significaba que otras categorías de armas

¹⁷³ La crisis de los euromisiles, fue una crisis diplomática y militar que enfrentó a las potencias de la OTAN y el Pacto de Varsovia, durante finales de los años 1970 y principios de los 1980. El eje del conflicto fue la instalación en Europa por parte de la URSS (y posteriormente también la OTAN en respuesta), de misiles balísticos alcance intermedio, que tenían dentro del rango de alcance nuclear a todo el continente. Para más información véase el siguiente enlace: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27040.htm (Acceso 25/04/2022).

nucleares, con un impacto crucial en la seguridad de Europa, seguían sin estar limitadas. Estas armas "no estratégicas" o tácticas, desplegadas a gran escala por la OTAN y el Pacto de Varsovia en Europa con fines bélicos, eran capaces de causar niveles de daño catastróficos en caso de guerra. La preocupación por las consecuencias de una guerra nuclear limitada en Europa incentivó el surgimiento de movimientos pacifistas europeos y también trajo consigo propuestas de ambos lados del Telón de Acero sobre la creación de zonas libres de armas nucleares en Europa (Müller et al. 2016). En segundo lugar, en algunos países de la OTAN se expresó en ocasiones la preocupación de que el control de armamento fuera demasiado lejos y de que Estados Unidos no tuviera en cuenta los intereses de sus aliados europeos al aceptar propuestas de control de armamento que condujeran a un desacoplamiento estratégico de Europa. También se temía que Estados Unidos pudiera centrarse tanto en la relajación de las tensiones con la Unión Soviética que no reaccionara ante acciones asertivas en Europa. Esto explica, por ejemplo, la insistencia de Alemania Occidental y de otros miembros de la OTAN a finales de los años 1970 en que Estados Unidos incluyera los nuevos sistemas soviéticos de alcance intermedio en sus negociaciones de control de armamentos con la Unión Soviética, a pesar de que no podían amenazar directamente a Estados Unidos (Sharp 1987).

A partir de los años 1990, el entorno exterior a la UE contribuyó a estimular la proliferación de iniciativas europeas en este ámbito. Apodada la edad de oro del control de armamentos, esta década fue testigo de la celebración de nuevos tratados de desarme y de una considerable reducción de los arsenales nucleares. No obstante, una cuestión clave siguió siendo ignorada: la creación de políticas de no-proliferación de la UE excluyó la cuestión de los arsenales nucleares europeos, es decir, franceses y británicos. Se prestó, y se sigue prestando, poca atención a cómo la posesión de armas nucleares por parte de los Estados europeos afecta al régimen internacional de no-proliferación, aún más cuando las armas nucleares siguen siendo el núcleo de las posturas de defensa de Francia y el Reino Unido (Portela 2021).

En este sentido, las propuestas francesas de integrar gradualmente las fuerzas nucleares francesas y británicas en un arsenal europeo conjunto se presentaron a principios de la década de 1990. La idea surgió como consecuencia de la transformación geopolítica provocada por la desintegración del Pacto de Varsovia, la cual afectó profundamente al escenario nuclear del continente, sobre todo por la posterior retirada de la mayoría de las armas nucleares estadounidenses de sus almacenes europeos. Los grupos de planificación

y las consultas nucleares de la OTAN redujeron sus actividades al mínimo, y las potencias nucleares europeas redujeron sus capacidades nucleares militares. Sin embargo, la desaparición de la amenaza soviética dejó a los miembros de la Alianza Atlántica en una situación en la que el mantenimiento de lo que quedaba de sus arsenales era cada vez más difícil de justificar (Weber 1992).

En 1992, Francia formuló la primera propuesta para avanzar hacia la integración de los arsenales atómicos europeos (Schmidt 2004). Mientras que las fuerzas nucleares británicas ya estaban internacionalizadas en el marco de la OTAN, el apego de Francia al papel independiente de su disuasión nuclear había perdido su razón de ser. La primera señal la dio el presidente François Mitterrand en un coloquio sobre la integración europea, en el que declaró inesperadamente que la cuestión de la compatibilidad entre las fuerzas nucleares francesas y la defensa europea deberá ser tratada en algún momento (apud. Boniface 1996, p.102). Mitterrand también señaló que la formulación de una doctrina nuclear europea común "*se convertiría rápidamente en una de las construcciones de una defensa europea común*" (apud. Tertrais 1999 p.56).

El hecho de que esta indicación inicial no llegara a ser una propuesta en toda regla sugiere que la intención era simplemente lanzar una reflexión sobre el tema (Boniface 1996). Sólo unas semanas después, el viceministro de Defensa Jacques Mellick elaboró la iniciativa presentando varias opciones para su realización, acuñando el término "*dissuasion concertée*", que se traduce como "disuasión concertada" (Schmitt 1997). Posteriormente, la idea fue elaborada con más detalle por altos funcionarios. Sin embargo, después de que otros Estados miembros de la UE rechazaran la propuesta, el presidente francés renunció a la idea, señalando que la disuasión europea no podía producirse hasta que los intereses vitales convergieran plenamente (Boniface 1996, p.102). Tras los ensayos nucleares de 1995, Jacques Chirac y Alain Juppé relanzaron el concepto de disuasión concertada, suscitando un debate más amplio más allá de las fronteras de Francia. Sin embargo, la división entre los opositores y los defensores del concepto siguió las líneas nacionales. En medio de la condena internacional provocada por los ensayos, la propuesta fue rechazada decididamente por el resto de Estados europeos, que percibieron la medida francesa como una maniobra orientada a legitimar los ensayos nucleares (Schmitt 1997).

La configuración precisa de una disuasión concertada, destinada a extender el paraguas nuclear francés al resto de la UE, quedó imprecisa por los distintos políticos que la propusieron. Esta imprecisión podría haber pretendido atraer el interés de los destinatarios

al permitirles contribuir a la configuración de cualquier acuerdo final. En cualquier caso, la naturaleza indeterminada del concepto fue criticada por haber contribuido a su impopularidad (Boniface 1996). Según los dirigentes franceses, el concepto de disuasión concertada se define por el objetivo último de ampliar el alcance de la disuasión francesa para abarcar a otros Estados miembros. La nueva propuesta no pretendía incluir necesariamente a toda la UE en el acuerdo: *"No se trata de ampliar unilateralmente nuestra disuasión ni de imponer un nuevo contrato a nuestros socios. . . . No proponemos un concepto prefabricado, sino un proceso gradual abierto a los socios que deseen unirse"* (Chirac 1996). La intención era incluir progresivamente a los nuevos miembros en las consultas bilaterales sobre cuestiones nucleares ya existentes con el Reino Unido, siendo el principal destinatario Alemania. El primer ministro Alain Juppé declaró que la disuasión concertada se basaba en *"la necesidad de un diálogo entre dos socios iguales, sobre un tema que afecta a su futuro común. Alemania no tiene intención de adquirir armas nucleares... ese compromiso hace que sea aún más importante para la seguridad de Alemania estar garantizada contra esa amenaza"* (apud. Butler et al.1997). La justificación para el establecimiento de la disuasión concertada se justificó sobre una doble base: una interdependencia de seguridad *de facto* que une a los miembros de la UE, y el camino de la integración europea, cuyo objetivo final se presentó como la creación de un actor "estratégicamente autónomo". Desde esta perspectiva, el proceso de integración europea se presentaba como incompleto mientras Europa careciera de una disuasión nuclear común. En esta línea, el presidente Jacques Chirac afirmaba que *"se trata de sacar todas las consecuencias de una comunidad de destino, de un crecimiento y entrelazamiento de nuestros intereses vitales"* (Chirac 1996). Esto debía lograrse mediante un proceso en el que los socios se unirían gradualmente de forma individual. La decisión final sobre el uso de las armas atómicas debía permanecer en manos francesas, al menos no se indicó lo contrario (Müller 1996).

Ante la indeterminación de la noción de disuasión concertada, los estudiosos simpatizantes le dieron cuerpo desarrollando opciones concretas de aplicación. Una de las propuestas más elaboradas presentaba una progresión que comenzaba con mecanismos de consulta institucionalizados sobre la estrategia y la doctrina nucleares, y que finalmente culminaba con la creación de una disuasión europea única (Tertrais 1999). Los académicos también formularon un catálogo "no oficial" de las condiciones que los socios europeos tendrían que adoptar para participar en el acuerdo. El punto de partida

consistiría en suscribir la permanencia de las armas nucleares "*como factor determinante en la estrategia y las relaciones internacionales*" en un futuro previsible, y aceptar su continua relevancia como "*última salvaguarda contra el retorno a los grandes conflictos en Europa*". El "*mantenimiento de la primacía política de las potencias nucleares*" constituía otra condición previa (Bozo 1996 p.99). Desde el punto de vista militar, la concertación también implicaba el mantenimiento de "*niveles suficientes de fuerzas nucleares y convencionales para disuadir a posibles agresores*" (Fricaud-Chagnaud 1996 p.90).

Para los defensores acérrimos del desarme nuclear, como Suecia, Finlandia e Irlanda, la aceptación de la lógica de la disuasión nuclear estaba fuera de lugar. Para los miembros de la OTAN, el obstáculo más evidente para la adopción de la disuasión concertada era el temor a debilitar el vínculo de seguridad transatlántico. Aunque el Reino Unido no se oponía fundamentalmente a la propuesta francesa, dejó claro que sólo consideraría su aplicación en un contexto transatlántico. La presencia de un pequeño número de armas atómicas en algunos estados europeos en el marco del acuerdo de reparto nuclear de la OTAN se percibía con un fuerte valor simbólico como encarnación del continuo compromiso de Estados Unidos con la seguridad europea y la solidaridad de la Alianza Atlántica. Los vecinos de Francia temían socavar el vínculo transatlántico mediante una sustitución *de facto* de la garantía nuclear estadounidense por un acuerdo dirigido por Francia con el que se sienten aparentemente menos cómodos.

Una segunda dificultad estaba relacionada con las implicaciones para el régimen de no-proliferación. Desde un punto de vista legal, sigue siendo a día de hoy discutible si la disuasión concertada sería permisible. Alemania previó esta posibilidad ya en el momento de la redacción del TNP, y se adhirió a él con la condición de que el tratado no se interpretara "*de tal manera que obstaculizara el desarrollo ulterior de la integración europea, especialmente en el establecimiento de una Unión Europea con sus correspondientes ámbitos de competencia*" (Küntzel 1995 p.146). Por el contrario, la opinión angloamericana es que la ampliación del paraguas nuclear franco-británico a otros países supondría una violación del TNP, que prohíbe la transferencia de armas nucleares o el control de las mismas a cualquier receptor (Butler et al. 1997). Pero, más allá de las controversias legales, una preocupación clave en este caso es que la creación de una disuasión europea común que abarque un número creciente de Estados socavaría gravemente el espíritu del TNP (Butler et al. 1997; Müller 1996). Dado que la lógica de

la disuasión nuclear se considera generalmente contradictoria con la del desarme nuclear y la no-proliferación, los Estados miembros como Alemania temían que cualquier europeización del arsenal francés se considerase una "proliferación interna" y socavase los esfuerzos para frenar la propagación de las armas nucleares a nivel mundial (Schmidt 2004). La "proliferación interna" sería especialmente difícil de justificar en una época en la que la posibilidad de un ataque masivo contra Europa es mínima y en la que las armas nucleares están experimentando una crisis de legitimidad (Schmitt 1997).

Por último, algunos se preguntaban si el proyecto europeo estaba lo suficientemente avanzado como para dar cabida a la integración nuclear. El entonces ministro de Asuntos Exteriores español, Javier Solana, argumentó que abordar las cuestiones nucleares en esa fase era *"como empezar a construir una casa por el tejado"* (apud. Tertrais 1999, p.60). En particular, se consideraba que la cooperación intergubernamental en la PESC no estaba suficientemente desarrollada para permitir la inclusión de la disuasión nuclear. Como dijo el analista francés Frédéric Bozo (1996, p.96), *"¿Cómo podemos contemplar la ambición de una disuasión europea después de que la Unión haya fracasado a la hora de llevar la paz a Bosnia?"* En su lugar, Bozo (1996, p.99) sugirió empezar por establecer un consenso europeo sobre la proliferación y el desarme, dado que éstos son *"el núcleo de la cuestión nuclear de la posguerra fría"*. A estas preocupaciones hay que añadir la reticencia de pequeños estados miembros como Dinamarca e Irlanda a asistir a la creación de una *Kerneuropa* o *noyau dur européen* en el ámbito de la seguridad. Los Estados miembros pequeños y periféricos desconfiaban de que pudieran enfrentarse a la creación de un acuerdo nuclear gestionado por un directorio de los tres grandes Estados miembros que actuara al margen de los intereses de los miembros pequeños.

Sin embargo, lo que podría haberse malinterpretado desde el principio es la motivación francesa para incluir en la agenda la idea de una disuasión concertada. El objetivo de aumentar la legitimación internacional del arsenal atómico francés, que es prácticamente indiscutible a nivel interno, sólo puede explicar parcialmente la propuesta. Es de suponer que una fuerza motriz igualmente poderosa fue la búsqueda de liderazgo en la construcción de la Europa de la defensa, una motivación ya presente en la decisión de retirarse de las estructuras integradas de la OTAN en la década de 1960 (Freedman 2003). Así pues, la propuesta de Francia puede entenderse como un intento de recuperar relevancia en un ámbito en el que está dispuesta a hacer una contribución importante y en una etapa de la integración europea en la que el creciente número de Estados miembros

amenazaba con disminuir el papel de liderazgo que Francia había compartido tradicionalmente con Alemania.

3.2 La política europea en materia de control de armamentos

Tanto durante como después de la Guerra Fría, Francia y el Reino Unido hicieron hincapié en el carácter independiente de sus arsenales nucleares y en su oposición a que se les incluyera en las negociaciones y tratados de control de armas estratégicas. El argumento ruso de siempre ha sido que deberían ser tratados esencialmente como parte del arsenal nuclear "occidental", y que en última instancia deberían contarse dentro de un conjunto de umbrales sobre el número de sistemas vectores y ojivas. En respuesta, Francia y el Reino Unido sostienen que ya han reducido sustancial y unilateralmente el número y la importancia de las armas nucleares en sus propias posturas desde el final de la Guerra Fría. Cabe suponer que estarían dispuestos a considerar la posibilidad de unirse a una negociación de control de armamentos nucleares sólo después de que los dos mayores poseedores hayan reducido significativamente sus arsenales¹⁷⁴.

Europa se ha beneficiado de la existencia del Tratado INF y del Nuevo START, así como del mantenimiento del diálogo bilateral entre Estados Unidos y Rusia sobre la estabilidad estratégica y el control de armamentos. El colapso del Tratado INF, la guerra en Ucrania y la crisis en las relaciones entre Estados Unidos, Rusia y la OTAN reavivan la amenaza de que el continente europeo se convierta en una zona de despliegue de más sistemas de armas nucleares rusos y potencialmente estadounidenses (U.S. Embassy & Consulates in Italy 2022). Más allá del ámbito militar, la crisis también genera una serie de retos políticos y estratégicos para los Estados europeos con armas nucleares, para los Estados europeos miembros de la OTAN y para la UE (Kane y Kühn 2018).

Para las potencias nucleares europeas, el marco de control de armamentos de Estados Unidos y Rusia ha creado un entorno estratégico predecible para mantener su propia postura nuclear y planificar el desarrollo de sus fuerzas nucleares. Lo más importante es que hizo improbable un escenario que implicara un rápido aumento de las fuerzas nucleares rusas, que habría suscitado dudas sobre la credibilidad y la suficiencia de sus

¹⁷⁴ Según las declaraciones de 2007 de la secretaria de Estado de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth del Reino Unido, Margaret Beckett, "*cuando sea útil incluir en cualquier negociación el 1% de las armas nucleares del mundo que pertenecen al Reino Unido, lo haremos de buen grado*".

fuerzas de disuasión. La existencia de un proceso bilateral de control de armamentos nucleares entre Estados Unidos y Rusia también limitó la presión sobre los dos Estados europeos para que se unieran a las negociaciones y redujeran aún más sus propios arsenales. La crisis del control bilateral de armamentos obligará probablemente a ambos países a reevaluar la disuasión y el control de armamentos (Portela 2021).

Para los Estados europeos miembros de la OTAN, la desaparición del Tratado INF conlleva otra serie de retos. En términos militares, la libertad de Rusia para producir y desplegar sistemas terrestres de alcance intermedio con capacidad nuclear aumenta la amenaza para los Estados miembros de la OTAN situados más lejos de la zona fronteriza OTAN-Rusia, ya que podrían ser el objetivo en caso de conflicto con Rusia. Sin el Tratado INF, también es más probable que otros países europeos, por ejemplo, Ucrania, pasen a desarrollar misiles de alcance intermedio. Aunque estos misiles estarían armados convencionalmente, su despliegue aumentaría los riesgos de seguridad en Europa. En el contexto de la OTAN, los países europeos miembros de la Alianza Atlántica tendrán que adoptar una postura sobre su respuesta a cualquier despliegue de misiles rusos. Esto podría implicar tanto un refuerzo de la disuasión, incluyendo los aspectos nucleares, como el desarrollo de un nuevo enfoque para el control de armamentos (NATO 2021).

Todos los Estados europeos y la UE han seguido apoyando el control de armamento ruso-estadounidense como parte de su visión de un orden global basado en normas, y como una medida a través de la cual se limita la "política de poder" y se fortalece el multilateralismo. La posición de la UE y sus Estados miembros en las organizaciones internacionales y en el proceso de revisión del TNP ha incluido sistemáticamente el apoyo a nuevas reducciones nucleares por parte de Estados Unidos y Rusia (Foundation for European Progressive Studies 2020). La posición europea se basa en argumentos estratégicos sobre el valor del compromiso y de las limitaciones de las fuerzas nucleares, y en el peligro de una nueva carrera armamentística; argumentos institucionales sobre los efectos potencialmente negativos de la crisis en la Conferencia de Revisión del TNP de 2022; y una justificación legal de ver las reducciones como una forma de cumplir con las obligaciones del artículo VI del TNP. Se asume que un entorno de reducciones en curso proporcionaría condiciones óptimas para reforzar la paz y la seguridad de Europa. Esta "externalización" del control de las armas nucleares a Rusia y Estados Unidos también permitió a la UE centrar sus esfuerzos en la prevención de la proliferación de armas nucleares, especialmente a través de su compromiso con Irán, y el fortalecimiento de

regímenes como el TNP y el TPCEN (Council of the EU 2021a). No obstante, la parálisis actual fruto de la guerra en Ucrania, hace que esta posición por parte de los Estados europeos y/o la UE sea insostenible.

En este sentido, la crisis actual del control de armamentos puede obligar a la UE a reexaminar su enfoque o aproximación a esta cuestión. Los Estados miembros deben decidir hasta qué punto deben intervenir e invertir tiempo y recursos en "salvar" el control de las armas nucleares, o continuar con la agenda actual. Parte del dilema es también la medida en que pueden necesitar ajustar su disuasión y las posturas de defensa en respuesta a la de seguridad más profunda, incluyendo quizás la creación de una disuasión nuclear "europea" (Tertrais 2019). Otro reto es la división existente en Europa entre los Estados que apoyan el desarme nuclear en línea con el enfoque adoptado por el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares de 2017 y los que prefieren un enfoque gradual paso a paso hacia el desarme nuclear que se basa, en parte, en la continuación de las reducciones nucleares de Estados Unidos y Rusia basadas en los tratados de control de armamentos (Portela 2021)

La profundización de la crisis también ha tenido un impacto negativo en las relaciones transatlánticas. En lo que respecta al colapso del Tratado INF, todos los Estados europeos miembros de la OTAN apoyaron finalmente la valoración de Estados Unidos de que Rusia había violado el tratado. Sin embargo, las circunstancias y el momento de la retirada estadounidense dejaron insatisfechos a varios de ellos, que no estaban convencidos de que se hubieran explorado todos los medios para mantener el tratado. La actitud despectiva de la administración Trump hacia el control de armamentos en general amplió la brecha entre Estados Unidos y algunos de sus socios europeos (Kubiak 2018). Si el enfoque de Estados Unidos continúa con la nueva administración, esto podría crear tensiones en Europa entre los países que son más receptivos a los argumentos de la administración estadounidense sobre el control de armamentos y los que los rechazan y están dispuestos a, al menos, estudiar las opciones para seguir una posición europea más independiente. Hasta ahora, los Estados europeos no han desafiado conjuntamente el monopolio *de facto* de Estados Unidos y Rusia en la discusión de las reducciones nucleares, pero esto podría convertirse en un problema en el futuro.

No obstante, algunos Estados europeos han reaccionado a la crisis de forma más sistemática. Alemania ha tomado el rumbo más activo, anunciando en noviembre de 2018 una iniciativa para repensar el control de armas nucleares centrada en la evaluación del

impacto de las nuevas tecnologías emergentes en la seguridad y la elaboración de enfoques pertinentes para el control de armamentos. En el marco de la iniciativa, se celebró una conferencia en Berlín en marzo de 2019 y se lanzó una Iniciativa de Diálogo sobre Misiles. Aunque el principal impulso de la iniciativa fue la crisis en torno al el Tratado INF, su alcance es más amplio e incluye los sistemas de armas totalmente autónomos, la proliferación de misiles y la tecnología de misiles, las normas sobre el ciberespacio y los nuevos avances en biotecnología. Cabe destacar que los temas "clásicos" de control de armas nucleares se dejaron fuera de la discusión. En el marco de la iniciativa, se ha fomentado el trabajo innovador de académicos y grupos de reflexión europeos sobre la concepción de nuevos enfoques de control de armamentos, reducción de riesgos y la verificación del desarme (German Foreign Office 2021).

La crisis del actual modelo de control bilateral de armas nucleares plantea un dilema a los Estados europeos. Por un lado, no pueden ignorar estos acontecimientos porque la seguridad europea se ve afectada negativamente. Por el otro, aunque quisieran participar activamente en el control de armas nucleares, el margen de maniobra y las oportunidades de aumentar la "agencia" europea en cuestiones de control de armas nucleares no son evidentes. Sólo el desarrollo de una nueva agenda de control de armas estratégicas parece crear un espacio para que nuevos actores, incluida la UE, colaboren en la configuración del sistema. En todos los demás escenarios, los Estados Unidos y Rusia siguen desempeñando el papel central (Kulesa 2020).

El punto débil fundamental es el lugar que ocupa Europa en el orden nuclear mundial. En algunos ámbitos y debates sobre el control de armas, como las armas convencionales, el ciberespacio y el espacio exterior, los Estados europeos ya poseen o están desarrollando capacidades significativas, por lo que pueden ser participantes activos. En el ámbito nuclear, sin embargo, su relevancia es considerablemente menor. Hasta ahora, la UE no ha desempeñado ningún papel en las negociaciones sobre el control de las armas nucleares y, en caso de querer desempeñarlo, habría que aclarar sus prerrogativas legales para participar en los foros dedicados a estas cuestiones, acordar una estrategia conjunta y desarrollar capacidades diplomáticas casi desde cero. Estados Unidos y Rusia, como poseedores de arsenales nucleares cualitativa y cuantitativamente mayores que los dos arsenales europeos, y como países que inventaron el control tradicional de las armas nucleares, siguen siendo los principales actores (Kulesa 2020).

No obstante, existen activos que proporcionan a los Estados europeos, y a la UE, cierta influencia frente a Estados Unidos y Rusia en el ámbito nuclear. La más obvia es el estatus de las armas nucleares de Francia, que le da un derecho directo a participar en las negociaciones relacionadas con el control de armas nucleares, si así lo decide, y le da un lugar en la mesa del proceso P5¹⁷⁵ (Hoell 2019). Además, los estados europeos miembros de la OTAN, con la excepción parcial de Francia, participan en la configuración de la estrategia y la postura nuclear de la organización, incluidos sus acuerdos de reparto nuclear. Los Estados europeos pueden dar o denegar el permiso para desplegar armas nucleares estadounidenses en su territorio; albergar sistemas con capacidad nuclear, como bombarderos o submarinos estratégicos estadounidenses; y albergar sistemas convencionales relevantes para el control de armas nucleares, como instalaciones de defensa antimisiles estratégicos o, potencialmente, misiles convencionales de alcance intermedio. Más allá del "*hardware*", la UE y los Estados europeos aportan su capacidad para influir en la agenda de las organizaciones y regímenes internacionales, como la OTAN, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Conferencia de Desarme, el TNP, el Organismo Internacional de Energía Atómica y el Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, y aportan una financiación considerable en su apoyo.

Un factor crucial que podría tener un gran impacto en la capacidad europea de influir en el futuro del control de armamentos nucleares es el estatus post-Brexit del Reino Unido. Aunque el Reino Unido seguirá siendo miembro de la OTAN y un socio importante de la UE, no está claro cómo de "europea" seguirá siendo su política de control de armamentos o si podrán establecerse mecanismos adecuados para la coordinación de sus posiciones con la UE sobre el control de las armas nucleares y la no-proliferación nuclear. Dados los vínculos entre los establecimientos nucleares británico y estadounidense y el papel de Estados Unidos en el mantenimiento de la disuasión nuclear británica, el Reino Unido probablemente se inclinaría por alinearse más estrechamente con la posición de

¹⁷⁵ El Proceso P5 reúne a los cinco Estados poseedores de armas nucleares (Estados Unidos, China, Francia, Reino Unido y Rusia) reconocidos por el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en un foro dedicado a debatir sus responsabilidades únicas en virtud del Tratado. Para más información véase el siguiente enlace: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/the-p5-process/#:~:text=The%20P5%20Process%20brings%20together,unique%20responsibilities%20under%20the%20Treaty>. (Acceso 25/04/2022).

Washington D.C. También es probable que se mantenga cauto ante cualesquiera propuestas que puedan ser vistas como adversas por los Estados Unidos (Wither 2017).

En las últimas décadas, ha habido un alto grado de convergencia entre las agendas estadounidense y europea en materia de control de armas nucleares, el mantenimiento de unas relaciones estables entre Estados Unidos y Rusia y la reducción del tamaño de los arsenales nucleares, asegurando al mismo tiempo la credibilidad de la disuasión nuclear ampliada de Estados Unidos. No obstante, los Estados europeos no siempre han apoyado del todo, pero hasta ahora siempre se han adaptado a los cambios en la postura nuclear de Estados Unidos y a su enfoque del control de armamentos, incluida la retirada del Tratado ABM (Nuti 2021). La cuestión ahora es si el objetivo de los estados europeos sigue siendo apoyar la política de control de armamentos de Estados Unidos, o desarrollar una política europea frente a Estados Unidos y Rusia. Si se trata de esto último, se plantea la cuestión de cómo garantizar la credibilidad y la eficacia de dicha política. En cuanto a las opciones políticas que se presentan, los Estados europeos miembros de la OTAN y de la UE podrían seguir el curso actual, reconociendo su propia posición débil y el papel de liderazgo de Estados Unidos y Rusia en el ámbito nuclear. Los Estados europeos continuarían así su papel de partidarios y promotores del control de las armas nucleares, y facilitadores y posibles anfitriones de las conversaciones bilaterales o multilaterales de reducción de armamentos. El objetivo sería persuadir a Estados Unidos y a Rusia, y potencialmente también a China, para que se comprometan con la agenda existente. Las limitaciones a la modernización y el despliegue nuclear y el relanzamiento de las conversaciones de estabilidad estratégica serían los objetivos que más probablemente apoyarían todos los Estados europeos y la UE. Esta postura sería coherente con los sentimientos de la mayoría de la población europea y con las opiniones de la comunidad estratégica europea (Durkalec 2019). Al mismo tiempo, permitiría a la propia UE seguir manteniendo cierta distancia con respecto a las cuestiones de control de armas nucleares y seguir con su agenda actual.

Como conclusión de este sub-epígrafe, cabe señalar que, en múltiples ocasiones, el presidente francés, Emmanuel Macron, ha sugerido que Europa debería participar en cualquier negociación de un acuerdo que prohíba o limite los misiles con capacidad nuclear como seguimiento del Tratado INF, y que debería ser uno de los temas de diálogo con Rusia. Es posible que algunos Estados europeos, especialmente los que fueron críticos con la política de control de armamentos de la administración Trump, lleven a

cabo iniciativas similares de control de armamentos en el ámbito nuclear. Sin embargo, en las actuales circunstancias de seguridad, es muy poco probable que la UE decida seguir un curso independiente sobre el control de armamentos que la sitúe entre Rusia y Estados Unidos. A pesar de sus desacuerdos políticos con Estados Unidos, la mayoría de los Estados europeos serían reacios a poner en peligro la relación transatlántica por el objetivo altamente esquivo de iniciativas autónomas de control de armas nucleares (Arms Control Today 2020a).

4. La Unión Europea como actor en materia de desarme nuclear

El desarme nuclear es uno de los temas más delicados para la Unión Europea. Los Estados miembros no están de acuerdo en este asunto, por lo que la mayoría de los funcionarios y políticos de la UE prefieren no hablar de ello, llegando a señalarse como un tema tabú en las reuniones del Consejo de la UE.

A este respecto, en la UE tenemos a Francia como único Estado poseedor de armas nucleares, el cual se niega categóricamente a participar en las conversaciones sobre la eliminación total de su arsenal. Cuatro países de la UE que albergan en su territorio las armas nucleares de la OTAN y tratan de ocultar su mera existencia. Mientras tanto, algunos de los tradicionales defensores del desarme en Europa, como Austria, Suecia, Dinamarca e Irlanda, se han unido a la Iniciativa Humanitaria; especialmente los austriacos preferirían prohibirlas sin más demora. Un consenso o una estrategia común en materia de desarme nuclear parece difícilmente posible en la Europa actual. Algunos funcionarios de la UE se preguntan incluso si es necesario un punto de vista común sobre la materia (Berghofer 2016). Sin embargo, a largo plazo, la UE podría enfrentarse a una situación en la que ya no puede permitirse el lujo de permanecer en silencio sobre esta cuestión. Por ejemplo, en caso de que la comunidad humanitaria internacional se preocupe por el estatus legal del reparto nuclear de la OTAN en Europa. O, en el mejor de los casos, si la UE decide establecer una estructura de defensa colectiva.

Sin embargo, son precisamente los Estados miembros que están en condiciones de influir en una estrategia europea, y que tienen más probabilidades de influir en la posición de otros Estados con armas nucleares fuera de Europa, los que consideran que la reclamación de un tratado de prohibición es una grave amenaza para la estabilidad internacional. Austria, Irlanda, Malta, Chipre, Finlandia, Suecia y Dinamarca creen que ha llegado el

momento de cambiar lo que los diplomáticos y expertos llaman a veces "apartheid nuclear" (Maddock 2010): el hecho de que sólo cinco países sean percibidos como poseedores legítimos de armas nucleares según el TNP.

Los Estados europeos que se han unido a la Iniciativa Humanitaria tienen en común que, salvo Dinamarca, ninguno de ellos es miembro de la OTAN y, por lo tanto, es más fácil para ellos mostrar su compromiso con el desarme nuclear que para los 25 Estados europeos miembros de la OTAN. No todos ellos piden una prohibición inmediata. Otros Estados europeos miembros de la OTAN, como Alemania y los Países Bajos, temen un escenario en el que las llamadas potencias nucleares dejen de mantener conversaciones para fomentar la confianza y en el que Estados no democráticos como Rusia y China hagan lo que quieran, sin sentirse atados a los acuerdos bilaterales o a las disposiciones del TNP, el único tratado multilateral que obliga a los Estados con armas nucleares al desarme.

Así pues, hoy en día hay entre 150 y 200 armas nucleares desplegadas en cuatro países europeos que son formalmente Estados no poseedores de armas nucleares. En tiempos de guerra, la administración estadounidense entregaría el control de estas armas nucleares a los pilotos de los Estados no nucleares para que las utilizaran. Para ello es necesario que los soldados estadounidenses que custodian las armas introduzcan el código correcto de Enlace de Acción Permisiva¹⁷⁶. El concepto de compartir armas nucleares es muy discutido en términos de derecho internacional. Algunos expertos lo consideran una violación de la disposición de no-proliferación del TNP (Berghofer 2016). Por lo tanto, la UE no sólo se enfrenta a la cuestión de cómo tratar con su potencia nuclear, sino también a la situación jurídicamente incierta de los arsenales nucleares compartidos con Estados Unidos.

En años anteriores, el Parlamento Europeo pudo acordar resoluciones antes de las conferencias del TNP. Por ejemplo, en 2010, el Parlamento recordó en una resolución la necesidad de *"avanzar hacia un mundo sin armas nucleares"* y señaló que *"la retirada de todas las ojivas tácticas en Europa podría... sentar un precedente para un mayor desarme nuclear"* (European Parliament 2010). La declaración que Catherine Ashton hizo en la RevCon de 2010 se basó en esta resolución donde reafirmó que: *"La Unión Europea ha*

¹⁷⁶ Un enlace de acción permisiva es un dispositivo de seguridad de control de acceso para armas nucleares. Su propósito es prevenir el armado no autorizado o la detonación del arma nuclear.

acudido a esta Conferencia de Examen plenamente consciente de su significado y de la importancia de alcanzar un entendimiento común para lograr avances concretos" (Ashton 2010). Cinco años después, Federica Mogherini hizo una declaración similar en RevCon de 2015 pero no fue respaldada por una resolución del Parlamento Europeo, sino que fue más bien un intento de mostrar el compromiso europeo allí donde no era posible llegar a acuerdos entre los Estados miembros. En un único párrafo dedicado a la cuestión central en la negociación de la posición común, la importancia y las implicaciones de la Iniciativa Humanitaria, Mogherini recurrió al pesado lenguaje de las conclusiones del Consejo:

"La Unión Europea toma nota de las graves consecuencias asociadas al uso de las armas nucleares. Todos los Estados comparten la responsabilidad de prevenir el uso de armas nucleares. A este respecto, tomamos nota de los debates en curso sobre las consecuencias de las armas nucleares, en el curso de los cuales se están expresando diferentes puntos de vista, incluso en una conferencia internacional, en la que no participaron todos los Estados miembros de la UE, organizada por Austria" (Mogherini 2015).

El país más activo en el campo del desarme fue Austria, que insistió en la inclusión explícita del lenguaje de la Iniciativa Humanitaria, con referencia a la Conferencia de Viena de 2014 sobre el impacto humanitario de las armas nucleares. El mensaje primario y científico de estas conclusiones es la tesis de que

"el alcance, la escala y la interrelación de las consecuencias humanitarias causadas por la detonación de armas nucleares son catastróficas y más complejas de lo que de lo que comúnmente se entiende" y que "ningún Estado u organismo internacional podría abordar de manera adecuada la emergencia humanitaria inmediata o las consecuencias a largo plazo causadas por la detonación de un arma nuclear en una zona poblada, ni proporcionar asistencia adecuada a los afectados" (Federal Ministry of the Republic of Austria: European and International Affairs 2014).

El mensaje secundario, era la urgencia resultante de emprender medidas concretas de desarme, en línea con el "*compromiso austriaco*" de "*estigmatizar, prohibir y eliminar las armas nucleares*" (Federal Ministry of the Republic of Austria: European and International Affairs 2014). En el segundo día de la Conferencia de Revisión de 2015, Sebastian Kurz, Ministro Federal de Asuntos Exteriores de Austria, hizo una declaración sobre las consecuencias humanitarias de las armas nucleares. Lo hizo en nombre de 159 Estados, incluidos miembros de la UE como Chipre, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia. El mensaje central de la declaración giraba en torno a los hallazgos científicos debatidos en las conferencias de la Iniciativa Humanitaria celebradas en Noruega, México y Austria en 2013 y 2014, que debían contribuir al acervo común de conocimientos sobre las "catastróficas" consecuencias humanitarias del uso de las armas nucleares. Según la

declaración, dado que no se puede descartar el uso accidental, erróneo o incluso intencionado de las armas nucleares, y al mismo tiempo no puede ser abordado por ningún Estado u organización, la única conclusión lógica que se desprende de estos supuestos es que las armas nucleares no deben utilizarse bajo ninguna circunstancia. Esto sólo puede garantizarse mediante su abolición completa y global (Kurz 2015). Para avanzar en la agenda del desarme, se animó a las partes del tratado a unirse al "compromiso austriaco" para *"identificar y perseguir medidas efectivas para llenar el vacío legal para la prohibición y eliminación de las armas nucleares"* (Kmentt 2015).

Por otro lado, la Iniciativa Humanitaria y la firma del TPAN exacerbaron la fractura intra-europea sobre el desarme nuclear. La agudización de la controversia sobre la urgencia de avanzar en el desarme nuclear se refleja en la incapacidad de la UE para articular prioridades comunes antes de la RevCon de 2015, rompiendo con una tradición establecida. Aunque la UE había preparado un catálogo de prioridades conjuntas en previsión de todas las RevCon de este siglo, la Iniciativa Humanitaria causó tal controversia que el Consejo de la UE no llegó a acordar ninguna para 2015. En su lugar, la UE enumeró unas prioridades vagas en las conclusiones del Consejo, lo que pone de manifiesto la magnitud del desacuerdo (Portela 2020). Así pues, mientras que los austriacos hablaron en nombre de la Iniciativa Humanitaria, Francia y Reino Unido se negaron a admitir que las detonaciones de armas nucleares tienen consecuencias humanitarias catastróficas, una expresión que todos los Estados parte del TNP acordaron en el documento final de la RevCon de 2010.

Desde principios de 2016, los eurodiputados implicados en la cuestión del desarme nuclear han estado trabajando en una resolución del Parlamento Europeo para volver a incluir la cuestión en la agenda e iniciar un debate político para sensibilizar a los Estados miembros de la UE (Parlamento Europeo 2016). Pero, como ya ocurrió en 2015, el proyecto de resolución no fue aprobado por falta de consenso entre los grupos parlamentarios. Esto se debió a que había temas más importantes que tratar, especialmente a la luz de los atentados de Bruselas de 2016 y la amenaza terrorista en Europa (Portela 2021).

Otra razón es que el desarme multilateral está fuera de la mesa de negociación de los Estados miembros de la UE. El papel de la delegación del Servicio de Acción Exterior

durante el proceso del Grupo de Trabajo de Composición Abierta (GTCA)¹⁷⁷ sólo fue de observador. También es criticable que la voz de los Estados no poseedores de armas nucleares no fuese escuchada en el GTCA, lo que profundizó el enfrentamiento en la comunidad internacional y, especialmente, dentro de la UE. En este sentido, primero tiene que haber un debate sobre las armas nucleares en Europa, ya que la UE está momentáneamente paralizada, principalmente debido al fracaso de la RevCon de 2015. El siguiente paso a dar debe ser la creación de una zona libre de armas nucleares en Europa para superar la parálisis y lograr avances sustanciales. Esto es así por dos razones: En primer lugar, como señala Nassauer (2001), *"en algún momento en el futuro, los miembros de la UE tendrán que decidir si integran sus fuerzas militares en una estructura de defensa colectiva o incluso si van a convertirse en un Estado unificado con fuerzas armadas unificadas"*. En segundo lugar, la cuestión de si el concepto de reparto nuclear es legal o no, no ha sido abordada a fondo por los Estados parte del TNP. A largo plazo, si la Iniciativa Humanitaria adquiere mayor impulso, la UE no podrá evitar incluir estas cuestiones en la agenda. Si algunos Estados de la UE están claramente a favor de la prohibición de las armas nucleares, otros Estados (y la UE en su conjunto) se verán inevitablemente presionados para justificar su punto de vista "no humanitario". El Parlamento holandés, por ejemplo, celebró un debate sobre un tratado de prohibición de armas nucleares a finales de abril de 2016 (Berghofer 2016). Una iniciativa de la sociedad civil había propuesto una prohibición nacional de las armas nucleares y, aunque no hubo una mayoría para aprobar esta legislación, la cuestión está en la agenda política. Y a pesar de la falta de una estrategia común y de la extrema diversidad de puntos de vista dentro de la UE, sigue habiendo cauteloso optimismo. Es posible que el TPAN no apoyado por los Estados con armas nucleares, pueda empezar a tener efecto a largo plazo. El TPCEN, que prohíbe las explosiones nucleares, tampoco ha sido ratificado nunca por los Estados cuya ratificación es obligatoria para que entre en vigor. Sin embargo, hoy se considera una parte esencial del régimen de no-proliferación nuclear y lo mismo podría ocurrir cuando el TPAN haya sido aplicado por un cierto número de Estados (Trezza 2017).

¹⁷⁷ Este grupo de trabajo se reunió tres veces en 2016 en la sede de Naciones Unidas en Ginebra para debatir, entre otros temas, la posibilidad de una prohibición de las armas nucleares. Los Estados que participaron en las reuniones de Ginebra adoptaron una decisión por mayoría para iniciar las negociaciones sobre un tratado de prohibición de las armas nucleares.

Aun así, la política de la UE en materia de no-proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear ha sido mucho más coherente que en las cuestiones que afectan a las obligaciones de desarme nuclear en virtud del artículo VI del TNP. El establecimiento de un enfoque político común progresivo se ha visto bloqueado por las diferencias entre los dos Estados de la UE con armas nucleares y otros miembros (Council of the EU 2021a). Las divisiones internas de la UE en materia de desarme han aumentado, de hecho, existe un peligro real de que la UE pase de ser una fuerza constructiva en el TNP a ser simplemente un microcosmos de las divisiones mundiales sobre la no-proliferación y el desarme entre los Estados con armas nucleares y los no nucleares (Council of the EU 2021a). Aunque algunos Estados miembros de la UE, como los Países Bajos, siguen considerando el TNP el "*punto de referencia para el progreso hacia el desarme nuclear*" (Bot 2005), Francia se opone a que se haga referencia a esta cuestión incluso en el orden del día de la conferencia, argumentando que "*las medidas de desarme deben adoptarse de manera que se refuerce la estabilidad internacional, sobre la base de la seguridad para todos*" (Rivasseau 2004). De este modo, Francia se ha alineado con Estados Unidos, mientras que otros han arremetido contra el enfoque estadounidense.

5. Contestación a la UE en materia de control de armamentos y desarme nuclear

La acción de la UE en materia de control de armamentos y desarme nuclear sigue estando limitada por la disparidad de estatus nucleares y actitudes hacia la disuasión nuclear. Acontecimientos recientes como el creciente antagonismo entre Rusia y Occidente en torno a Ucrania y la adopción del TPAN añaden más matices a este panorama tan diverso.

Un estudio reciente llevado a cabo por el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores clasifica las actitudes de los miembros de la UE en cuatro grupos, centrándose en la alineación de las preferencias de las élites y la opinión pública: un grupo favorable al desarme incluye a Irlanda, Chipre, Malta, Austria y Finlandia, aunque Helsinki es menos crítica con las armas nucleares que los demás. En el extremo opuesto, Francia, Polonia y Rumanía son firmes partidarios de la disuasión nuclear y sus dirigentes no se enfrentan a disensiones internas. Suecia forma, junto con Alemania y los Países Bajos, un grupo de miembros conflictivos en el que la sociedad civil y parte de la élite política no ven con buenos ojos las armas nucleares. El resto de los miembros de la UE, aliados simultáneos de la OTAN, pueden subdividirse en aquellos convencidos de la centralidad de la

disuasión nuclear, como Bélgica, Italia o los países bálticos, y otros que atribuyen menos importancia a la disuasión nuclear sin cuestionarla, como España y Portugal (Lafont et al., 2018).

Ahora bien, entre los Estados miembros de la UE, se está llegando a un acuerdo en torno a la necesidad de "*mantener y reforzar la integridad del TNP*" (Bylica 2019). Un estudio reciente de las estrategias nacionales de seguridad y defensa de los Estados miembros de la UE muestra una notable convergencia en cuanto a la identificación de la proliferación de armas de destrucción masiva como amenaza para la seguridad. Un análisis de las estrategias de seguridad nacional de 25 Estados miembros revela que más de la mitad señala la proliferación de este tipo de armamento y misiles como una amenaza (Fiott 2020). Por el contrario, los patrones de votación en la Asamblea General de Naciones Unidas revelan que las resoluciones sobre desarme nuclear son las más controvertidas entre los miembros de la UE, ya que las potencias nucleares europeas y los miembros no pertenecientes a la OTAN suelen votar de forma diferente a la corriente principal de la UE (Luif 2014).

Dado que la PESC funciona por consenso, el Consejo de la UE necesita lograr un acuerdo interno antes de posicionarse sobre una cuestión de política exterior. Así, las actitudes divergentes de los Estados miembros respecto a las armas nucleares impiden el acuerdo europeo sobre el desarme nuclear. Sin embargo, dado que la política de no-proliferación de la UE se basa en el "mínimo común denominador" entre Estados con actitudes divergentes hacia las armas nucleares, deja de lado la cuestión del desarme nuclear: Aunque el texto del TNP reconoce el vínculo entre el desarme y la no-proliferación, la UE apenas ha abordado la cuestión de su "propio" desarme en sus declaraciones y planes de acción, a pesar de que Estados favorables al desarme, como Irlanda y Suecia, presionan continuamente en favor de los objetivos de la Coalición de la Nueva Agenda. Por tanto, el discurso de la UE revela una dramática inadaptación en esta materia (European Commission 2022).

En la retórica de la UE, la omisión de las cuestiones de desarme es posible por varios medios. En primer lugar, la Unión se atribuye a sí misma un papel distintivo en este ámbito: "*La UE quiere actuar antes de que se materialice la amenaza, queremos "prevenir"*" (Gianella 2008). En segundo lugar, la UE considera la no-proliferación como un ámbito en el que puede demostrar su capacidad de coordinación interna y visibilidad externa, eludiendo la cuestión de la eficacia de sus políticas al permanecer "*centrada en*

sí misma" *"dentro del sistema de la ONU, la UE se identifica ahora como el principal patrocinador del sistema de tratados multilaterales"* (Gianella 2008); el hecho de que el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, recibiera un mandato de Estados Unidos, Rusia y China en las negociaciones con Irán constituyó *"un reconocimiento del creciente papel de la UE en la escena internacional"* (Gianella 2008a). El Tratado de Lisboa proporciona al Alto Representante *"los instrumentos para garantizar una mayor coordinación" entre las actividades enmarcadas en los ámbitos supranacional e intergubernamental de la UE"* (Gianella, 2008). Estas referencias sugieren que la acción de la UE no se evalúa principalmente en términos de la contribución que hace al avance de los objetivos de no-proliferación y desarme; más bien, funciona como un vehículo de autorepresentación y de mayor unidad europea.

En el discurso de la UE también hay cierto reconocimiento de las tensiones que caracterizan al régimen del TNP: *"Hay problemas persistentes en el sistema de no proliferación que pueden socavar su buen funcionamiento, si no su mera existencia"*, admitió Annalisa Gianella (2007). Sin embargo, el problema se presenta como una cuestión de percepciones erróneas: La insatisfacción con el proceso de desarme hace que los Estados no poseedores de armas nucleares creen que la no-proliferación es simplemente una preocupación de los Estados poseedores de armas nucleares, o más ampliamente de los países desarrollados, y que no necesitan realmente preocuparse por el régimen de no-proliferación (Gianella 2008). El descontento de los Estados no poseedores de armas nucleares con el régimen no se considera resultado de la falta de aplicación, sino que se enmarca en la *"desconfianza debida a las diferentes comprensiones y percepciones de las obligaciones y beneficios del sistema"* (Gianella 2008a). Esto pone de manifiesto la naturaleza compleja e incoherente del enfoque europeo. Por un lado, los Estados europeos han alcanzado un nivel de integración insospechado, por ejemplo, las prácticas comunes europeas ya se adentran en el ámbito de la defensa. Por otro lado, hablar de "un actor europeo", especialmente en el ámbito de la política de defensa, oculta la multitud de posiciones divergentes y en parte incluso contradictorias entre los Estados miembros.

No obstante, incluso si la colaboración europea en materia de defensa aumentase, la creación de una disuasión concertada seguiría siendo desaconsejable. La razón principal es que un acuerdo de este tipo iría en contra del objetivo declarado de la PESC: preservar

el TNP por todos los medios. El TNP se basa precisamente en el acuerdo por el que los Estados no poseedores de armas nucleares no buscan obtener armas atómicas a cambio del acceso a la tecnología nuclear civil y el eventual desarme nuclear de los estados con armas nucleares. Los Estados no poseedores de armas nucleares denuncian desde hace tiempo la falta de progreso en el compromiso de desarme y la necesidad de dar pasos decisivos hacia la erradicación de los arsenales atómicos para restablecer la confianza en el régimen del TNP. La adopción de un acuerdo de disuasión concertada iría en detrimento de ese objetivo. La sustitución de una disuasión nuclear dominada por Estados Unidos por un equivalente francés reforzaría la creciente percepción entre los estados no nucleares de que los Estados con armas nucleares no están dispuestos a cumplir sus compromisos, socavando aún más la legitimidad de los esfuerzos de no-proliferación (Jasper y Portela 2010).

Conclusiones

La cuestión del control de armamentos merece ser reexaminado dadas las actuales transformaciones en materia de seguridad de la propia UE. La Unión Europea ha adquirido una dimensión militar mediante la creación de estructuras militares en el seno del Consejo Europeo, completando así la transformación de esta última, que ha pasado de ser una entidad puramente civil a una organización con una dimensión militar y de seguridad manifiesta. Por lo tanto, dados los crecientes avances en la integración de las políticas de defensa entre los Estados miembros de la UE, parece probable que se reabra la cuestión de la opción nuclear europea en un futuro próximo (Silvestri 2008).

En este sentido, el Tratado de Lisboa contiene una serie de disposiciones destinadas a reforzar la colaboración en materia de seguridad y asuntos militares, y consagra un compromiso de defensa mutua. Estos cambios allanaron el camino de una política de seguridad cada vez más integrada¹⁷⁸. Por otra parte, se prevé la posibilidad de crear una defensa común mediante una decisión unánime del Consejo, haciendo innecesaria una nueva revisión del Tratado¹⁷⁹. Una tendencia similar de cooperación reforzada puede observarse en el ámbito del control de armamentos.

¹⁷⁸ Artículo 24.1 del Tratado de Lisboa

¹⁷⁹ Artículo 42.2 del Tratado de Lisboa

Así pues, mantener el rumbo actual no significaría permanecer pasivo. Los Estados europeos podrían llevar a cabo iniciativas adicionales en relación con los elementos no nucleares de la agenda de control de armamentos. El desarrollo de enfoques viables de control de armamentos para las nuevas tecnologías emergentes podría convertirse en una importante contribución de la UE al debate global. Los Estados europeos también podrían impulsar iniciativas para reforzar los regímenes de no-proliferación existentes y continuar la diplomacia nuclear con Irán. Los Estados europeos miembros de la OTAN interesados podrían influir en la agenda de control de armamentos de la organización de acuerdo con sus preferencias por nuevas reducciones nucleares. Francia podría trabajar con el mismo objetivo en sus contactos con otros Estados con armas nucleares, por ejemplo, a través del proceso P5.

La continuación del curso actual sería una política productiva y relativamente poco controvertida. Reparar el sistema de control de las armas nucleares puede estar sencillamente fuera del alcance de los Estados europeos y de la UE, ya que los retos prácticos de desarrollar un enfoque europeo para el control de las armas nucleares serían enormes. En primer lugar, cualquier movimiento hacia la adopción de un rumbo "europeo independiente" sería visto externamente como un importante debilitamiento del vínculo transatlántico, y una señal de la escasa confianza depositada en los Estados Unidos y la OTAN. En segundo lugar, supondría una marginación de la OTAN como foro de coordinación transatlántica en materia de control de armamentos. Dada la importancia que varios miembros de la UE conceden a su pertenencia a la OTAN y sus vínculos con los Estados Unidos, es poco probable que apoyen una acción de este tipo. En tercer lugar, sería necesario que se alcanzara un consenso dentro de la UE sobre los objetivos y la estrategia para el control de las armas nucleares. Por último, en términos institucionales, requeriría una importante mejora de las capacidades y la experiencia del Servicio Europeo de Acción Exterior en el ámbito de las negociaciones de control de armamentos, y potencialmente también de verificación. También es discutible si los Estados Unidos o Rusia verían la expectativa de la UE de ser tratada como un socio creíble en el control de armas nucleares.

No obstante, es posible identificar dos escenarios hipotéticos para un enfoque europeo más ambicioso en esta materia. El primero sería uno en que los Estados europeos y la UE intentan aplicar una combinación de presión e incentivos para persuadir a Estados Unidos y a Rusia, y potencialmente a otros Estados con armamento nuclear, para que avancen en

el control de las armas nucleares (Meier 2018). Con respecto a los incentivos, en la relación con Estados Unidos, los Estados europeos podrían, por ejemplo, comprometerse a aumentar sus presupuestos de defensa o su apoyo a la política estadounidense en regiones y áreas específicas, como en las relaciones con China. En cuanto a Rusia, su acuerdo de no proseguir con programas específicos de armamento nuclear, como el desarrollo de misiles estratégicos o de misiles de alcance intermedio, podría estar vinculado a una revisión de las sanciones de la UE.

En cuanto a la vertiente coercitiva, hipotéticamente se podría presionar a Rusia y a Estados Unidos amenazando con medidas de represalia o con una reducción de la cooperación en caso de que continúe la parálisis en las negociaciones de control de armamentos. En cuanto a Rusia, los Estados europeos podrían declarar que estarían dispuestos a albergar misiles de alcance intermedio de Estados Unidos en su territorio o comprarlos en el caso de que Rusia siguiera desplegando sistemas terrestres de alcance intermedio, mientras que se abstendrían de tales movimientos si Rusia diera marcha atrás. El uso de la amenaza de sanciones económicas o una retirada de los proyectos existentes como el gasoducto Nord Stream 2 también se ha sugerido como una forma potencial de aplicar la coerción sobre Rusia en cuestiones de control de armamentos (Kühn 2019).

Esta política de vínculos positivos y negativos similar a la que perseguía la UE con respecto a Irán en el período previo al Plan de Acción Integral Conjunto, sería, sin embargo, bastante difícil de aplicar en la práctica. Dada la centralidad de Estados Unidos en las políticas de seguridad de varios Estados europeos, es difícil imaginar que acepten presionar a Estados Unidos o amenazar con revisar su cooperación bilateral en materia de seguridad no nuclear en aras del control de las armas nucleares. La política de vinculación podría obtener más apoyo interno si se aplicara a Rusia, pero incluso en ese caso sólo sería eficaz si los Estados europeos fueran capaces de acordar una línea política concreta y mantener la cohesión, estando preparados para cumplir tanto las promesas a Rusia como las medidas punitivas.

La segunda opción, y la más radical de las rupturas con el planteamiento actual, consistiría en que los Estados europeos, actuando a través de la UE o en agrupaciones más pequeñas, acordaran desarrollar y aplicar un planteamiento totalmente independiente para el control de las armas nucleares. Esto supondría una ruptura con la tradición de estrechas consultas y coordinación sobre estas cuestiones con los Estados Unidos. Las propuestas de iniciar un acercamiento a Rusia para lograr cierto grado de contención en el despliegue de misiles

de alcance intermedio en Europa podrían considerarse un ejemplo de cómo podría ser una iniciativa europea en un área anteriormente gestionada por Estados Unidos y Rusia. Según una de estas propuestas, Rusia se abstendría de desplegar misiles adicionales en la parte europea de su territorio y trasladaría su actual arsenal de misiles de crucero lanzados desde tierra fuera de ella, y a cambio recibiría garantías de los Estados europeos miembros de la OTAN de que ésta no desplegaría misiles estadounidenses de alcance intermedio en Europa (Van der Meer y Onderco 2019).

Por otra parte, hay una tendencia a minimizar la importancia del debate sobre el papel de las armas nucleares en la UE, un tema que merece un debate abierto con argumentos a favor y en contra. Si no, existe la posibilidad de que la europeización de las armas nucleares francesas se produzca de todos modos, sin haber configurado previamente una posición comunitaria en la materia. Otra razón para tomarse en serio esta cuestión es que hay tanto demanda como oferta para una mayor europeización de las cuestiones relacionadas con las armas nucleares. Por ejemplo, el presidente Macron se ofreció a extender el paraguas nuclear francés sobre el resto de Europa; y los círculos de defensa y las circunscripciones políticas conservadoras en Alemania están dispuestos a considerar una opción nuclear europea (Kühn et al. 2018).

Ahora bien, sí queda un tabú o dilema, y es si la UE acabará siendo una entidad con armas nucleares (Jasper y Portela 2010). En este sentido, hay dos razones por las que la cuestión del control de armamentos sólo se aborda de forma esporádica: En primer lugar, muchos observadores de la seguridad europea, especialmente en Estados Unidos, el Reino Unido y Europa del Este, no creen en una mayor integración de la defensa en la UE, y mucho menos en un ejército europeo, y por esa razón perciben que el desarrollo de un papel europeo en esta materia como algo poco realista. Según estas voces, Europa sigue confiando en la OTAN y en el paraguas nuclear estadounidense (Rühle y Rühle 2017). En segundo lugar, aparte de Francia, existe una fuerte tendencia antinuclear en Europa Occidental, ciertamente entre el público en general. Incluso si un ejército europeo es visto como un objetivo preferible por muchos ciudadanos de Europa Occidental, eso no significa que también estén a favor de europeizar las armas nucleares francesas.

Dicho esto, ha habido dos casos en el periodo posterior a la Guerra Fría en los que el debate sobre el control de armamentos en el seno de la UE cobró fuerza: En primer lugar, tras el ensayo nuclear de Francia en 1995, y, en segundo lugar, tras la elección de Trump en 2016 (Kühn 2016; Fisher 2017). Nótese que ambos casos no estaban relacionados con

amenazas externas, lo que significa que los defensores de esta posición consideran el desarrollo de una posición común en materia de control de armamentos más como un proyecto político que de defensa. En este sentido, cabe suponer que el desarrollo potencial de un arsenal nuclear europeo derivado de las capacidades francesas se plantea como un potencial mecanismo para obtener influencia diplomática en futuras negociaciones bilaterales o multilaterales de control de armamentos, dominio en el cual actualmente la UE como tal tiene poca o ninguna presencia.

Con respecto a la cuestión del desarme nuclear, esta ha sido, es y seguramente seguirá siendo una de las cuestiones más controvertidas y polarizadoras del régimen de no-proliferación nuclear. No solo es una cuestión que aparentemente podría dividir solo a la UE como actor, sino que realmente es un tema que divide a la comunidad internacional en su totalidad. En este sentido se han presentado tanto argumentos a favor como en contra del desarme, así como iniciativas oficiosas para generar las condiciones óptimas para proceder al mismo. No obstante, la cuestión de base sigue siendo la desconfianza y rivalidad estratégica entre las potencias nucleares, la cual se vislumbra en la actualidad de manera más reforzada gracias al actual sistema internacional multipolar.

En este contexto, la Unión Europea como actor en materia de desarme no solo se encuentra incómoda, sino que en gran medida no es capaz ni de articularse como actor. La acción de la UE en materia de desarme nuclear sigue estando limitada por la disparidad de estatus nucleares y actitudes hacia la disuasión nuclear de sus Estados miembros. Por otra parte, el contexto internacional no favorece la mejora en este aspecto sobre todo tras el incremento de las tensiones entre Estados Unidos, Rusia y China, y la entrada en vigor del TPN.

Ahora bien, existe un consenso entre los Estados miembros de la UE en la necesidad de preservar el TNP como marco normativo supremo del régimen de no-proliferación internacional, lo cual incluye a su artículo VI. Esto, es un punto de convergencia en cuanto a la identificación de la proliferación de armas de destrucción masiva como amenaza para la seguridad de la UE y de sus Estados miembros. La cuestión, y el problema, desde luego es poder canalizar esto en una estrategia común en materia de desarme nuclear. Si bien es verdad que todos los Estados de la UE participan directa o indirectamente en alguna de las múltiples iniciativas oficiosas en materia de desarme nuclear, esto no es desde luego una aproximación común a la cuestión ya que cada uno de estos foros tratan el desarme nuclear desde ópticas conceptuales y prácticas totalmente diferentes.

Existe la posibilidad, no obstante, de que la progresiva convergencia en los planteamientos y posiciones de los foros identificados en este capítulo deriven en propuestas sustanciales en materia de desarme nuclear. Al formar los Estados de la UE parte de estos foros e iniciativas, es probable que conforme estas converjan, las posiciones de los Estados miembros lo hagan también. Ahora bien, esto aún está lejos de realizarse.

Por otra parte, los intentos forzados de eliminar las armas nucleares en Europa debilitarían las capacidades defensivas de Francia, mientras que a los Estados autoritarios como Rusia y China no les molestaría en absoluto un tratado de prohibición de las armas nucleares mientras Estados Unidos no haga recortes profundos en su arsenal actual. Esta también es una cuestión estratégica a tomar en cuenta a la hora de promover el desarme nuclear.

Capítulo IX: La UE ante las crisis de proliferación: Irán e India

Introducción

Tal y como observamos en el capítulo IV de la presente tesis doctoral, la UE ha desarrollado progresivamente marcos de actuación, en forma de documentos estratégicos, a través de los cuales expandir su visión de la no-proliferación de las armas de destrucción masiva. A pesar de que esto ha llevado a pensar que la UE es un defensor emergente del sentido fundamental de la no-proliferación nuclear, también hemos podido observar que algunos de los Estados miembros de la UE tienen opiniones totalmente divergentes sobre estas cuestiones. La realidad es que la no-proliferación nuclear no es un ámbito en el que la UE haya actuado con todo su potencial. Por consiguiente, la cuestión que se plantea es si terceros actores consideran que la Unión Europea es un actor incipiente en el ámbito de la no-proliferación nuclear. En este sentido, formulamos la siguiente hipótesis derivada o secundaria:

H₁ La aceptación de las normas que la UE pretende expandir en este ámbito político por parte de terceros actores conlleva un desempeño positivo en lo que respecta a su política de no-proliferación nuclear, y por lo tanto su aceptación como un actor válido en este régimen.

Para verificar esta hipótesis derivada, emplearemos el método de estudio de caso para obtener pruebas prácticas del desempeño de la UE en este ámbito político, a saber, la negociación de una solución pactada a la cuestión del programa nuclear iraní, y el desarrollo y profundización en las relaciones bilaterales entre la India y la UE en materia de no-proliferación nuclear.

La elección de estos dos casos responde a que se tratan de dos cuestiones en materia de no-proliferación nuclear en las cuales la UE ha invertido una gran parte de tiempo y de recursos y en donde los resultados de la actividad de la UE resultan cuanto menos difícil de identificar como éxitos o fracasos.

Concretamente, para el caso de la India, planteamos la siguiente pregunta de investigación, que está también estrechamente vinculada con la formulada en el capítulo

introdutorio de la presente tesis. En este sentido, la UE se enfrenta a un dilema encapsulado en diferentes interpretaciones de su multilateralismo efectivo: ¿Puede defender el principio del multilateralismo frente a todos los cambios que conlleva la integración de la India en el régimen de no-proliferación existente, incluida la universalización de todos los tratados del régimen, como acordaron originalmente los Estados miembros en la Estrategia Europea de No-Proliferación de 2003 y en las Nuevas Líneas de Actuación de 2008 y su revisión de 2013?; o ¿Puede seguir a quienes sostienen que un régimen multilateral se hace más eficaz mediante la inclusión de poderosos actores atípicos en el mismo, incluso si estos eluden los principios multilaterales existentes? Aunque los Estados miembros de la UE han estado lejos de estar unidos en esto, las respuestas europeas hasta el momento tienden a la última opción

En última instancia, estos casos nos permitirán saber la capacidad real de la UE para difundir sus normas en materia de no-proliferación nuclear, tanto si las normas de no-proliferación de la UE han sido aceptadas como si no, lo cual en definitiva nos permitirá observar el desempeño de la UE como actor en esta materia; saber hasta qué punto la UE es concebida por otros Estados como un actor válido en este ámbito político, y, por lo tanto, observar si esta es contestada no.

1. La Unión Europea y el Programa Nuclear Iraní

La crisis nuclear iraní es sin duda alguna la crisis de proliferación nuclear más prominente de las últimas décadas. En este sentido el porqué de la crisis puede explicarse como resultado de la revelación en 2002 por parte del Consejo Nacional de Resistencia de Irán¹⁸⁰ de la existencia de dos instalaciones nucleares no declaradas¹⁸¹ en Natanz (una instalación de enriquecimiento de uranio) y Arak (un reactor de agua pesada) con funciones de reprocesamiento y enriquecimiento de uranio (Meier 2013). Esto levantó la sospecha sobre si Irán estaba tratando de usar las instalaciones para producir uranio o plutonio con fines armamentísticos. Las revelaciones y las sospechas internacionales

¹⁸⁰ El Consejo Nacional de la Resistencia de Irán es una organización política iraní que aboga por el derrocamiento del régimen iraní.

¹⁸¹ Cabe señalar que, según los acuerdos vigentes en ese momento para la aplicación del acuerdo de salvaguardias de Irán con el OIEA, Irán no estaba obligado a informar al OIEA de la existencia de las instalaciones (IAEA 2003).

llevaron al OIEA a realizar investigaciones sobre las presuntas instalaciones nucleares (Windt 2017). El siguiente año, el director general del OIEA viajó a Irán y confirmó la existencia de instalaciones nucleares en Natanz y Arak y las sospechas del Organismo de que Irán estaba desarrollando un programa nuclear con fines militares (Bergenäs 2010), señalando que Irán no había declarado las actividades sensibles de enriquecimiento y reprocesamiento (IAEA 2003a). Cuando todos estos hechos se hicieron públicos, los Estados Unidos pidieron inmediatamente que se transfiriera el expediente iraní al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y rechazaron cualquier negociación con el gobierno de Teherán. La negativa del gobierno de Estados Unidos a involucrarse dejó un vacío de liderazgo que podría ser llenado por Europa (Kibaroglu 2006). En vista de estos hechos, y en el contexto de la publicación de la Estrategia Europea de No-Proliferación y la crisis transatlántica de 2003, la UE decidió implicarse directamente en alcanzar una solución diplomática a la crisis (Bergenäs 2010).

Antes de proceder a analizar la crisis nuclear iraní procederemos a revisar el origen y evolución del programa nuclear de Irán en el contexto de su relación con los Estados de la CE/UE para poder así dilucidar el tipo de relación previa que tenían estos actores previa a la crisis.

1.1 Origen y evolución del programa nuclear iraní

El programa nuclear de Irán se inició en la década de 1950 con la ayuda de Estados Unidos (Roe 2007). El 5 de marzo de 1957 se anunció una "*propuesta de acuerdo de cooperación en la investigación de los usos pacíficos de la energía atómica en el marco del programa Átomos para la Paz de la administración Eisenhower*" (Bruno 2010).

En 1967 se creó el Centro de Investigación Nuclear de Teherán (TNRC por sus siglas en inglés), dirigido por la Organización de Energía Atómica de Irán (AEOI por sus siglas en inglés). El TNRC estaba equipado con un reactor de investigación nuclear de 5 megavatios suministrado por Estados Unidos y alimentado con uranio altamente enriquecido (IAEA 1967). Por otra parte, Irán firmó el TNP en 1968 y lo ratificó en 1970, sometiendo su programa nuclear a la verificación del OIEA.

En los siguientes años, el gobierno del Sha aprobó planes para construir hasta 23 centrales nucleares para el año 2000 (Squasson 2006). Esto llevó a que las empresas

estadounidenses y europeas se apresuraron a hacer negocios con el gobierno iraní. En 1975, la empresa de Erlangen/Frankfurt Kraftwerk Union AG, una empresa conjunta de Siemens AG y AEG, firmó un contrato por valor de entre 4.000 y 6.000 millones de dólares para construir dos centrales nucleares de reactores de agua a presión. La construcción de las dos centrales debía finalizar en 1981. Por otro lado, también en 1975, la participación sueca del 10% en Eurodif¹⁸² pasó a manos de Irán. Como resultado de esto, la empresa subsidiaria del gobierno francés Cogéma y el gobierno iraní crearon la empresa Sofidif (*Société franco-iranienne pour l'enrichissement de l'uranium par diffusion gazeuse*) con el 60 y el 40 por ciento de las acciones, respectivamente. A su vez, Sofidif adquirió una participación del 25 por ciento en Eurodif. Mohammed Reza Shah Pahlavi prestó 1.000 millones de dólares (y otros 180 millones de dólares en 1977) para la construcción de la fábrica de Eurodif, para tener derecho a comprar el 10 por ciento de la producción del lugar. Esto muestra la participación y cooperación temprana de los Estados de la CE, posteriormente UE, e Irán en materia de uso pacífico de la energía nuclear, lo que sin duda generó una base de conocimientos comunes sobre la gestión de las plantas y actividades nucleares.

Por su parte,

"el presidente Gerald Ford firmó en 1976 una directiva que ofrecía a Teherán la posibilidad de comprar y explotar una instalación de reprocesamiento construida en Estados Unidos para extraer plutonio del combustible de los reactores nucleares. El acuerdo consistía en un "ciclo de combustible nuclear" completo" (Dafna 2005).

El documento de estrategia de Ford afirmaba que *"la introducción de la energía nuclear cubrirá las crecientes necesidades de la economía iraní y liberará las reservas de petróleo restantes para su exportación o conversión en productos petroquímicos"* (Dafna 2005). No obstante, una evaluación de la proliferación realizada por la CIA en 1974 afirmaba que *"si el Sha está vivo a mediados de los años 80... y si otros países [en particular India] han procedido al desarrollo de armas, no tenemos ninguna duda de que Irán seguirá su ejemplo"* (CIA 1974), poniendo en evidencia la cooperación estadounidense y europea con Irán hasta aquel momento.

Tras la Revolución de 1979, se interrumpió la mayor parte de la cooperación nuclear internacional con Irán. Kraftwerk Union dejó de trabajar en el proyecto nuclear de

¹⁸² Eurodif es una filial de la empresa francesa Orano, que explota una planta de enriquecimiento de uranio establecida en el Centro de Energía Nuclear de Tricastin, en Pierrelatte (Drôme).

Bushehr en enero de 1979, con un reactor completado en un 50% y el otro en un 85%, y se retiró totalmente del proyecto en julio de 1979. Estados Unidos cortó el suministro de combustible de uranio altamente enriquecido para el Centro de Investigación Nuclear de Teherán, lo que obligó a cerrar el reactor durante varios años. La instalación de enriquecimiento internacional francesa Eurodif también dejó de suministrar uranio enriquecido a Irán (Ramazani 2012).

En 1981, los funcionarios del gobierno iraní concluyeron que el desarrollo nuclear del país debía continuar. Los informes al OIEA incluían que un emplazamiento en el Centro de Tecnología Nuclear de Isfahán (ENTEC por sus siglas en inglés) actuaría

"como centro para la transferencia y el desarrollo de la tecnología nuclear, así como para contribuir a la formación de la experiencia local y la mano de obra necesaria para sostener un programa muy ambicioso en el campo de la tecnología de los reactores de energía nuclear y la tecnología del ciclo de combustible".

El OIEA también fue informado sobre el mayor departamento de ENTEC, el de ensayos de materiales, que se encargaba de la fabricación de combustible de pastillas de UO_2 y de un departamento químico cuyo objetivo era la conversión de U_3O_8 en UO_2 de grado nuclear (Hibbs 2003).

En 1983, los funcionarios del OIEA ayudaron a Irán en los aspectos químicos de la fabricación de combustible para reactores, la ingeniería química y los aspectos de diseño de las plantas piloto para la conversión de uranio, la corrosión de los materiales nucleares, y el desarrollo de plantas piloto para la producción de UO_2 de grado nuclear (Hibbs 2003). Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos *"intervino directamente"* para desalentar la ayuda del OIEA en la producción iraní de UO_2 y UF_6 (Hibbs 2003). En consecuencia, Irán estableció un acuerdo de cooperación bilateral con China en cuestiones relacionadas con el ciclo del combustible, pero China también acordó abandonar la mayor parte del comercio nuclear pendiente con Irán, incluida la construcción de la planta de UF_6 , debido a la presión de Estados Unidos (Hibbs 2003).

En abril de 1984, los servicios de inteligencia de Alemania Occidental informaron de que Irán podría tener una bomba nuclear en dos años con uranio procedente de Pakistán. Los alemanes filtraron esta noticia en el primer informe público de los servicios de inteligencia occidentales sobre un programa de armas nucleares post-revolucionario en Irán (Cordesman 2000). Al mismo tiempo, Irán comenzó a presionar a Francia para recuperar su deuda por la inversión del Eurodif y conseguir la entrega de uranio

enriquecido. A partir de la primavera de 1985 se tomaron rehenes franceses en el Líbano; en 1986 se perpetraron atentados terroristas en París y fue asesinado el director del Eurodif, Georges Besse. En una investigación posterior se señaló como responsables a los servicios de inteligencia iraníes. Sin embargo, más tarde se comprobó que el asesinato fue cometido por el grupo terrorista *Action directe*. Esto llevó finalmente a que el 6 de mayo de 1988, el primer ministro francés Jacques Chirac firmase un acuerdo con Irán: Francia aceptó que Irán volviera a ser accionista de Eurodif y que le entregara uranio enriquecido "sin restricciones", lo cual significó la reapertura de Irán al mercado internacional de combustible y materiales nucleares. Prueba de ello fue que entre 1987 y 1988, la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina firmó un acuerdo con Irán para ayudar en la conversión del reactor de combustible de uranio altamente enriquecido a uranio poco enriquecido al 19,75%, así como para suministrar el uranio poco enriquecido a Irán (IAEA 1988).

1.2 La crisis nuclear iraní

1.2.1. 2003 - 2006

Esta fase de la involucración de la UE, o más específicamente del E+3 (Francia, Reino Unido y Alemania), responde al primer intento de los Estados Europeos, y posteriormente de la Unión Europea, por intentar alcanzar una solución pactada a la cuestión de programa nuclear iraní. En este sentido, el período seleccionado de análisis se justifica en base a que fue en 2003 cuando el E+3 se involucró por primera vez en esta cuestión, alcanzando acuerdos con Irán que vislumbraban una potencial solución a la controversia, hasta 2006 año en el que Irán decidió retirarse de la mesa de negociación y proceder a enriquecer uranio de nuevo, finalizando así los primeros intentos por alcanzar una solución pactada a la cuestión sobre la finalidad de su programa nuclear.

En octubre de 2003, el E+3 viajó a Teherán para negociar con las autoridades iraníes el cese inmediato de las actividades de enriquecimiento de uranio. Estos esfuerzos para resolver la crisis comenzaron en circunstancias excepcionales: En 2003, como resultado de su incapacidad para impedir la invasión estadounidense de Iraq y su respuesta fragmentada a la misma, la UE estaba elaborando un enfoque más activo, capaz y coherente de las cuestiones de seguridad internacional, incluido el control de armamentos y la no-proliferación nuclear. Tras la invasión estadounidense de Iraq, la relación

transatlántica quedó muy dañada, y la UE temía una invasión estadounidense de Irán basada en la lógica del cambio de régimen (Meier 2013). En consecuencia, frente a todas estas circunstancias, la UE quería mostrar al mundo que una alternativa viable al unilateralismo militar estadounidense era posible para resolver las crisis de proliferación nuclear (Hanau Santini 2010). Así pues, durante este período la contestación a la UE por parte de los Estados Unidos con respecto al programa nuclear iraní se caracterizó por una crítica constante con respecto a cómo resolverlo: Mientras que la UE siempre buscó una solución diplomática con Irán, los Estados Unidos consideraron que esto era un desperdicio de tiempo y que la única manera de tratar con Irán era a través de un cambio de régimen forzado y/o remitir el dossier iraní al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Kutchesfahani 2006). Esta posición por parte de la administración Bush estaba en gran medida condicionada por la reciente invasión de Iraq y la noción del "eje del mal"¹⁸³, del cual Irán formaba parte junto con Iraq y Corea del Norte, además de la reciente introducción de la doctrina de la guerra preventiva como una parte oficial de la política de defensa de Estados Unidos.

En el marco de las negociaciones iniciadas por el E+3, los representantes europeos ofrecieron varios incentivos, como el apoyo a un programa nuclear civil de Irán, el fortalecimiento de los vínculos comerciales, incluso en el ámbito de la energía y el sector de la aviación, la finalización de las negociaciones de un Acuerdo de Colaboración y Cooperación, y el apoyo a la adhesión de Irán a la Organización Mundial del Comercio (Kienzle 2012 p.88). Un temprano éxito de los esfuerzos de negociación de la UE se dio en 2003 con el acuerdo de Teherán, y en 2004 con el acuerdo de París.

En el acuerdo de Teherán de 2003, Irán se comprometió a suspender el enriquecimiento de uranio, a firmar el Protocolo Adicional del OIEA y a presentar al Organismo una declaración completa de su programa nuclear (Sauer 2007; Windt 2017). A cambio, los tres países de la UE acordaron explícitamente reconocer los derechos nucleares de Irán y debatir la forma en que este país podría ofrecer garantías satisfactorias en relación con su programa nuclear. La publicación del acuerdo de Teherán se consideró un logro

¹⁸³ El término "eje del mal" fue utilizada por primera vez por el presidente estadounidense George W. Bush en su discurso sobre el estado de la Unión el 29 de enero de 2002, menos de cinco meses después de los atentados del 11-S, y repetida a menudo a lo largo de su presidencia, para describir a los gobiernos extranjeros que, durante su administración, supuestamente patrocinaban el terrorismo y buscaban armas de destrucción masiva.

importante de la UE para poner fin a la crisis iraní debido a que la UE salvó a Irán de la amenaza inmediata de sanciones de las Naciones Unidas, abrió la puerta a una vigilancia más estrecha por parte del OIEA y puso el programa nuclear iraní en suspenso por el momento (Moshaver 2003; Sauer 2009).

Por lo tanto, el acuerdo de octubre de 2003 con Irán podía considerarse que encarnaba un enfoque muy diferente de la no-proliferación, basado en la diplomacia y el compromiso constructivo. Sin embargo, incluso en ese momento había elementos de poder duro detrás del enfoque de poder blando de la UE: La UE ofrecía incentivos a Irán, pero también estaba claro que, si este no cooperaba, esos incentivos se retirarían.

Con la acción diplomática emprendida en octubre de 2003, la UE envió un poderoso mensaje a la comunidad internacional afirmando que quería obtener la condición de actor en materia de no-proliferación nuclear (Sauer 2007). Sin embargo, esto no fue reconocido unánimemente: Los Estados Unidos decidieron denunciar los principales errores, según ellos, del acuerdo y acusaron a Irán de violarlo (Sauer 2009). El gobierno de Washington D.C. se aferró a su política de sanciones y aislamiento y dejó claro que no apoyaría los esfuerzos diplomáticos europeos. La administración Bush se opuso específicamente a incentivar a Irán y consideró el acuerdo de Teherán como un "*acuerdo de concesiones con Irán*" que retrasó la remisión al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante varios años (Ford 2008), recordó a los europeos que Irán formaba parte del eje del mal y declaró que el acuerdo no era lo suficientemente transparente (Shoaib 2015). En consecuencia, todas las siguientes iniciativas de la UE fueron rechazadas por los Estados Unidos, que consideraron que todas ellas llevarían al fracaso (Meier 2013).

Al mismo tiempo, la cooperación con Irán fue de corta duración debido a las tensiones con el OIEA. Según el informe del director general sobre la aplicación del acuerdo de salvaguardias del TNP en Irán del 10 de noviembre de 2003, la Junta de Gobernadores del OIEA consideró que la decisión voluntaria de suspender el enriquecimiento de uranio era bastante limitada y exigió a Irán una segunda declaración de todas sus actividades nucleares (Ünver Noi 2005). Tras comparar y contrastar con la primera, el OIEA confirmó que faltaba información y que había contradicciones, y acusó a Irán de no colaborar con el Organismo (OIEA 2004). Una lista completa de los incumplimientos específicos de Irán de su acuerdo de salvaguardias con el OIEA, que el Organismo describió como parte de un "*patrón de ocultación*", se puede encontrar en un informe del OIEA del 15 de noviembre de 2004 sobre el programa nuclear de Irán (OIEA 2004a). En cuanto a la

cuestión de si Irán tenía un programa oculto de armas nucleares, el informe del OIEA de noviembre de 2003 afirma que no encontró "*ninguna prueba*" de que las actividades no declaradas anteriormente estuvieran relacionadas con un programa de armas nucleares, pero también que no pudo concluir que el programa nuclear de Irán fuera exclusivamente pacífico (Ünver Noi 2005). Como resultado de tales acusaciones, Irán decidió reanudar el enriquecimiento de uranio en septiembre de 2004, así como la construcción de un reactor de agua pesada de 40 MW. (Sauer 2007; 2009). Al mismo tiempo, la República Islámica incumplió su promesa de permitir al OIEA llevar a cabo sus inspecciones y suspendió el acuerdo del Protocolo Adicional antes mencionado en octubre de 2005.

El E+3 se volvió a involucrarse con Irán y esta vez el Alto Representante para la PESC se personificó en las negociaciones. Esto generó expectativas con respecto a que con la participación formal de la UE "*se fortalece la UE y ofrecer una oportunidad única para fortificar la imagen de un actor en materia de seguridad*" (Van Ham 2011, p.11). Esto se materializó con la firma en octubre de 2004 del Acuerdo de París, en el que se reconoció el papel fundamental que desempeñó la Unión Europea para alcanzar el mismo (Fitzpatrick 2015). Sin embargo, los Estados Unidos declararon nuevamente que la iniciativa europea era inútil (Meier 2013; Windt 2017). En contraste con la reacción de los Estados Unidos, el acuerdo fue acogido con satisfacción por otras grandes potencias como China y Rusia, que se mostraron satisfechos con la acción de la UE (Sauer 2007; 2009; Windt 2017).

Con el acuerdo de París, Irán anunció la suspensión voluntaria y temporal de su programa de enriquecimiento de uranio y la aplicación voluntaria del Protocolo Adicional, tras la presión ejercida por el Reino Unido, Francia y Alemania en nombre de la Unión Europea. En aquel momento se dijo que la medida era voluntaria y de fomento de la confianza, que se mantendría durante un periodo de seis meses mientras continuaban las negociaciones con el E+3, por su parte, la UE reconoció el derecho de Irán a desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos (Shoaib 2015). Esto significó el comienzo de negociaciones más amplias sobre los beneficios económicos y la entrega de reactores de agua ligera. El acuerdo de París enfureció aún más a los Estados Unidos debido a que, a primera vista, el enfoque de la UE hacia Irán resultó ser un éxito en comparación con el enfoque estadounidense hacia Iraq (Kuzmicheva 2007).

La Estrategia Europea de No-Proliferación, aprobada el mismo año en el que se iniciaron las negociaciones con Irán, proporcionó un marco de política general útil sin limitar

excesivamente la respuesta de la Unión Europea y sus Estados miembros a la crisis nuclear. De hecho, el enfoque europeo hacia Irán resultó ser bastante poco ortodoxo: Comenzó con un viaje a Teherán en octubre de 2003 de los ministros de relaciones exteriores de Francia, Alemania y el Reino Unido que se adentraron en el vacío de liderazgo dejado por los Estados Unidos cuando decidieron no iniciar negociaciones directas con Irán. Aunque el primer viaje del E+3 no contó con el apoyo oficial de la UE, el trio se apresuró a designar a Javier Solana, el entonces Alto Representante de la UE, como negociador principal y, una vez que se "rectificó" el controvertido formato *ad hoc* del E+3 añadiendo un alto funcionario de la UE, la iniciativa recibió el apoyo oficial de los demás Estados miembros de la Unión. En otras palabras, el nuevo formato UE/E+3, con Javier Solana como principal punto de enlace entre el E+3 y la UE, convirtió la iniciativa inicial en un esfuerzo apoyado generalmente por la UE en su conjunto. Esto muestra cómo la UE puede ser flexible y pragmática para hacer frente a un caso de proliferación nuclear de alto perfil fuera de las disposiciones formales de sus tratados fundacionales.

Sin embargo, a partir de 2005 se produjo una convergencia de visiones y acciones innegable entre la UE y los Estados Unidos con respecto a las actividades nucleares de Irán. Esto se debió a que en enero de 2005 las negociaciones comenzaron a fracasar como resultado del calendario de negociaciones: Irán quería finalizar las negociaciones en marzo de ese mismo año, mientras que la UE señaló la necesidad de ampliarlas al menos uno o dos años más. Además, para entonces, los esfuerzos de la UE por colaborar con Teherán no tuvieron el efecto deseado: Annalisa Giannella, Representante Personal de la UE para la no-proliferación, declaró que el objetivo era conseguir una garantía objetiva y final de no-proliferación de armas nucleares en Irán (Meier 2005), y que nada de esto se había logrado para 2005. Por último, debido a que la UE no pudo conceder los incentivos necesarios a Irán en materia de seguridad, incentivos que sólo podían ser concedidos por los Estados Unidos (Tocci y Voltolini 2010), hizo que los Estados Unidos se convirtieran en un actor clave para que las negociaciones concluyeran con éxito. Este hecho llevó a la UE a solicitar a los Estados Unidos que ofreciera algún tipo de incentivo a los iraníes para que no abandonaran la mesa de negociaciones. Esto puso de manifiesto la incapacidad de los europeos para hacer frente a la situación y reforzó la percepción de que la iniciativa europea era un fracaso. Por ejemplo, altos funcionarios de los Estados Unidos argumentaron que los objetivos de la UE eran inalcanzables y que las perspectivas de

éxito de las conversaciones con Irán eran escasas, o incluso inexistentes, desde el principio. Avis Bohlen, ex secretario de Estado adjunto para el control de armamentos, señaló que "*claramente había muy pocas posibilidades de éxito en las negociaciones de la UE sin la participación de Estados Unidos*" (apud. Bergenäs 2010 p.3). En consecuencia, los Estados Unidos se negaron a ofrecer cualquier tipo de asistencia a la UE en un proceso que consideraban inútil (Sauer 2007), representando esto un claro ejemplo de contestación al desempeño de la UE.

Dos acontecimientos importantes obligaron a la UE a adoptar una actitud más adversa con Teherán: En agosto de 2005 Mahmoud Ahmadinejad fue elegido presidente de Irán. Su anuncio de que sacaría a Irán del Acuerdo de París desmoronó la iniciativa europea para la resolución de la crisis (Windt 2017). Desde el comienzo de su mandato, dejó claro que Irán tenía derecho a tener su propio ciclo de combustible, en consecuencia, anunció la reapertura de las instalaciones de conversión de uranio en Isfahán y anunció que reanudaría el enriquecimiento de uranio en 2006 (Sauer 2009). Irán comenzó a retirarse de las conversaciones con la UE (Meier 2013), y como consecuencia la UE rompió las negociaciones con Irán (Sauer 2007). Ante esta situación, la iniciativa de la UE de alcanzar una solución diplomática a la crisis iraní fue formalmente calificada como un fracaso.

La salida de Irán del acuerdo de París hizo que la posición americana ganara prominencia. La UE se acercó a la posición estadounidense sobre cómo tratar con Irán, lo que la llevó a ocupar un segundo lugar, a favor de Estados Unidos, en las negociaciones de ahora en adelante (Portela 2015a). El E+3 promovió la adopción de una resolución del OIEA que llamara a Irán a cumplir con sus obligaciones como Estado signatario del TNP. En vista del rechazo de Teherán a la resolución, la UE, presionada por los Estados Unidos, y ante el fracaso de su iniciativa hacia Irán, decidió promover el envío del dossier iraní al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Meier 2013; Portela 2015b). En consecuencia, en diciembre de 2006 el Consejo de Seguridad acordó sanciones para detener las actividades de enriquecimiento y reprocesamiento nuclear de Irán. Así pues, en 2006 el EU-3 dejó de ser el único interlocutor con Teherán ya que el envío del dossier nuclear iraní al Consejo de Seguridad forzaba la inclusión de los miembros permanentes del Consejo, aunque las posteriores rondas de negociación continuaron siendo lideradas por el Alto Representante, quien ahora representaba también a los Estados permanentes no europeos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Estados Unidos, Rusia y

China). La fórmula utilizada para designar el equipo de negociadores se convirtió así en "E3+3" o "P5+1". No obstante, las siguientes iniciativas del Consejo de Seguridad derivaron en la adopción por parte de la UE del enfoque estadounidense para la resolución de la crisis iraní, subordinando en gran medida su papel de negociador principal a los Estados Unidos (Portela 2015b).

Así pues, durante este período los europeos fracasaron en su intento de persuadir a Irán para que suspendiera su programa nuclear indefinidamente (Einhorn y Nephew 2016). Además, los Estados Unidos no ocultaron su total falta de aceptación de la UE como actor en materia de no-proliferación: Los Estados Unidos querían que Irán desmantelara completamente su programa nuclear (Mazzucelli 2007). Por su parte, la UE defendía un objetivo completamente distinto, a saber, suspender el enriquecimiento de uranio. Sin embargo, como la UE no pudo detener el programa nuclear iraní, su condición de actor en materia de no-proliferación no pudo ser reconocida por los Estados Unidos (Sauer 2009). En este escenario, es imprescindible tomar en consideración la posición de los Estados Unidos. Por un lado, es apenas posible resolver la crisis nuclear iraní sin un acuerdo entre Irán y los Estados Unidos. Después de todo, la crisis es en el fondo un conflicto estratégico de larga data entre Estados Unidos e Irán. Por otro lado, las administraciones estadounidenses han sido muy reacias a negociar directamente con el régimen de Teherán. De hecho, durante este período, podemos observar que el gobierno de los Estados Unidos desempeñó un papel bastante contraproducente, aplicando políticas de confrontación que no estaban de acuerdo con el enfoque de la UE (Everts 2004).

1.2.2. 2006 - 2009

La nueva fase de "negociaciones" se caracterizó por un alineamiento de la posición de la UE con la de los Estados Unidos. En este sentido, el período seleccionado de análisis se justifica en base al intento de obligar a Irán a volver a la mesa de negociaciones con una manipulación negativa en forma de sanciones. Esto significó una reducción de la independencia de la UE respecto de los Estados Unidos, siendo este último el que condicionó las decisiones de la UE con respecto a la adopción de sanciones. Esto se materializó durante los años siguientes, en los que la preferencia de los Estados Unidos por la diplomacia coercitiva se vio apoyada por la UE (Jessen 2017).

Después de que Irán reanudara las actividades de enriquecimiento de uranio en enero de 2006, la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó inmediatamente una resolución en la que se señalaba la posibilidad de que el programa nuclear de Irán se desviara hacia la fabricación de armas nucleares y observaba que el OIEA no estaba en condiciones de aclarar algunas cuestiones importantes relacionadas con el programa nuclear iraní. Además, pidió *"informar sobre la aplicación de esta y otras resoluciones anteriores al próximo período ordinario de sesiones de la Junta, para su examen, y transmitir inmediatamente que informe al Consejo de Seguridad"* (IAEA 2006, p3). Así pues, el expediente nuclear de Irán fue, por primera vez, discutido en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Enviar el expediente al Consejo de Seguridad también significó poner de manifiesto el fracaso de la iniciativa europea frente a Estados Unidos que mostraron cierta satisfacción al ver que la UE estaba haciendo lo que exigió que hiciera (Mousavian y Mousavian 2018). La UE aplicó la estrategia estadounidense de imposición de sanciones internacionales a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A partir de ese momento, la UE respaldó y/o promovió todas las resoluciones del Consejo de Seguridad contra Irán. Esto condujo a la adopción de una estrategia coercitiva por parte de la UE (Sauer 2007; 2011), muy similar a la que los Estados Unidos pidieron en 2002 y 2003, donde la UE defendió la misma narrativa y utilizó la misma retórica que Washington D.C. (Sauer 2011), dejando aún más claro a los Estados Unidos que la iniciativa europea había resultado ser un fracaso y que era un actor sujeto a su voluntad (Sauer 2007). Así pues, el paradigma de compromiso constructivo con Irán se abandonó y la UE buscó la confrontación en paralelo con las aproximaciones de los Estados Unidos (Bertram 2008).

El envío del expediente iraní al Consejo de Seguridad también abrió un nuevo escenario sobre cómo se percibía a la UE como actor en materia de no-proliferación nuclear: China y Rusia siempre fueron escépticos con respecto a las sanciones (Meier 2013). El apoyo de la UE a la transferencia del expediente iraní fue recibido con frialdad por estos dos países, ya que siempre habían apoyado el enfoque de la UE hacia la crisis iraní. A pesar de este hecho, no rechazaron el envío del dossier al Consejo de Seguridad. Así pues, en vista de lo que podría parecer una decisión arriesgada, que deterioraría la condición de la UE como actor en materia de no-proliferación nuclear frente a Rusia y China, estos dos países votaron a favor de enviar el expediente iraní al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, confirmando así su aprobación de la posición y la estrategia adoptadas

por la UE (Sauer 2007). Por otra parte, los Estados Unidos aplaudieron la decisión. Esto se puso de manifiesto en su nueva participación en las actividades diplomáticas sobre Irán en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Meier 2013). En respuesta, Irán suspendió su cooperación voluntaria con el OIEA y aceleró su programa de enriquecimiento. Por otro lado, el envío del expediente iraní al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas amplió el alcance de los actores involucrados desde el EU/E+3 al P5+1. La iniciativa de ir contra Irán incorporó a los Estados Unidos, China y Rusia. No obstante, la creación del P5+1 significó el fin del monopolio de la UE en las negociaciones y evidenció frente a estas potencias la necesidad de la UE de asistencia extranjera para ejercer influencia sobre Irán (Hanau Santini 2010).

En abril de 2006, Irán anunció que había logrado enriquecer el uranio hasta un 3,65% (Garrido Rebolledo 2017; Sauer 2007). Como resultado de dicho anuncio, se aprobó la primera resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra Irán (Resolución 1696) donde se le pidió que suspendiera el proceso de enriquecimiento de uranio para agosto de 2006. Irán no cumplió con la resolución y los Estados Unidos exigieron la redacción inmediata de una resolución que incluyera sanciones contra Irán. En respuesta a estas demandas, la UE decidió iniciar negociaciones dentro del Consejo de Seguridad para imponer sanciones a Irán (Sauer 2007). Estas negociaciones fueron difíciles debido a que Rusia y China, que se oponían a la aplicación de sanciones, criticaron la decisión de la UE y amenazaron con el uso del veto (Kondapalli 2016). La oposición china y rusa al nuevo enfoque europeo (claramente condicionado por Estados Unidos) sobre cómo resolver la crisis iraní se hizo más visible a medida que se negociaban las resoluciones en el Consejo de Seguridad (Meier 2013). A medida que la UE cambió su enfoque diplomático hacia uno más coercitivo, la contestación al desempeño de la UE por parte de China y Rusia aumentó (Meier 2013).

La primera resolución que incluía sanciones (Resolución 1737) fue aprobada en diciembre de 2006 después de semanas de intenso debate, entre Estados Unidos por un lado y China y Rusia por el otro. La implicación directa de las tres potencias en el proceso de adopción de sanciones demostró que la UE había perdido totalmente el control sobre la forma de aproximar la cuestión iraní y se percibía como totalmente relegada a las decisiones adoptadas por los Estados Unidos (Hanau Santini 2010). Por ejemplo, la resolución 1747 del Consejo de Seguridad, de marzo de 2007, propuesta por Francia,

Alemania y el Reino Unido, impuso sanciones a elementos clave que los Estados Unidos habían exigido como la venta de armas y a la Guardia Revolucionaria iraní.

Sin embargo, la dinámica de las sanciones pareció llegar a su fin en 2007 cuando Rusia y China se negaron a seguir apoyando la iniciativa europea de aplicar sanciones contra Irán. Esto demostró la pérdida de confianza de estos dos actores en las medidas adoptadas por la UE para resolver la crisis nuclear iraní. Además, en noviembre de 2007, el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos concluyó que Irán había puesto fin a su programa de armas nucleares en 2003. Sin embargo, esto no logró convencer a la administración Bush de que esas conclusiones eran dignas de confianza, y las sanciones se reforzaron en marzo de 2008 con la resolución 1803. La Unión Europea no se opuso a la aprobación y aplicación de estas sanciones a pesar de que se demostró que Irán no tenía un programa de desarrollo de armas nucleares (Meier 2013).

Así pues, entre 2006 y 2009, el actor que tomó las decisiones pertinentes sobre la forma de proceder en las negociaciones (o la falta de ellas) fueron los Estados Unidos, no la Unión Europea. Esto se evidenció cuando la UE cambió su política hacia una en la que *"Estados Unidos lidera y la UE sigue"* (Tocci y Voltolini 2010, p.129), retratando así a la UE frente no sólo a los Estados Unidos, sino también a China y Rusia, como un actor no independiente, y como consecuencia su desempeño como actor en materia de no-proliferación nuclear se resintió y fue contestado (Tocci y Voltolini 2010). De hecho, las propuestas posteriores de la UE se caracterizaron por hacer hincapié en los plazos, las amenazas de sanciones y las referencias a la escalada (Farmanfarmaian 2011). La UE (condicionada por los Estados Unidos) presionó para que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobara tres rondas de sanciones contra Irán y demostró su voluntad de adoptar sanciones prácticamente idénticas a las impuestas por los Estados Unidos (Mix y Katzman 2017). Esto significó una americanización de la posición de la UE hacia la resolución de la crisis, producto de su incapacidad para alcanzar una solución diplomática en 2005. Sin embargo, a medida que los Estados Unidos presionaban a la UE para ir más lejos con las sanciones, Irán continuó desarrollando su programa nuclear ya que inicialmente, la imposición de sanciones en respuesta a la reanudación del enriquecimiento de uranio en 2006 no disuadió a los dirigentes iraníes de sus planes de desarrollar un programa nuclear. Durante algún tiempo, la táctica seguida por el presidente Ahmadinejad de contestar las posiciones y acciones de la UE presentando el proyecto nuclear como un logro tecnológico y destacando el derecho de Irán a desarrollar

una capacidad nuclear civil fue apoyada internamente. No obstante, con el tiempo, tal y como observaremos más adelante, las críticas internas al gobierno de Ahmadinejad crecieron incluso entre los círculos conservadores por no prepararse para las sanciones internacionales y por subestimar sus efectos (Parsi 2011).

En resumen, durante este período la UE siguió en general el ejemplo de los Estados Unidos (Jessen 2017). La evaluación es que en 2009 la UE no había resuelto la crisis nuclear iraní, lo que ha promovido su contestación como actor en materia de no-proliferación nuclear por las tres potencias mencionadas en este estudio de caso (Sauer 2009) y la percepción externa de su condición de actor en esta materia por parte de China y Rusia se resintió como resultado de su subyugación (es decir, desempeño) a los intereses de los Estados Unidos.

1.2.3. 2009 - 2013

El período seleccionado de análisis se justifica debido a que 2009 fue un año en el cual la dinámica de la interacción del P5+1 con Irán cambió radicalmente, tanto por parte de Estados Unidos como por la Unión Europea. En este sentido, fue en 2009 cuando la posición de los Estados Unidos en el proceso de negociación cambió radicalmente. Con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca parecía que el enfoque de las sanciones llegó a su fin. Obama señaló su voluntad de entablar un diálogo que "*no se sustentara en las amenazas*" sino en la honestidad y el "*respeto mutuo*" (apud. Stein 2009). La administración Obama anunció su voluntad de participar de manera más activa en las negociaciones y también tenía como objetivo resolver la crisis a través de medios diplomáticos, apoyando así la iniciativa europea de 2003 bajo el liderazgo de los Estados Unidos como resultado del fracaso de la política de sanciones (Windt 2017). Como resultado, los Estados Unidos iniciaron una ofensiva diplomática con el fin de alcanzar una solución negociada a la crisis iraní (Jessen 2017). Al anunciar su disposición a liderar negociaciones abiertas y directas con Irán, los Estados Unidos desafiaron a la UE porque copiaron la iniciativa de 2003, la cual fue contestada por los Estados Unidos en aquel entonces (Stephens 2010). Según Einhorn y Nephew (2016), esto se hizo con el fin de evitar a la UE a través de negociaciones bilaterales directas con Irán. En este sentido, aumentaron las preocupaciones europeas sobre la disminución de la importancia del papel de la UE en las negociaciones (Meier 2013).

En octubre de 2009, el jefe negociador por parte de Irán, Saeed Jalili, y el Subsecretario de Estado de los Estados Unidos, William Burns, mantuvieron el nivel más alto de conversaciones directas entre los Estados Unidos e Irán desde la revolución de 1979 (Borger 2009). Sin embargo, Irán rechazó la oferta de los Estados Unidos y éstos cancelaron las negociaciones ulteriores cuando se descubrió que Irán había construido en secreto una planta de enriquecimiento en Qom y que había acumulado 1.000 kg de uranio poco enriquecido y se instalaron 3.000 centrifugadoras en Natanz (Windt 2017). Finalmente, la posición de los Estados Unidos se reforzó gracias a la segunda victoria electoral de Mahmoud Ahmadinejad en 2009 y a la falta de voluntad política de las autoridades iraníes para llegar a cualquier tipo de acuerdo.

Como resultado de ambos fracasos estadounidenses (sanciones y compromiso diplomático), la UE recuperó su prominencia en 2010. La resolución 1929 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada en junio de 2010, incluía algo bastante nuevo: la resolución reconocía explícitamente el liderazgo diplomático de la UE alentando al Alto Representante de la UE a "*continuar la comunicación con Irán en apoyo de los esfuerzos políticos y diplomáticos para encontrar una solución negociada*" (UNSC 2010 p.9). Esta resolución no sólo concedió a la UE el papel de negociador principal, sino que la consideró un actor esencial para resolver la crisis iraní. Esto puede ser considerado como un reconocimiento positivo de su desempeño como actor en materia de no-proliferación nuclear común por las tres grandes potencias (Rusia, China y Estados Unidos), ya que las tres votaron a favor de dicha resolución (Jessen 2017). Esto demostró que las tres grandes potencias reconocieron el papel principal de la UE como negociador principal, lo que representa un cambio significativo en la percepción del desempeño de la UE como actor en materia de no-proliferación nuclear, particularmente por parte de los Estados Unidos. Frente a esta aceptación generalizada del desempeño de la UE por parte de las grandes potencias, y ante el anuncio por parte de Irán de que enriquecería uranio al 20%, la UE no decidió volver inmediatamente a la estrategia de compromiso de 2003. En lugar de ello, adoptó nuevas medidas coercitivas contra Irán con el objetivo de obligarlo a volver a la mesa de negociaciones (Council of the EU 2010d).

La adopción de sanciones adicionales por parte de la UE fue en parte el resultado de la presión de los Estados Unidos y de la propia frustración de la UE con sus negociaciones directas con Irán. En las etapas iniciales, la adopción de sanciones suplementarias estaba vinculada a la publicación de las resoluciones de las Naciones Unidas: Cada vez que el

Consejo de Seguridad imponía sanciones obligatorias, la UE acordaba medidas suplementarias, que adoptaban la forma de entradas adicionales en las listas negras aprobadas por las Naciones Unidas, o de prohibiciones más estrictas que las estipuladas en el texto de las Naciones Unidas. Esa medida fue promovida por los miembros europeos del Consejo de Seguridad después de que éstos no hubieran logrado un acuerdo sobre sanciones de mayor alcance en las Naciones Unidas. Este proceso, se vio facilitado por el hecho de que las medidas de las Naciones Unidas deben ser transpuestas a la legislación de la UE, utilizando esencialmente el mismo instrumento jurídico empleado cuando la UE acuerda medidas unilaterales, a saber, las Posiciones Comunes o las Decisiones Comunes de la PESC. Así pues, la "sobre-regulación" fue el resultado de la adición de nuevas entradas a las listas o de la transformación del lenguaje de las Naciones Unidas en formulaciones más restrictivas. Tras la última ronda de sanciones de Naciones Unidas de 2010, se acordaron por separado medidas suplementarias, junto con las sanciones de los Estados Unidos. De manera similar al enfoque seguido en la fase inicial de las negociaciones, la UE acompañó las sanciones con incentivos: en primer lugar, ofreció la suspensión de las sanciones a cambio de la suspensión de las actividades de enriquecimiento de uranio en una fórmula de "suspensión-por-suspensión", pasando más tarde a una oferta de "congelación-por-congelación" que no preveía nuevas sanciones a cambio de la congelación de las actividades de enriquecimiento en Irán (Kienzie 2012 p.88).

La publicación en noviembre de 2011 del informe del OIEA sobre las actividades nucleares de Irán empeoró aún más la situación. El informe contenía un anexo de 15 páginas dedicado íntegramente a la supuesta dimensión militar del programa nuclear de Irán. El organismo llegó a la conclusión de que consideraba que la información sobre las actividades de emplazamiento de armas era general y creíble (IAEA 2011a). El informe supuso el último impulso para que la UE rompiera con su política de mantener sus propias sanciones, en general, dentro del ámbito de las restricciones comerciales impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En enero de 2012, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE impuso una prohibición a la importación de petróleo crudo iraní, productos petrolíferos y petroquímicos y gas natural; la prohibición de la exportación de equipo utilizado para la producción de petróleo y gas natural y para la industria petroquímica en Irán; la prohibición de las inversiones en las industrias del petróleo y gas iraníes; la prohibición de los seguros y reaseguros a entidades iraníes; la prohibición del

suministro de equipo naval fundamental para la construcción y el mantenimiento de buques; y la prohibición de las transferencias financieras con bancos iraníes (a menos que se autoricen para suministros de alimentos, salud, fines humanitarios o remesas personales). Además, las sanciones suplementarias de la UE incluían entradas adicionales en las listas negras a las que se aplicaba la prohibición de visado y la congelación de activos (Meier 2013). El objetivo de estas sanciones sin precedentes era *"socavar la capacidad del régimen para financiar su programa nuclear y demostrar el costo de un camino que amenaza la paz y la seguridad de todos nosotros"* (GOV. UK. 2012). Este desempeño mostró que la UE era un garante de la paz y la seguridad mundial y que podía ejercer su papel de no-proliferador.

En este sentido, y siendo más concretos que las declaraciones políticas, podemos discernir que la motivación de los líderes europeos para la imposición de sanciones multilaterales contra Irán fue principalmente la preservación del TNP (Taylor 2010), así como por el deseo de evitar enfrentamientos militares entre Irán y Estados Unidos o Israel (Bergenäs 2010 p.503). En palabras del presidente francés François Hollande, la situación no sólo *"amenaza la seguridad regional ... sino también la paz mundial"* (Permanent Mission of France to the United Nations in New York 2012). La toma de la cuestión por parte del Consejo de Seguridad actuó como un factor facilitador para la UE, que se sintió legitimada para ir más allá de lo que indicaban las resoluciones. Una vez que el Consejo de Seguridad se ocupó de la cuestión, se cruzó un "umbral": la UE consideró que la adopción de sanciones suplementarias era compatible con su compromiso con el multilateralismo (Portela 2014). Aunque las posiciones europeas y estadounidenses estaban próximas, las sanciones de la UE seguían siendo menos exhaustivas que las de los Estados Unidos, que suponían, en particular, una prohibición general del comercio y la inversión, sanciones a las partes extranjeras que participan en transacciones relacionadas con la proliferación o el terrorismo, y una prohibición del acceso a las instituciones financieras estadounidenses. No obstante, las medidas contra Irán constituyeron uno de los paquetes de sanciones de mayor alcance impuestos por la UE hasta la fecha, que sólo tiene un paralelo con las restricciones impuestas a Siria (Portela 2012).

El impacto de las sanciones unilaterales de Estados Unidos y la UE sobre la economía de Irán ha sido ampliamente reconocido como considerable (Parsi 2011; Sagedhi-Boroujerdi 2012). En una etapa inicial, las sanciones provocaron un cambio en la composición de los

socios comerciales de Irán, que pasaron de ser países europeos a países asiáticos y de Oriente Medio. China, en particular, sustituyó a la UE como principal socio comercial de Irán (Portela 2014). Las sanciones que restringieron la capacidad de Irán para utilizar el sistema financiero internacional tuvieron un impacto particularmente fuerte (Esfandiary y Fitzpatrick 2011). Los efectos de las sanciones financieras de los Estados Unidos se magnificaron gracias a la cooperación de algunos grandes bancos europeos, que redujeron sus negocios con entidades iraníes y se abstuvieron de realizar transacciones en dólares estadounidenses con Irán. A ello contribuyó la aprobación de la Ley Integral de Sanciones, Rendición de Cuentas y Desinversión en Irán de 2010 (CISADA), que permitió a los Estados Unidos aplicar sanciones extraterritoriales a los bancos que trataban con bancos iraníes designados. Tras la aprobación de las nuevas sanciones de la UE en 2012, varios bancos iraníes fueron desconectados del sistema internacional de transferencias bancarias por Internet operado por la Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT), con sede en Bélgica. Esto, sumado a las sanciones secundarias de los Estados Unidos, tuvo graves consecuencias, ya que las empresas iraníes no pudieron pagar los productos importados. En 2012, la moneda iraní se depreció en más del 70% (Habibi 2013), y limitaron en gran medida la capacidad del país para acceder a las divisas del comercio de petróleo (Newton-Small 2012). Las sanciones en el sector de la energía apuntaron a la principal vulnerabilidad de Irán, dado que los ingresos del petróleo constituyen casi el 60% de los ingresos totales del país. Por ejemplo, estas sanciones redujeron las exportaciones de petróleo de Irán en más del 50%, de 2,5 millones de barriles diarios en 2011 a 1,1 millones en 2013. Las sanciones en el sector energético obligaron a la mayoría de los comerciantes internacionales de productos petrolíferos refinados a dejar de hacer negocios con Irán (Sadeghi-Boroujerdi 2012). Debido a la escasez de capacidad de refinado para producir gasolina, Irán tuvo que recurrir a envíos terrestres en pequeña escala más costosos para la importación de gasolina. La prohibición del seguro para los envíos de petróleo también se dirigió a otra vulnerabilidad fundamental de Irán, dado que las compañías de seguros europeas aseguran y reaseguran el 95% de la flota mundial de buques cisterna. El embargo de seguros representó una de las medidas más problemáticas para Irán, causando grandes dificultades debido al volumen del comercio que se realiza en diversos buques asegurados en los mercados europeos (Neligan y Saul 2012). Los envíos de petróleo crudo iraní desde Irán a la India, Japón y Corea del Sur se redujeron enormemente e incluso se suspendieron hasta que se encontrara una cobertura alternativa. Los expedidores japoneses lograron

obtener cobertura de seguro de su gobierno. La India permitió que sus aseguradores cubrieran los envíos de petróleo, mientras que Corea del Sur y China importaron petróleo a través de buques iraníes (Reuters 2014). Sin embargo, estas alternativas no compensaron totalmente la pérdida causada por el mercado europeo: La cobertura de seguros de la India es muy inferior a las garantías que normalmente ofrecen las aseguradoras europeas, y los buques iraníes tienen una capacidad de transporte más limitada que la flota surcoreana y china (Blockmans y Waizer 2013). Además, hubo que llegar a acuerdos para el pago del petróleo en monedas asiáticas debido a las restricciones de la UE a las finanzas internacionales de Irán. Una tasa de inflación de alrededor del 30% y una tasa de desempleo del 20% mostraban la disminución del nivel de vida de la población iraní (Blockmans y Waizer 2013). En general, los efectos de las sanciones fueron graves. A pesar de su carácter nominalmente "selectivo", es decir, que fueron medidas parciales destinadas a centrar el daño en sectores y élites específicos, los efectos acumulativos de las prohibiciones que entrañaron las equipararon casi a las sanciones generales.

Así pues, en 2010 la eficacia de las sanciones de Naciones Unidas contra Irán estaba siendo cuestionada debido a que no impedían que Irán enriqueciera uranio (Sauer 2011). Las cosas cambiaron significativamente a partir de ese año cuando todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad aceptaron el papel de la UE como negociador principal, reconociendo así de manera positiva su desempeño para la resolución de la crisis nuclear iraní (Seeberg 2016). A partir de 2010 se produjo un cambio en la política de la UE con respecto a Irán, caracterizado por el endurecimiento de las sanciones fuera del marco del Consejo de Seguridad (Bazoozbandi 2015). Esto puede verse como un ejemplo de fuerza por parte de la UE para retratar su nuevo estatus frente a Irán y las demás potencias y obligar al régimen a volver a la mesa de negociaciones. En general, el enfoque de la UE respecto de la cuestión nuclear iraní refleja una combinación de la voluntad de colaborar con Irán, la oferta de incentivos y la coacción de las sanciones, una mezcla de poder blando y poder duro o, posiblemente, poder inteligente. Esta prueba de fuerza y desempeño se materializó con el embargo de petróleo de 2012, que demostró el compromiso de la UE con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Rózsa 2018). La decisión de la UE de imponer un embargo de petróleo obligó a Irán a volver a la mesa de negociaciones en 2012. Los críticos pueden argumentar que sólo cuando el poder blando fue respaldado por el poderío del embargo petrolero de la UE,

Irán se mostró dispuesto a comprometerse. Sin embargo, después de varios meses de negociaciones, el Alto Representante tuvo que reconocer que *"sigue siendo evidente que hay importantes lagunas entre la sustancia de las dos posiciones"* (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2012, p.1).

1.2.4. 2013 - 2015

Este período de análisis se justifica a que fue entre 2013 y 2015 cuando se dieron las condiciones políticas necesarias para proceder a una negociación seria entre el P5+1 e Irán para la resolución de la controversia con respecto al programa nuclear iraní. En este sentido, el primer acontecimiento destacable fueron las elecciones presidenciales iraníes de 2013. Como resultado de estos comicios, Hassan Rouhani se convirtió en el nuevo presidente de Irán. La elección de Rouhani significó un punto de inflexión en las negociaciones con Irán. En uno de sus primeros discursos, declaró que *"las negociaciones con el P5+1 en relación con el programa nuclear de Irán deben ser tomadas más seriamente para encontrar una solución"* (apud. Davenport 2018). La elección de Rouhani en las elecciones presidenciales de 2013 introdujo flexibilidad en la posición de Teherán. La elevada participación en las elecciones presidenciales y el logro por parte de Rouhani de más del 50% de los votos en la primera ronda electoral abrieron la perspectiva de nuevas negociaciones para el eventual levantamiento de las sanciones. Por su parte, estas elecciones fueron percibidas como una oportunidad por la UE para buscar nuevamente una solución diplomática a la crisis iraní. Así, gracias al cambio de la administración iraní fue posible alcanzar un primer acuerdo ese mismo año, el Plan de Acción Conjunto (JPOA por sus siglas en inglés), que estableció las directrices para las próximas negociaciones (Jessen 2017).

Con el acuerdo provisional firmado en Ginebra en noviembre de 2013, Teherán aceptó en particular neutralizar sus existencias de uranio enriquecido, congelar la construcción de nuevas centrifugadoras y un reactor en la instalación de Arak y la producción de combustible para esa fábrica, y permitir el acceso diario de los inspectores del OIEA a los emplazamientos de Natanz y Fordow, así como a las fábricas que producen centrifugadoras y a las minas de uranio. A cambio de estas concesiones, el P5+1 suavizó las sanciones. El paquete de medidas de alivio supuso la suspensión de las restricciones al comercio de oro y metales preciosos, la importación de piezas y tecnología para la

industria automovilística, las exportaciones de productos petroquímicos, la repatriación de 4.200 millones de dólares de los ingresos de exportación anteriormente inaccesibles obtenidos de la venta de petróleo iraní y depositados en bancos de ultramar, y la autorización de la transferencia de 400 millones de euros para financiar los estudios de los iraníes en el extranjero (Habibi 2013). Es importante señalar que, con la suspensión de la prohibición de la prestación de servicios de transporte y seguros, los envíos de petróleo crudo iraní a destinos asiáticos pudieron volver a ser cubiertos. En virtud del conjunto de medidas de alivio de las sanciones, Irán pudo repatriar una parte de los ingresos de la exportación de petróleo que no pudo transferirse a los bancos nacionales debido a las sanciones financieras. Además, la eliminación de las sanciones permitió a las empresas petroquímicas importar maquinaria y aumentar las exportaciones gracias a la reducción de las restricciones a la carga marítima y los seguros, mientras que el sector del automóvil pudo reanudar la cooperación con los principales asociados europeos (Habibi 2013). Sin embargo, las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no se vieron afectadas en absoluto, mientras que siguieron en vigor muchas restricciones unilaterales, incluidas las listas negras de varios bancos, empresas de transporte marítimo y particulares iraníes. Tras la publicación de un informe del OIEA en enero de 2014 en el que se confirmaba que Irán había dejado de enriquecer uranio de conformidad con el acuerdo de Ginebra, la UE acordó suspender las sanciones e iniciar nuevas rondas de negociaciones (IAEA 2014).

La intensificación de las conversaciones aumentó la necesidad de una coordinación y comunicación efectiva. Con este fin, la Alta Representante y su equipo desempeñaron un papel fundamental en el mantenimiento de la continuidad mediante la facilitación y la formulación de propuestas (Jessen 2017). La UE estuvo en el centro de todas las reuniones. Catherine Ashton y más tarde Federica Mogherini presidieron las principales reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores, mientras que la secretaria general Adjunta del SEAE, Helga Schmidt, dirigió las conversaciones entre los directores políticos. Dos asesores principales del SEAE coordinaron los debates técnicos a nivel de expertos (Rozen 2013). El papel específico de la UE era mantener la continuidad entre los distintos niveles de debate, tomar nota de todas las aportaciones, y "*asegurarse de que todo se reunía y mediaba*" (Jessen 2017, p.33). Así pues, la responsabilidad de la UE no consistía simplemente en facilitar las reuniones y actuar como canal de comunicación.

También tenía una función más activa que entrañaba la formulación de diversos proyectos y propuestas (Jessen 2017).

A finales de 2013, la política de la UE hacia Irán se percibía positivamente en todo el espectro de actores involucrados (Adebahr 2013). El SEAE actuó como poder de convocatoria para las negociaciones entre la UE, Rusia, China, Estados Unidos e Irán (Korteweg 2013). Esto ayudó a preservar un frente unificado entre las grandes potencias, que reconocieron el trabajo realizado por la UE en este ámbito (Adebahr. 2013).

Entre 2013 y 2015 se celebrarán varias rondas de negociaciones tanto multilaterales (P5+1) como bilaterales (Irán-Estados Unidos). El mayor desafío fue reconciliar las diferentes posiciones de los Estados Unidos e Irán. La desconfianza entre ambos afectó a los detalles del proyecto de acuerdo. El acuerdo tenía que garantizar simultáneamente que Irán podría ejercer todos sus derechos bajo el TNP. Esto significaba un equilibrio en una línea delgada, que requirió compromisos por todas las partes. Los Estados Unidos tuvieron que aceptar el levantamiento de las sanciones relacionadas con la cuestión nuclear, así como permitir que Irán pudiese realizar algunas actividades nucleares. Por su parte, Irán tuvo que aceptar que sus actividades de enriquecimiento serían severamente coartadas, y que el OIEA tendría una amplia autoridad para llevar a cabo inspecciones.

La importancia de llevar a Irán y a los Estados Unidos a un entendimiento conjunto se muestra en las varias conversaciones trilaterales entre Irán, Estados Unidos y la UE. El equipo de negociación de la UE, dirigido por la Alta Representante y su adjunto, desempeñó un papel fundamental en el logro del acuerdo final. Ashton pasó de "*cero a héroe*" ya con la adopción exitosa del JPOA, que fue apodado "*Acuerdo Ashton*", ganándose los elogios de John Kerry y Javad Zarif (Blair 2013). Como "*representante elegido de los seis países más poderosos del mundo*" desempeñó "*el papel más importante en la diplomacia mundial*", "*negociando una solución a uno de los problemas más peligrosos y complejos del mundo*" (Blair 2013). Según Jolyon Howorth, en esta área política se le atribuye a Ashton

"el mérito de haber marcado la diferencia". Howorth (2014, p.17) añade que "hubo consenso entre todos los involucrados, desde el Secretario de Estado de los Estados Unidos, John Kerry, hasta el urbano y sofisticado jefe negociador iraní, el Ministro de Relaciones Exteriores Javad Zarif, en que su presencia continua era esencial para cualquier resultado exitoso".

Su "*fuerza de personalidad*" le permitió ganarse la confianza de sus homólogos, hacerse "*indispensable*" y mantener las negociaciones en marcha, a pesar de las dificultades aparentemente insuperables. Además, la asesora especial, Nathalie Tocci, declaró que "*la pluma ha estado en manos del equipo de la UE*". El equipo de la UE redactó una "*propuestas de puente técnico*" para acercar las diferentes posiciones, que luego podrían ser aceptadas por todas las partes (apud. Windt, A. 2017, pp.17-18). Así pues, la UE redactó el acuerdo. La UE logró redactar un acuerdo que todas las partes podían aceptar. Así, al final la UE fue esencial para alcanzar el acuerdo final, y garantizar la paz y la seguridad internacional, y esta esencialidad fue reconocida por todas las partes involucradas en las negociaciones. Por ejemplo, según un asesor de Obama sobre Irán "*Hoy no habría ningún acuerdo sin la UE*" (apud. Cronberg 2017, p.254); Wang Yi, Ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular China, acogió con satisfacción el acuerdo (People's Daily, 2015) y reconoció el papel de la UE y su dinámica de retroceso al sugerir que las principales potencias fuera del P5 pueden desempeñar papeles institucionales materiales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Almond 2016); y Rusia declaró que las negociaciones del acuerdo con Irán fueron un éxito y que el modelo de la UE era un buen modelo para resolver la crisis (Baklitskiy y Margoev 2018). Estos reconocimientos evidencian el hecho de que los tres percibían a la UE, no sólo como un actor, sino como un actor relevante, en materia de no-proliferación nuclear.

Las negociaciones diplomáticas continuaron, y la UE siguió siendo el negociador principal. Los esfuerzos fueron exitosos, y el 14 de julio de 2015, el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA por sus siglas en inglés) fue alcanzado como un acuerdo final. En base a este acuerdo, a cambio de un plazo de 15 años de congelar el enriquecimiento de uranio y el pleno acceso de los inspectores del OIEA a las instalaciones nucleares iraníes, los Estados Unidos y la UE acordaron levantar la mayor parte de sus sanciones. En última instancia, en 2015, la crisis se resolvió (aparentemente) a través de un enfoque multilateral y respetando el derecho y la normativa internacional, como la UE propuesto desde el principio de la crisis y en consonancia con la Estrategia Europea de No-Proliferación. El proceso diplomático ilustra que un formato con el Alto Representante de la Unión Europea, como facilitador y formulador, puede ser una forma prometedora de abordar las crisis de proliferación en el futuro. Esa función de mediación es coherente

con la imagen de la UE como actor pacífico y creíble y podría ayudarla a llenar un nicho al más alto nivel en la política mundial (Alcaro 2021).

El esfuerzo diplomático europeo dió al menos algunos frutos tangibles (Kienzle 2013). En primer lugar, la UE ha encontrado un modelo flexible (E+3). La fórmula de la UE no prevista en los Tratados, para tratar la cuestión de Irán de una manera relativamente efectiva. Mientras que el E+3 y el Alto Representante de la UE disfrutaron de un papel de liderazgo, los otros Estados miembros tenían al menos algo que decir en un tema importante de política exterior. En segundo lugar, la UE ha demostrado que puede aplicar algunas de las medidas más radicales previstas en el Estrategia de No-Proliferación, en particular un embargo de petróleo en 2012. En tercer lugar, el E+3/EU han actuado como constructor de puentes entre las diferentes posiciones entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el principal organismo internacional que se ha ocupado en última instancia del expediente iraní. En cuarto lugar, los esfuerzos diplomáticos del E+3/UE evitaron una mayor escalada del conflicto. Y por último estos esfuerzos, tal y como el OIEA señaló en su informe del 15 de diciembre de 2015, permitieron impedir el principal problema técnico que inició las negociaciones en 2003: frenar las actividades relacionadas con el desarrollo de un dispositivo nuclear explosivo (IAEA 2015).

Así pues, entre 2013 y 2015 las conversaciones entre el P5+1 e Irán fueron llevadas a cabo por el Alto Representante para la PESC, bajo el auspicio de las grandes potencias, lo que convirtió a la UE en el principal negociador (Bassiri Tabrizi 2015). El acuerdo nuclear iraní se considera uno de los principales logros de la UE en materia diplomática y de seguridad (Blockmans y Viaud 2017). La consagración de la condición de actor en materia de no-proliferación de la UE se produjo con la firma del JPOA en noviembre de 2013, el papel de la UE como mediador tanto a nivel multilateral como bilateral, su labor de elaboración de las diversas propuestas y, por último, la firma del JCPOA. Podríamos añadir que la fotografía final de la cumbre de Viena de 2015, en la que el Alto Representante posa en el centro de la foto, es (simbólicamente hablando) la última representación del reconocimiento de la UE como actor en materia de no-proliferación nuclear.

1.2.5. La crisis nuclear iraní 2018 - 2022

1.2.5.1 La administración Trump y la política de presión máxima

A pesar del consenso casi mundial sobre el valor positivo del JCPOA, o precisamente debido a él, la administración Trump, siguiendo su enfoque de *America First*, declaró la retirada de los Estados Unidos del acuerdo a pesar de las conversaciones en curso con el E+3 y de algunas intervenciones de última hora de alto nivel de los dirigentes europeos para detener esa medida (Chassany 2018). Para noviembre de ese mismo año, en el marco de su política de "máxima presión", Washington D.C. había restablecido todas las sanciones estadounidenses que habían sido suspendidas anteriormente en virtud del JCPOA (U.S. Department of Treasury 2018). Desde entonces, se han adoptado más medidas contra la colaboración internacional exigida por el JCPOA en relación con el programa nuclear de Irán y contra industrias específicas como la minería, los productos metalúrgicos, los textiles y las manufacturas. El resultado, como se pretendía, ha sido perturbar gravemente la economía interna de Irán (Radio Free Europe 2020).

A esta altura, la Unión Europea se había convertido en un punto de referencia mundial en la defensa de la no-proliferación nuclear y el multilateralismo, y en este sentido, para preservar ese desempeño positivo y ausencia de contestación, el interés estratégico y de seguridad de la UE era claramente salvar el JCPOA. Así que, desde el mismo instante de la salida de Estados Unidos del acuerdo, la Unión reaccionó de forma decisiva a proteger tanto los intereses de seguridad como la soberanía económica de los Estados europeos, así como aquellos de otras partes integrantes del acuerdo, al tiempo que indicaron que estarían dispuestos a negociar con Irán sobre otras cuestiones polémicas, especialmente el programa de misiles balísticos iraní y las políticas regionales de Irán. Esto se planteó como un incentivo para que Irán siguiese cumpliendo con sus restricciones nucleares (Garrido Rebolledo 2018).

No obstante, las sanciones cada vez más estrictas impuestas por los Estados Unidos no sólo han puesto de manifiesto la falta de defensas económicas de Europa, sino que también han demostrado su alcance y severidad incluso sin un amplio apoyo internacional. Después de anunciar su intención de mantener los aspectos comerciales del acuerdo nuclear en mayo de 2018, y de crear el vehículo de propósito especial INSTEX en enero de 2019, los europeos sólo han logrado realizar una única transacción en septiembre de 2020 (German Foreign Office 2020). Incluso China, que critica abiertamente la política de los Estados Unidos en general y hacia Irán en particular, tiene cuidado de no intensificar su propia guerra comercial con Washington D.C., ha acatado

en gran medida las sanciones de los Estados Unidos (Hackenbroich y Geranmayeh 2020). Al mismo tiempo, Teherán se dio cuenta de que no podía contar con el apoyo activo de Europa y, por lo tanto, en mayo de 2019, comenzó a reducir gradualmente sus compromisos en virtud del acuerdo (Einhorn 2020). En consecuencia, en enero de 2020, las potencias europeas pusieron en marcha el mecanismo de solución de controversias del JCPOA como resultado del incumplimiento manifiesto del acuerdo por parte de Irán (Rozen 2020).

1.2.5.2 Irán en el marco del JCPOA

Para Irán, el apoyo constante al acuerdo por parte de la Unión Europea, junto con Rusia y China, y más recientemente la India, es una señal de confirmación de la legitimidad del acuerdo nuclear y del reconocimiento de la República Islámica como una potencia regional responsable y creíble. Mientras la Unión Europea esté convencida de que Irán está cumpliendo sus compromisos, el derecho de Irán a un programa nuclear civil, incluido el enriquecimiento de uranio, está garantizado, y el cambio de régimen no figura en la agenda internacional. Dado que el objetivo primero y principal de toda política iraní es la protección y el mantenimiento del régimen, incluso las sanciones aprobadas por la UE sobre el programa de misiles iraní pueden ser toleradas, especialmente porque pueden mantener a la UE y a las demás grandes potencias en negociaciones con Irán como un actor en pie de igualdad. No obstante, los incentivos económicos también son muy importantes para Irán, ya que, al no tener acceso a la tecnología estadounidense, Europa podría servir de sustituto en muchos casos (Delegation of the European Union to the International Organisations in Vienna 2022).

En consecuencia, la posición de Irán antes de 2022 consistía en esperar y ver cómo evolucionaría la relación entre la UE y los Estados Unidos, y si Rusia, China e incluso la India estaban preparados y eran capaces de soportar la amenaza de sanciones por parte de Washington D.C. Para Irán, la cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) de junio de 2018 fue una importante muestra de apoyo, aun cuando la retirada de los Estados Unidos del JCPOA ha hecho que por ahora sea menos probable que Irán sea miembro pleno de la OCS (Eftekhari 2021).

La participación del presidente Rouhani en la cumbre de la OCS y los viajes del ministro de Relaciones Exteriores, Javad Zarif, para asegurar el apoyo de las partes al JCPOA, y

de la India, demuestran que el destino de la administración Rouhani está estrechamente vinculado al JCPOA. Aunque la economía iraní mejoró tras la firma del acuerdo, sus progresos no fueron tan rápidos ni tan amplios como se esperaba. En las elecciones de 2017, el presidente Rouhani fue elegido para un segundo mandato con la esperanza de que el JCPOA se mantuviera y se retiraran más sanciones. En consecuencia, el panorama político interno de Irán cambió de nuevo. Si bien las fuerzas políticas han ido avanzando gradualmente hacia el centro en los últimos años, la decisión del presidente Trump fortaleció nuevamente los círculos más conservadores, especialmente porque el Líder Supremo, Ali Jamenei, ha vuelto a expresar su desconfianza en los Estados Unidos y ha advertido que el enriquecimiento de uranio se reanudaría eventualmente si se pusiera fin al JCPOA (Rad 2021).

Esto, en parte, llevó a que en las elecciones presidenciales iraníes de 2021 ganase el conservador Ebrahim Raisi, lo cual suscitó más dudas con respecto al compromiso de Irán para con el JCPOA. Ahora bien, el cambio en la administración estadounidense, con la elección de Joe Biden como presidente de Estados Unidos en noviembre de 2020, también ha abierto la posibilidad de una moderación en las posiciones de Estados Unidos para con Irán, y de hecho se han reanudado desde entonces conversaciones indirectas, moderadas por la UE, para la reincorporación de Estados Unidos al acuerdo (Dareini 2021).

Si bien en el peor de los casos Irán podría abandonar el JCPOA y dejar de cooperar con la comunidad internacional, una opción que parecen preferir los grupos de línea dura dentro del país, una violación sustancial de los términos técnicos establecidos en el JCPOA, pero especialmente la percepción de que Irán podría optar por desarrollar armas nucleares, pondría en peligro a la propia República Islámica. Por consiguiente, aunque la UE puede seguir siendo percibida como débil por Irán, tiene un importante papel que desempeñar en la prevención de la reimposición de las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es por esta razón que la UE e Irán vuelven a encontrarse en la mesa de negociaciones de Viena (Alcaro 2021).

1.3. Contestación a pesar de buen desempeño

La acción por parte de la UE para frenar el programa nuclear iraní ha sido aclamada como *“las medidas más ambiciosas y de mayor duración adoptadas por la UE en el ámbito de*

la no proliferación” (Meier 2013). Desde el punto de vista de los instrumentos empleados, hay dos notables desarrollos a destacar: En primer lugar, esta fue la primera vez que la UE asumió un papel de liderazgo en la gestión de una crisis de proliferación nuclear. Lo hizo a pesar de la oposición inicial de los Estados Unidos, que trató de persuadir a la Junta de Gobernadores del OIEA para que remitiera la cuestión al Consejo de Seguridad desde el principio. Sin embargo, una vez que las posiciones de la UE y Washington convergieron, la UE compartió una posición de liderazgo con los Estados Unidos. En segundo lugar, para iniciar las negociaciones con Irán, la UE creó un formato que antes no existía: el de la E+3. Originalmente, este acuerdo informal encontró cierta resistencia de algunos Estados miembros de la UE, ya que no coincidía con el formato institucionalizado de la troika que, rota entre todos los Estados miembros, sino que privilegiaba a los "tres grandes". En ese caso, se encomendó al Alto Representante de la UE la tarea de atenuar esas preocupaciones, aunque el Alto Representante complementó en lugar de sustituir al U+3 (Farmanfarmaian 2011).

El papel político de la UE ha sido aclamado por evitar una escalada y por mantener abiertos los canales diplomáticos (Kienzle 2013). También se le ha atribuido el mérito de facilitar la reanudación de los contactos de alto nivel entre los Estados Unidos e Irán, así como de allanar el camino para que las Naciones Unidas encuentren un terreno común (Alcaro y Bassiri Tabrizi 2014). Inicialmente, las sanciones no disuadieron a los dirigentes iraníes de sus planes para construir capacidades de enriquecimiento. Sin embargo, provocaron una creciente crítica interna al Gobierno de Ahmadinejad. Este descontento popular provocó la victoria del moderado Rouhani (un ex negociador en las conversaciones nucleares que hicieron campaña sobre la promesa de obtener el alivio de las sanciones) en las elecciones de 2013, por ello se le atribuye el haber obligado a cambiar la posición iraní que hizo el acuerdo en Ginebra y Lausana posible.

La UE ha podido mantener una amplia coalición internacional, manteniendo la unidad tanto de Europa como del P5. El hecho de que un caso de tan alto perfil haya tenido lugar durante un período tan largo sigue siendo un logro notable. Por otra parte, las negociaciones de la UE han evitado una escalada del conflicto y han mantenido abierto los canales diplomáticos entre Irán y la comunidad internacional. Por último, la UE también demostró que puede adoptar una postura firme en casos de alto perfil como el de Irán. Sobre todo, la adopción de estrictas sanciones unilaterales fuera del marco de las Naciones Unidas en 2012.

No obstante, el caso de Irán nos muestra que las sanciones son un instrumento útil para condicionar el comportamiento de un Estado cuando tiene intereses materiales que dependen en parte o en su totalidad de la acción exterior del Estado que impone esas sanciones. Sin embargo, como nos muestra el comportamiento reciente de Irán, no es un instrumento útil para la difusión de las normas que la UE pretende expandir en materia de no-proliferación nuclear. Irán es, de hecho, un caso crítico de la puesta en práctica de la política de no-proliferación nuclear de la Unión Europea. El problema para la UE no es sólo el hecho de que el JCPOA haya disminuido de categoría como resultado del abandono del acuerdo por los Estados Unidos, sino también el hecho de que no ha podido cambiar la aproximación de Irán con respecto al cumplimiento de las normas de no-proliferación, tal y como nos muestran los informes más recientes del OIEA sobre las reducciones parciales y progresivas del compromiso de Irán con el JCPOA (IAEA 2019; Wamsley y Kwong 2020). Por ejemplo, desde que los Estados Unidos abandonaron el acuerdo, Irán ha enriquecido uranio por encima de las normas admisibles (comenzando en un 3,67% hasta un 60%) y ha construido nuevas centrifugadoras en Fordow (Times of Israel 2021). A este respecto, Irán ha indicado que sólo volverá a cumplir con el JCPOA cuando reciba los beneficios económicos prometidos por el acuerdo (Wamsley y Kwong, 2020), lo que demuestra que no ha habido realmente un cambio con respecto a la aceptación de las normas del régimen de no-proliferación como resultado del proceso de negociación (en el que incluimos las diferentes rondas de sanciones) y la firma del acuerdo, sino que su cumplimiento de esas normas sólo depende de los incentivos y/o beneficios materiales.

El caso de Irán muestra básicamente el problema que se crea al tratar de aplicar instrumentos de condicionalidad como el uso de sanciones para difundir normas. La estrategia desde el principio fue claramente normalizar a un posible proliferador como Irán (IFAS, 2020), y hacer que aceptara la visión de no-proliferación de la UE. Si bien Irán fue el caso que sentó las bases de la Estrategia de No-Proliferación, la Estrategia no se percibe como una opción de política en el contexto actual, en particular porque su aplicación no ha dado lugar a un resultado positivo claro desde 2015.

Por otra parte, tradicionalmente Estados Unidos ha declarado, al más alto nivel político¹⁸⁴, que consideran a la UE como un importante actor en materia de no-proliferación nuclear.

¹⁸⁴ Declaración del presidente de los Estados Unidos de América, Bill Clinton, al Congreso por la que se transmite el Acuerdo de cooperación en materia de energía nuclear entre la Comunidad Europea de la

Es por ello, que la Estrategia Europea de No-Proliferación señala a los Estados Unidos como un socio clave en los esfuerzos de no-proliferación, lo que refleja la ambición de comprometer al que fuera líder del control de armamentos en los procesos multilaterales de desarme de la Guerra Fría. La proximidad entre la UE y los Estados Unidos en el ámbito de la no-proliferación de armas de destrucción masiva aumentó tras la adopción de la Estrategia Europea de No-Proliferación. Es ilustrativo que, a diferencia de las otras asociaciones estratégicas de la UE, todos los Estados miembros asisten a las reuniones de diálogo político entre la UE y los Estados Unidos (Renard 2013). Con la notable excepción de la crisis de Iraq de 2003, las respuestas de la UE a la proliferación han estado invariablemente en consonancia con las posiciones de Estados Unidos. Cuando los Estados Unidos asumen un papel de liderazgo, la UE ha tendido a complementar sus acciones.

Ahora bien, en el único caso en que la UE tomó un papel de liderazgo (Irán), fue la primera en perseguir un "compromiso constructivo" en abierta contradicción con la política de contención de los Estados Unidos. La decisión original de involucrar a Irán en las negociaciones nucleares reflejó el malestar de la UE sobre la política de la administración Bush (Rynning 2008).

Los resultados insatisfactorios de la iniciativa inicial de la UE en una estrategia basada en los incentivos y la búsqueda de una solución negociada facilitaron su eventual adopción de las medidas coercitivas impuestas por los Estados Unidos. Las posiciones de la UE y los Estados Unidos acabaron convergiendo a medida que evolucionaban las posturas de ambas partes. La UE sólo recurrió a las sanciones después de que la vía de los incentivos resultara inútil.

Después de que las relaciones transatlánticas mejoraran una vez que el presidente Barack Obama asumió el cargo en 2008, y los Estados Unidos finalmente lograron persuadir a la UE para imponer una dura política económica contra Irán en 2010, los Estados Unidos y la UE actuaron en conjunto. En décadas anteriores, los Estados miembros de la UE se habían resistido a la presión de los Estados Unidos para que adoptaran sanciones

Energía Atómica y los Estados Unidos de América, 29 de noviembre de 1995, en la que declaró "*que la Unión Europea tiene... credenciales impecables en materia de no proliferación...*" (The American Presidency Project 1995).

unilaterales, beneficiándose incluso de la retirada comercial de los Estados Unidos de los países objeto de las sanciones (Niblock 2001). Ese apoyo estuvo motivado por el compromiso de Europa de preservar el TNP. Como ilustra la declaración del presidente de Francia, François Hollande, en la que afirmó que la situación amenazaba la paz mundial, el deseo de impedir un ataque militar contra Irán por parte de Israel o los Estados Unidos era imperioso (Permanent Mission of France to the United Nations in New York 2012). Tras el Acuerdo de Ginebra de noviembre de 2013, los analistas se quejaron de que la UE había cedido gradualmente la iniciativa a los Estados Unidos (Alcaro y Bassiri Tabrizi 2014).

Si bien inicialmente se intentó desarrollar un enfoque alternativo al de los Estados Unidos, la postura de la UE se acercó más a Washington D.C. No obstante, el enfoque de la UE respecto del uso de sanciones es prueba de la persistencia de una diferencia entre los socios transatlánticos. Las sanciones de la UE nunca alcanzaron el nivel de severidad de las restricciones de los Estados Unidos, que se aproximaron a un embargo general (Portela 2015c). El diseño de las medidas restrictivas de la UE se caracteriza por un marcado deseo de evitar las consecuencias humanitarias y cumplir estrictamente el derecho internacional, al que no se renunció ni siquiera cuando las actividades de las sanciones alcanzaron su punto más álgido. Así pues, una comparación de las sanciones unilaterales de la UE y los Estados Unidos muestra una creciente convergencia de las políticas relativas a Irán de los socios transatlánticos, al tiempo que confirma sus diferencias. Ahora bien, si bien las medidas contra Irán constituían uno de los conjuntos de sanciones de mayor alcance impuestos por la UE hasta la fecha, sólo equiparables a las restricciones impuestas a Siria, las sanciones de la UE no llegaron a las medidas más amplias de los Estados Unidos, que incluían la prohibición del comercio y las inversiones, la prohibición del acceso a las instituciones financieras de los Estados Unidos e incluso sanciones con aplicación extraterritorial (Portela 2015a).

Sin embargo, la adopción por la UE de sanciones autónomas en apoyo de la no-proliferación no puede explicarse exclusivamente con referencia a la función convergente de los Estados Unidos. Aunque la presión de los Estados Unidos constituyó sin duda el principal factor que obligó a la UE a recurrir a medidas unilaterales, el hecho de que las Naciones Unidas se ocupara de la cuestión facilitó el consenso dentro de la UE, que se sintió legitimada para promulgar medidas más allá de las restricciones relacionadas con la proliferación autorizado por las resoluciones del Consejo de Seguridad. Así, la

actividad de las Naciones Unidas constituyó un "umbral", el cual permitió a la Unión Europea adoptar medidas suplementarias.

No obstante, las diferencias entre Estados Unidos y la Unión Europea con respecto a la agenda nuclear iraní se siguieron vislumbrando y mostrando a través de la retirada de Estados Unidos del JCPOA en 2018 y los efectos que tuvo sobre la acción exterior de la UE para con Irán. En primer lugar, la suspensión parcial y progresiva de los compromisos de Irán con el JCPOA desde 2019 en adelante ha promovido la activación del denominado “*snapback mechanism*” o mecanismo de restauración¹⁸⁵ por parte de Estados Unidos, lo cual a su vez ha forzado a la Unión Europea a crear un instrumento de apoyo a los intercambios comerciales (INSTEX por sus siglas en inglés) para evitar que la reimposición de sanciones afecte al comercio bilateral entre la UE e Irán (EEAS 2019), el cual comenzó a estar definitivamente operativo en 2020.

Si bien, gran parte de las tensiones y contestación más reciente por parte de Estados Unidos a la Unión Europea, y al JCPOA en particular, podría explicarse como resultado del particularismo de la administración Trump, la llegada de Joe Biden no ha permitido despejar esta incógnita. Desde abril de 2021 se están llevando a cabo conversaciones en Viena, auspiciadas por la UE, para gestionar el regreso de Estados Unidos al acuerdo, sin embargo, unas conversaciones que esperaban estar concluidas en mayo de 2021 se han extendido de manera indefinida debido a las diferencias entre Estados Unidos e Irán, concretamente debido a la inyección de gas de hexafluoruro de uranio en las centrifugadoras de Natanz y el anuncio de que Irán produjo una pequeña cantidad de uranio enriquecido hasta el 60% (Stephens 2022).

1.4 El futuro del JCPOA

La controversia diplomática entre Irán y Estados Unidos sobre el restablecimiento del acuerdo nuclear iraní parece casi perenne. Las dos partes se han enzarzado en un juego de *brinkmanship*¹⁸⁶, buscando sacar el máximo beneficio el uno del otro. Pero el proceso

¹⁸⁵ Según el artículo 11 de la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, un “*Estado participante*” en el acuerdo nuclear puede, sobre la base de un “*incumplimiento significativo*” por parte de una de las otras partes del acuerdo, iniciar el restablecimiento de las seis resoluciones del Consejo de Seguridad promulgadas contra Irán entre 2006 y 2010 que fueron rescindidas en virtud de la resolución 2231.

¹⁸⁶ Es un tipo de política estratégica desarrollada durante la Guerra Fría. *Brinkmanship* (que en inglés significa “jugar con fuego” o “política al borde del abismo”) se refiere a la amenaza estratégica de ir al

tiene que llegar a un punto crítico por intereses mutuos contrastados: Teherán quiere ver el fin de las agobiantes sanciones estadounidenses y Washington D.C. quiere centrarse más en disuadir a dos adversarios globales: China y Rusia.

Las negociaciones de Viena comenzaron en abril de 2021, después de que la administración Biden expresara una clara voluntad de llegar a un acuerdo con Teherán lo antes posible. El gobierno saliente del presidente Rouhani, que había concluido el JCPOA de julio de 2015, respondió positivamente a pesar de las graves diferencias entre ambas partes. Así, en junio de 2021, Washington D.C. y Teherán seguían siendo optimistas sobre las posibilidades de alcanzar un acuerdo. Sin embargo, desde entonces no ha habido más negociaciones (Saikal 2021).

Dos factores, más que ningún otro, lo explican. El primero es el cambio de la presidencia iraní de Rouhani a Ebrahim Raisi, lo que llevó a Teherán a retrasar las negociaciones hasta que Raisi tomara posesión del cargo a principios de agosto de 2021. A diferencia de Rouhani, Raisi procede de la facción de línea dura de la política islámica iraní. Desconfía de Estados Unidos tanto como el líder supremo. Aunque está a favor de la reanudación de las conversaciones nucleares con la mediación de la Unión Europea, cuyos dos miembros, Francia y Alemania, se han mostrado partidarios de la reactivación del acuerdo como una importante medida de seguridad internacional (Brodski y Carmi 2021).

A principios de septiembre de 2021, el recién nombrado jefe de la Organización de Energía Atómica de Irán, Mohammad Eslami, un ingeniero formado en Estados Unidos y vinculado a la industria militar iraní, y el director general del OIEA, Rafael Grossi, decidieron iniciar una cooperación reforzada. Eslami accedió a permitir a los inspectores del OIEA "*el mantenimiento de los equipos identificados y la sustitución de sus soportes de almacenamiento*" que vigilan las instalaciones nucleares iraníes, algo que estaba muy atrasado (IAEA 2021). Pero el OIEA ha afirmado recientemente que no se ha permitido a sus inspectores hacer su trabajo en una instalación crítica, el complejo de TESA Karaj

extremo en la política o en el juego. El término deriva de la palabra inglesa "brink". Se refiere a la capacidad de llegar hasta la *ultima ratio* para conseguir que el adversario ceda, es decir, ir hasta el borde del abismo junto con el adversario para conseguir que éste ceda por miedo a caer juntos. Consiste, pues, en la práctica de intentar conseguir un resultado ventajoso llevando eventos peligrosos al borde del conflicto activo. Para más información véase Watry, D.M. (2014). *Diplomacy at the brink: Eisenhower, Churchill, and Eden in the Cold War*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

que produce componentes para centrifugadoras, lo que ha provocado las críticas de Estados Unidos y de los signatarios europeos (Saikal 2021). Por otra parte, no se ha fijado ninguna fecha para la reanudación de las negociaciones. Estados Unidos y la UE han expresado su preocupación por los retrasos de Teherán y sospechan que está ganando tiempo para enriquecer uranio de mayor calidad para fabricar armas atómicas, a pesar de que Teherán sigue insistiendo en que su programa nuclear tiene fines pacíficos.

El segundo factor es que, desde el principio de las negociaciones, las dos partes no han sido capaces de llegar a un compromiso sobre las demandas fundamentales de la otra parte. Washington D.C. ha condicionado el levantamiento de las sanciones a que Teherán restablezca todos sus compromisos con el JCPOA, mientras que Teherán ha exigido el fin de todas las sanciones como requisito previo para avanzar hacia un acuerdo definitivo. Irán ha argumentado que, dado que Estados Unidos se retiró del acuerdo, corresponde a la administración Biden generar confianza actuando primero. Estas posiciones contrapuestas se han convertido en un verdadero punto de fricción.

Ambos factores tienen como telón de fondo la derrota de Estados Unidos y sus aliados en Afganistán y la decisión de Washington D.C. de retirar todas las tropas estadounidenses de Iraq a finales de 2021. Esto, junto con el hecho de que Irán haya forjado estrechos lazos estratégicos con China y Rusia para contrarrestar a Estados Unidos, ha fortalecido a la administración de Raisi a la hora de impulsar una negociación más dura sobre la cuestión nuclear.

2. La Unión Europea y el Programa Nuclear de la India

Desde un punto de vista de política exterior general, la UE y la India siempre se han reconocido mutuamente. Las cumbres entre la India y la Unión Europea se han celebrado con bastante regularidad desde el año 2000. En las declaraciones conjuntas, emitidas después de cada cumbre indo-europea, se ha reconocido a ambos actores como "*socios naturales*" sobre la base de sus "*principios y valores compartidos de democracia, libertad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos y la integridad territorial de los Estados*" (Indian Ministry of Foreign Affairs 2017). En consecuencia, podemos argumentar que existen razones para que la UE y la India hayan desarrollado una asociación estratégica.

Pero, los dos no figuran en las conversaciones de política exterior y seguridad del otro. En la percepción general del público de la India, la UE no es un actor particularmente destacado con mucho peso e influencia política. Esto se puede explicar por el hecho de que, en la dimensión de la seguridad, los dos actores han permanecido principalmente preocupados dentro de sus propias órbitas regionales, mostrando así la inmediatez, en términos geográficos, de ambas políticas exteriores y de seguridad (ej. Mediterráneo/Rusia para la UE y Pakistán/China para la India).

En lo que respecta a la no-proliferación nuclear, la UE y la India han sido grandes defensores de su principio básico. La proliferación de este tipo de armamento sin control alguno ha sido denunciado por ambos debido a su adverso impacto en la seguridad internacional. No obstante, aún a pesar de esta aparente posición común, ambos se han encontrado tradicionalmente enfrentados con respecto a esta cuestión. Esto se debe a una razón particular: La UE ha estado dentro del régimen de no-proliferación nuclear mientras que la India no. Esta diferencia de puntos de vista y de estatus mantuvo a ambas partes distanciadas durante muchas décadas. No fue hasta 2004 que se firmó una asociación estratégica entre ambos, que allanó el camino para compartir un mejor entendimiento de las posiciones de cada una en materia de seguridad, incluida la no-proliferación nuclear.

No obstante, durante los últimos veinte años la India ha sido una fuente de controversias sustanciales en el ámbito de la no-proliferación nuclear. En particular, la controvertida decisión del GSN de permitir las exportaciones nucleares a la India, a pesar de que Nueva Delhi desarrolló una capacidad de armas nucleares fuera del régimen internacional de no-proliferación nuclear, y que las partes del ciclo de combustible nuclear de la India sensibles a la proliferación siguen estando fuera de las salvaguardias del OIEA, ha sido un tema muy debatido. No obstante, la exención refleja una cuestión mayor o más importante: Cómo integrar una potencia emergente, cuyo peso económico, político y demográfico será determinante en los próximos años, en un régimen internacional que no fue diseñado para esta. En este sentido, y dado que la UE se auto-concibe como actor en materia de no-proliferación, es de esperar que se siga implicando en la cuestión nuclear india (Herrera 2022).

Cualquier acontecimiento que afecte a la estructura fundamental del régimen es una preocupación clave para la UE. Los Estados miembros de la UE son miembros integrales de prácticamente todas las instituciones y tratados del régimen internacional de no-

proliferación. Por lo tanto, tienen una importante participación en todas las cuestiones que afectan a la participación de la India en el mismo (Kienzle y Vestergaard 2013).

2.1. Origen y evolución del programa nuclear de la India

El enfoque de la India respecto del régimen internacional de no-proliferación nuclear ha variado sustancialmente a lo largo del tiempo y, en general, está vinculado a acontecimientos más amplios en su política exterior y de seguridad. Originalmente, estaba dominado por un alto grado de idealismo, particularmente bajo el liderazgo de Jawaharlal Nehru, la India se caracterizó por una aversión general a las armas nucleares y su crítica abierta a la rivalidad nuclear entre la Unión Soviética y Estados Unidos. También fue el primer país que propuso la prohibición de los ensayos nucleares en 1954 y apoyó la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares de 1963. La propia actividad nuclear de la India se limitó en gran medida a la investigación sobre la energía nuclear, que consideraba un elemento crucial de su desarrollo económico (Perkovich 1999).

Sin embargo, el primer ensayo nuclear de China, el rival regional de la India, y la muerte de Nehru en 1964 alentaron los debates internos sobre la política nuclear del país. En el contexto de una reorientación más amplia de la política exterior de la India hacia la *realpolitik*, el desarrollo de armas nucleares se convirtió en una opción real (Ganguly 1999). Además, la India se negó a firmar y ratificar el Tratado de No-Proliferación de 1968, a pesar de que contribuyó activamente a los debates durante la redacción del mismo. La India denunció el tratado por la manera en que perpetúa una discriminación estructural al designar a las naciones como nucleares y no nucleares con una distribución injusta de la parte de responsabilidades que deben asumir los Estados no poseedores de armas nucleares y los privilegios de que deben disfrutar los Estados poseedores de armas nucleares. En otras palabras, la India veía un problema de desigualdad soberana o, en términos abstractos, de justicia dentro del TNP (Fey et al. 2013). Su apoyo superficial al desarme nuclear también ha desalentado las esperanzas de la India de que la eliminación universal de las armas nucleares ayude a abordar el problema de seguridad que plantea el arsenal nuclear de China (Sethi 2020).

En 1974, la India realizó su primer ensayo nuclear, describiéndolo oficialmente como una explosión nuclear con fines pacíficos. De manera crucial, con este ensayo la India se

convirtió en el primer Estado con armas nucleares *de facto* no reconocido por el TNP. El primer ensayo nuclear de la India desencadenó la formación de modernos controles de exportación de materiales y tecnología nucleares. Los principales países proveedores de material nuclear acordaron que los controles del OIEA fueran una condición para las exportaciones nucleares. Como resultado de este evento, se le impidió a la India acceder a todo tipo de comercio nuclear y se convirtió virtualmente en un Estado paria en lo que respecta a este ámbito político. Las acciones de la India también llevaron a la creación de lo que se conoció como el Grupo de Suministradores Nucleares, que ha tratado de controlar las exportaciones de materiales y tecnología nucleares con el fin de evitar una mayor proliferación de armas nucleares (Wilson Center 2013).

Las posiciones de los Estados Unidos y Europa con respecto a India se endurecieron como resultado de este episodio, lo que hizo que aislaran a la India de todo tipo de comercio de material o tecnología nuclear. No obstante, Estados Unidos llegó a la conclusión de que la prueba no violaba ningún acuerdo y procedió a un envío de uranio enriquecido para el reactor de Tarapur en junio de 1974, pero eso no impidió a Washington D.C. que impusiera sanciones contra el país: Hubo restricciones al programa espacial, al programa de misiles y al programa nuclear de la India (Perkovich 1999; Sethi 2020). Finalmente, la cooperación bilateral entre Estados Unidos y la India se terminó a finales de 1974, y no sería reanudada hasta 2008. Cabe señalar que esto favoreció el acercamiento de la India a la Unión Soviética en materia de cooperación nuclear: La cooperación nuclear entre India y Rusia se remonta a los años 1960, cuando India y la entonces Unión Soviética firmaron varios acuerdos. En los primeros 10 años, estos acuerdos se centraron en la cooperación científica y técnica, como en el ámbito de facilitar el intercambio de académicos. En el ámbito nuclear, el primer acuerdo de cooperación nuclear bilateral entre India y la Unión Soviética se firmó en 1976 para la transferencia de agua pesada a la central nuclear de Rajastán. Esta cooperación se ha extendido después de la Guerra Fría ya que, a lo largo de la década de 1990 y 2000, Rusia siguió siendo un proveedor clave de combustible nuclear para en una época de escasos progresos en la de la participación de India en la arquitectura nuclear mundial (Sokolski 2007).

La respuesta más notoria a los ensayos de 1974 por parte de un país europeo vino de Francia. El gobierno de París tiene una larga historia de cooperación con la India desde la década de 1950. Ambos han compartido una asociación estratégica mediante intercambios diplomáticos y reuniones bilaterales sobre comercio y energía nuclear civil.

Francia ha contribuido al progreso de la tecnología nuclear india. La CEA ofreció cooperación técnica a India en materia de innovación nuclear civil en 1950, que se materializó en 1951, con la firma de un acuerdo bilateral "*para la investigación y construcción de reactores de berilio*" (Sarkar 2018). Francia ha seguido apoyando a India en la mejora de la cooperación nuclear mundial. Tras la explosión nuclear pacífica de India en 1974, Francia fue el único país europeo que elogió el acontecimiento, señalándolo como un reflejo del avance de India en el sector nuclear. Sin embargo, Francia insistió en garantizar que su suministro de materiales nucleares no se utilizara en futuras explosiones nucleares de India (Sarkar 2018). El apoyo de Francia a India ya se vio en su suministro continuo de combustible a la central nuclear de Tarapur después de que Estados Unidos y Canadá pusieran fin a sus acuerdos en protesta por la explosión de 1974 (Sarkar 2018).

Por su parte, la India ha desarrollado una visión alternativa para otro régimen nuclear internacional basado en la igualdad soberana entre todos los Estados y la eliminación gradual de todas las armas nucleares. Una de las formulaciones más conocidas de esta visión es el llamado Plan de Acción Rajiv Gandhi, que el primer ministro de la India presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1988. Sin embargo, el compromiso de la India con el desarme nuclear se basa sobre el desarme simultáneo de todos los arsenales nucleares y no conlleva la posibilidad de una acción unilateral de desarme (Fey et al. 2013).

En la conferencia de revisión y extensión del TNP de 1995, se consiguió prorrogar de manera indefinida el TNP, y un año más tarde, el TPCEN fue redactado y abierto a ratificaciones. Ninguno de estos tratados fue favorecido por la India. Nueva Delhi había denunciado la prórroga indefinida e incondicional del TNP como la renuncia por parte de los Estados no poseedores de armas nucleares a su influencia que podría haber empujado a los Estados poseedores de armas nucleares hacia el desarme. La India consideraba que la concesión de una prórroga indefinida del TNP perpetuaba indefinidamente la discriminación inherente al tratado (Sethi 2020). En cuanto al TPCEN, cuya concepción había apoyado inicialmente la India, Nueva Delhi se sintió defraudada por el resultado final que, en su opinión, terminó haciendo del tratado un instrumento de no-proliferación más que de desarme, en contra de lo que la India había previsto y deseado. La manera en que el TPCEN pasó por las Naciones Unidas cuando se bloquearon sus posibilidades en la Conferencia de Desarme, donde se negoció realmente, y la identificación por el tratado

de 44 países a los que se pidió obligatoriamente que lo firmaran, antagonizaron aún más a la India además de colocarla en una posición de dificultad (Sethi 2020).

2.2. Los Ensayos Nucleares de India y Pakistán de 1998

Tal y como hemos observado anteriormente, en la década de 1990 la India permaneció en gran medida al margen del régimen internacional de no-proliferación nuclear. El gobierno de Nueva Delhi consideraba que su situación nuclear era bastante desfavorable para sus intereses de seguridad, y que el énfasis exclusivo de la comunidad internacional en las medidas de no-proliferación, sin ninguna esperanza de desarme, no había abordado ni reconocido los intereses y preocupaciones de la India en esta materia. Enfrentando las presiones de no-proliferación derivadas del TNP y del TPCEN, la India se sintió obligada a demostrar su capacidad en materia de armas nucleares mediante la realización de cinco ensayos nucleares en 1998, y se declaró oficialmente Estado poseedor de armas nucleares (Ganguly 1999). Por su parte, Pakistán llevó a cabo también ese mismo año su primer ensayo nuclear. Esto fue particularmente problemático ya que todos los conflictos entre India y Pakistán a partir de entonces enfrentaron a dos Estados poseedores de armas nucleares entre sí. Esto tuvo efectos significativos sobre las relaciones bilaterales entre India y Pakistán, y dinámicas de seguridad en el Asia meridional, la principal de ellas es el inicio de una carrera de armamentos nuclear en la región. No es por lo tanto sorprendente que los ensayos fueran duramente criticados por la comunidad internacional y que en la Resolución 1172 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se expresara una gran preocupación *"por el desafío que los ensayos nucleares realizados por la India y luego por el Pakistán constituyen para los esfuerzos internacionales encaminados a fortalecer el régimen mundial de no-proliferación de las armas nucleares"* (UNSC 1998, p.1).

Los ensayos nucleares de la India y Pakistán de 1998 supusieron los desafíos más prominentes en materia de no-proliferación para la UE durante este período. Aunque la comunidad internacional estaba unida en su condena de los ensayos, las respuestas de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea diferían en intensidad y no estaban coordinadas. El Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que instaba a la India y a Pakistán a abstenerse de realizar nuevos ensayos y a adherirse al TNP y al TPCEN. Algunos Estados miembros de la UE, como Alemania, Dinamarca y Suecia, congelaron su ayuda al desarrollo, mientras que otros limitaron sus respuestas a

declaraciones de condena. Algunos Estados miembros no condenaron en absoluto los ensayos, por ejemplo, Francia y España sostuvieron que la India y Pakistán no habían violado ninguna norma, dado que no eran signatarios del TNP (Portela 2003). Aun así, una posición común de la UE fue configurada: Además de las declaraciones en las que se invitaba a ambos países a adherirse al TNP y al TPCEN, el Consejo Europeo adoptó algunas medidas fuera del marco de la PESC. Tras el ensayo de la India, el Consejo dio instrucciones a la Comisión Europea para que reconsiderara la elegibilidad de la India como socio comercial preferente. Seis meses después de los ensayos, una Posición Común de la PESC se comprometió a apoyar los *"esfuerzos de la comunidad internacional para lograr un mayor fomento de la confianza entre la India y el Pakistán y en la región"*, incluida la organización de seminarios, el establecimiento de vínculos con grupos de reflexión europeos y el ofrecimiento de asistencia técnica para la aplicación de los controles de exportación (Council of the EU 1998).

Aún a pesar de que en 1998 todos los Estados de la Unión eran parte del TNP, la falta de consenso era sintomático de un tenue compromiso con la norma de no-proliferación. La laxitud de la reacción de la UE fue también un reflejo de la tibieza de la respuesta de los Estados Unidos. Para finales de los años 1990, el gobierno de Washington D.C. ya se estaba moviendo hacia una acomodación pragmática del estatus nuclear de la India fuera del marco del TNP. Al igual que los Estados Unidos, los Estados miembros de la UE se mostraron reacios a antagonizar con los países del sur de Asia cuya importancia en las relaciones internacionales, tal y como el paso de los años ha demostrado, estaba destinada a aumentar. Por consiguiente, las preferencias comerciales no se retiraron (Portela y Orbie 2014). La posición de la Unión Europea puede describirse como tardía, descoordinada y débil, o como describe Oz Hassan (2013), *"una política declaratoria lenta"*.

Por otra parte, la Unión Europea como bloque mostró poca empatía por las preocupaciones de la India en materia de seguridad, aunque, por supuesto, hubo excepciones. Francia, por ejemplo, mostró una mayor comprensión de las acciones de la India. Pero la propia Unión Europea criticó a la India por el daño que consideraba que Nueva Delhi había causado a la norma contra los ensayos nucleares que el TPCEN promovía. Se había abierto una nueva brecha en las relaciones entre la India y la UE, y las diferencias en su enfoque de la no-proliferación eran claramente evidentes (Garrido Rebolledo 1999).

Hay un aspecto bastante decepcionante en lo que respecta a la política europea en materia de no-proliferación nuclear para con la India en esta época. Aunque varias crisis regionales, han involucrado armas de destrucción masiva y han puesto en riesgo el régimen de no-proliferación nuclear, al enfrentarse a las crisis los europeos, en el mejor de los casos, no han pasado de la etapa de emitir una declaración, y no han desarrollado un enfoque verdaderamente conjunto. Es cierto, como señala Christophe Carle (1994, pág. 3), que *"al argumento de que la PESC está condenada a producir sólo declaraciones, se le puede objetar que la importancia de las declaraciones está lejos de ser insignificante en el ámbito de la anti-proliferación"*. Sin embargo, parece que, si bien los europeos están en principio unidos en su oposición a la proliferación de armas de destrucción masiva, rara vez parecen capaces de acordar el uso de su capacidad política y económica, e incluso estratégica, para presionar a los países que se sabe que producen tales armas. Ante la crisis provocada por los ensayos nucleares indios y pakistaníes, los europeos volvieron a aparecer divididos. Durante ese mes, dos declaraciones de la presidencia del Consejo de la UE siguieron a los ensayos, la UE declarando que estaba *"consternada y decepcionada"* (Presidency of the Council of the EU 1998) y pidiendo a los dos países que firmaran el TPCEN y contribuyeran a la apertura de las negociaciones del TCPMF. En octubre de 1998, una posición común destinada a *"contribuir a la no proliferación de los misiles nucleares y balísticos en el Asia meridional y al fomento de la confianza"* (Council of the EU 1998), también tenía una dimensión esencialmente declaratoria, ya que los países europeos parecían divididos sobre la conveniencia de imponer sanciones severas a estos dos países y preferían el diálogo. Sin embargo, una vez más, la diplomacia estadounidense desempeñó un papel esencial, ya que los europeos, individual y conjuntamente, parecían sobre todo ser utilizados por la India y Pakistán en sus conversaciones con Washington D.C. Puede que algunas iniciativas nacionales hayan contribuido marginalmente a la elaboración de medidas de fomento de la confianza en la región y a la relativa moderación de los dos países, pero en general, en este tema, la ausencia de los europeos fue flagrante. Por supuesto, es sumamente complejo elaborar una respuesta satisfactoria y eficaz a las ambiciones nucleares de la India y Pakistán, pero la timidez europea en esta cuestión mostró las debilidades de la PESC y la dificultad que tienen los europeos para convertir los conceptos generales conjuntos en una acción diplomática significativa. En este ámbito Washington D.C. mantuvo el liderazgo único e indiscutible (Garrido Rebolledo 1999).

Sin embargo, los ensayos de 1998 fueron un punto de inflexión en el enfoque de la India con respecto al régimen de no-proliferación nuclear. Si bien la India había sido uno de los oponentes más persistentes del régimen en su conjunto, comenzó a abogar por su inclusión gradual en el mismo como Estado poseedor de armas nucleares. Este nuevo enfoque reflejaba los cambios más amplios que se habían producido en la política exterior de la India desde el final de la Guerra Fría, según los cuales las ideas liberales sobre la prosperidad, el progreso económico y la interdependencia internacional llegaron a dominar las ideas clásicas de idealismo, *realpolitik* y, más recientemente, el nacionalismo hindú (Sagar 2009). El resultado ha sido una política exterior mucho más pragmática, en la que la India se ha convertido en un actor más colaborador o participativo en el sistema internacional y un negociador más cooperativo en las instituciones internacionales (Mukherjee y Malone 2011). En la esfera nuclear, esto se ha expresado en el creciente énfasis en que la India es una potencia nuclear responsable. Los encargados de la formulación política de la India han destacado, en particular, que Nueva Delhi nunca ha contribuido a la proliferación nuclear de otros Estados y, técnicamente, nunca ha violado ninguno de los tratados o acuerdos del régimen internacional de no-proliferación nuclear que ha suscrito. La India también tiene una política explícita de no ser el primero en utilizar las armas nucleares y ha dado muestras de una notable moderación, aunque también debido a dificultades técnicas y financieras, en la producción de ojivas nucleares. Sin embargo, cabe señalar que esto no niega el hecho de que la India ha permanecido en gran medida al margen de los marcos políticos y jurídicos existentes en el régimen de no-proliferación nuclear y que su adquisición de armas nucleares fue muy problemática para el mismo (Sasikumar 2007; Garrido Rebolledo 2016a).

2.3. El Acuerdo Nuclear Civil entre Estados Unidos y la India

Los albores del siglo XXI trajeron consigo una serie de acontecimientos que iban a anunciar un cambio en la relación entre la India y la UE. En primer lugar, el incidente del 11 de septiembre de 2001 despertó en la UE la amenaza del terrorismo y las posibilidades de su vinculación con la proliferación nuclear. En este contexto, se puso en práctica la idea del compromiso estratégico con ciertos países. Sólo cuatro países (Estados Unidos, Canadá, Japón y Rusia) figuraban en este compromiso en 2003. Pero posteriormente se amplió a otros seis, entre los que se encontraba la India. En consecuencia, en 2004, la relación entre la India y la UE se elevó a la categoría de asociación estratégica, lo que

reflejaba una dimensión política más explícita de lo que hasta entonces había sido una asociación económica poco entusiasta. La asociación estratégica también se diseñó para incluir la no-proliferación, lo que abrió un canal bilateral para compartir opiniones sobre la promoción de la no-proliferación, además de las formas de abordar casos concretos de crisis de proliferación, por ejemplo, Irán.

La conclusión de la asociación estratégica con la India fue seguida de la formulación de un Plan de Acción Conjunto en 2005. Se trató de un documento importante, ya que en él se expresaba un interés común por trabajar para alcanzar "*las metas y objetivos del desarme y la no-proliferación universales...*" y ambos expresaron "*la determinación de intensificar la acción colectiva para luchar contra la proliferación de las armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores*" (Council of the EU 2005a, p.6). El Plan de Acción Conjunto hizo hincapié en el fortalecimiento de las consultas multilaterales y la puesta en común de todos los esfuerzos y recursos en su párrafo sobre el Desarme y la No-Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y el Diálogo sobre la Seguridad. La plataforma también ayudó a abordar los malentendidos y abrió las posibilidades de intercambio de opiniones y conocimientos especializados sobre la no-proliferación para fomentar la cooperación en materia de seguridad nuclear. El Plan de Acción Conjunto ha sido descrito como un "*instrumento ambicioso*" y alabado por su capacidad para introducir "*la cooperación multidimensional, un diálogo político en el de más alto nivel y una mayor visibilidad democrática a través de los intercambios y una mesa redonda a la que se invita a la sociedad civil*" (Sautenet 2012, p.126).

Curiosamente, este descongelamiento de las relaciones nucleares entre la India y la UE ocurrió más o menos al mismo tiempo que las relaciones entre Estados Unidos y la India se deterioraban. De hecho, puede que no sea erróneo afirmar que la UE se sintió cómoda tomando el liderazgo de los Estados Unidos. Incluso los académicos europeos admiten que "*la mayoría de los europeos miran primero a Washington como punto de referencia cuando se trata de la no-proliferación nuclear, ya sea para seguir el ejemplo de los EE.UU. o para distanciarse de sus políticas*" (Tertrais 2005, p.47). Obviamente, el lucrativo mercado indio también fue uno de los impulsores de los avances. Dado que la UE también había ampliado su número de miembros de 15 a 25 países y su economía estaba buscando nuevos mercados. Otros argumentos aducidos por los defensores de un compromiso con la India han sido la utilidad de esta como contrapeso a China y la necesidad de ayudar a la India a satisfacer su enorme demanda de electricidad de una

forma respetuosa con el medio ambiente, a fin de reducir al mínimo los efectos perjudiciales para el cambio climático de la quema incontrolada de combustibles fósiles. Dado que Europa es sensible a ambas cuestiones, el acercamiento a la India tenía sentido (Garrido Rebolledo 2005).

Al mismo tiempo, tal y como hemos señalado anteriormente, durante la década de los 2000 la India abandonó su tradicional rechazo del régimen internacional de no-proliferación nuclear y comenzó a propugnar su aceptación en el régimen como un Estado poseedor de armas nucleares *de facto*. Aunque esto socavó la base misma del régimen, que reconoce sólo cinco Estados poseedores de armas nucleares, los Estados Unidos apoyaron firmemente la oferta de la India y acordaron un acuerdo nuclear con la India en 2005, el cual allanó el camino para el Acuerdo Nuclear Civil de 2008. El objetivo de este acuerdo era esencialmente abrir el comercio nuclear internacional para la India sin exigir el abandono de su arsenal nuclear. En virtud de este acuerdo, la India debía poner sus instalaciones nucleares civiles bajo el control del OIEA a cambio de una mayor cooperación nuclear civil con los Estados Unidos (The White House 2005). La firma del acuerdo de cooperación en el sector nuclear civil entre Estados Unidos y la India facilitó la acomodación de este último en el régimen de no-proliferación nuclear.

La propuesta de aceptar a la India en el club de los Estados con armas nucleares llegó en un momento en el que el TNP estaba experimentando la crisis más profunda de su historia. Desde que los Estados sin armas nucleares acordaron en 1995 prolongar el tratado indefinidamente, los Estados con armas nucleares habían violado cada vez más abiertamente y con mayor descaro sus obligaciones de desarme. La política de armas nucleares de la administración Bush es el ejemplo más obvio: Los Estados Unidos ampliaron el rango de despliegue nuclear para incluir ataques militares preventivos y continuó desarrollando nuevas armas nucleares. Al mismo tiempo, Washington D.C. se retiró de los controles de armas vinculados al TNP, se negó a ratificar el TPCEN y suavizó las restricciones sobre su propio potencial nuclear (Müller y Sohnius 2006). Al mismo tiempo, las crisis que rodeaban a los programas atómicos de Corea del Norte e Irán revelaron las debilidades del TNP, por ejemplo, las carencias con respecto a los controles del ciclo del combustible nuclear, así como la posibilidad de retirarse de la adhesión al tratado. Y el peligro del terrorismo nuclear planteaba nuevos desafíos al régimen de no-proliferación nuclear.

En este sentido, transformar la naturaleza del compromiso nuclear con la India planteaba un dilema para la UE. Por una parte, el agresivo compromiso de la administración Bush con la India proporcionó el respaldo a las propias iniciativas de la UE con Nueva Delhi. Pero, por otra parte, los esfuerzos de los Estados Unidos encaminados a que la India se acomodara al régimen de no-proliferación, que incluían la solicitud de una exención del GSN y la concertación de un acuerdo de salvaguardias del OIEA específico para la India, a pesar de que este país no es miembro del TNP, no fueron particularmente bien acogidos por algunos miembros de la UE. Ciertas concesiones fueron necesarias tanto en el OIEA como en el GSN. El OIEA tuvo que concluir un acuerdo con la India similar a los que tiene en vigor con las potencias nucleares reconocidas. Por su parte, el GSN tuvo que emitir una exención para permitir las transferencias de tecnología nuclear a la India (IAEA 2008). Inicialmente, Austria e Irlanda, apoyadas por los Países Bajos y Suecia, se mostraron reacias a aceptar las excepciones por temor a debilitar la norma de no-proliferación nuclear (Bano 2014). Permitir que un país que viola el TNP se beneficiase de los privilegios de los Estados poseedores de armas nucleares reconocidos se consideró que socavaba el régimen y posiblemente alentaba el incumplimiento de las normas del mismo. En la práctica, los Estados miembros de la UE estaban profundamente divididos y no podían ponerse de acuerdo sobre un enfoque común (Meier 2012). Por lo tanto, la remodelación de las normas de no-proliferación para la India llegó a considerarse como un caso de prueba del propio compromiso de la UE con la no-proliferación y creó una división dentro de la Unión: Mientras que el Reino Unido y Francia sentían empatía por la India y estaban más dispuestos a seguir a los Estados Unidos¹⁸⁷, otros, como Austria, Suecia e Irlanda, adoptaron un enfoque más basado en principios y se opusieron a la excepción hecha para la India (Kienzle 2015a).

Sin embargo, la resistencia se debilitó debido a dos acontecimientos. Uno fue la propia proyección proactiva de la India hacia la UE en su conjunto y hacia sus miembros individuales de forma bilateral. Esto permitió explicar mejor la posición de la India en materia de no-proliferación nuclear y cómo había apoyado el principio o norma de no-proliferación, aunque no fuera miembro del TNP. El segundo acontecimiento se trataba

¹⁸⁷ Precisamente, fue como resultado de la entrada en vigor de este acuerdo que otros similares con Estados Occidentales u aliados se sucedieron (ej. Acuerdo marco de cooperación nuclear civil entre Francia e India de 2008, y el acuerdo de cooperación sobre los usos pacíficos de la energía nuclear entre Japón e India de 2016).

de la revelación de la red de proliferación nuclear de A.Q. Khan dirigida desde Pakistán y en la que se encontró a muchos países europeos implicados inadvertidamente debido a la laxitud en la aplicación de sus propios controles de exportación. Esta revelación provocó una mayor sensibilidad a las cuestiones de proliferación y la necesidad de adoptar medidas para garantizar que los países cumplieran las reglas del régimen. El contraste entre el comportamiento nuclear de la India y el de Pakistán también fue claramente evidente y esto puede haber influido en algunos de los países para que suavizaran su posición respecto de la acomodación de la India. Después de tres años de presión y cabildeo de los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y otros partidarios, los Estados miembros de la UE adversos al acuerdo de salvaguarda especial y la exención, como Austria e Irlanda, finalmente abandonaron su posición. Antes de la reunión de la Junta de Gobernadores del OIEA, en la que participan varios Estados miembros de la UE, esta decidió que no se opondría a un acuerdo ni pediría una votación. En cambio, Austria y los Países Bajos simplemente se unieron a Costa Rica y Noruega en la redacción de una declaración que expresaba reservas (Kienzle 2014).

El acuerdo puso las instalaciones civiles de la India bajo el control del OIEA, pero dejó fuera las instalaciones que se consideraban desempeñaban una función militar, un privilegio normalmente reservado a los cinco Estados poseedores de armas nucleares reconocidos por el TNP (aunque sigue sin estar claro si ciertas instalaciones, en particular del ciclo de combustible nuclear de la India, pueden clasificarse sólo como civiles o militares), confirmando así el reconocimiento internacional del carácter dual del programa nuclear indio. De manera similar el GSN, donde todos los Estados miembros de la UE están representados, aprobó la exención de la India en el verano de 2008 sin ningún tipo de oposición (Müller 2011). De esta manera, en principio, la India obtuvo dos importantes privilegios de los Estados oficialmente poseedores de armas nucleares sin implicaciones significativas para su propio programa de armas nucleares:

- 1) La separación de las instalaciones nucleares en términos de salvaguardias, es decir, el reconocimiento del carácter dual del programa nuclear indio y el sometimiento exclusivamente de las instalaciones nucleares civiles a controles por parte del OIEA.
- 2) La reapertura del comercio nuclear mundial para con India.

En otras palabras, por primera vez se trató a la India como si fuera un Estado oficialmente poseedor de armas nucleares, aunque desarrolló sus armas nucleares en contravención

del marco del régimen existente (Green 2012). Podría decirse que este reconocimiento político como Estado con armas nucleares y como potencia mundial fue una motivación clave para la India (Paul y Shankar 2007). En este sentido, la India recibe los beneficios de un Estado con armas nucleares sin necesidad de desarmarse. Esto no significa que la India no haya hecho ninguna concesión. Existe una declaración unilateral transmitida al OIEA como INFCIRC/734 (*Corrected*) fechada el 19 de septiembre de 2008 que todos los países toman como base de los compromisos de India de no-proliferación y desarme y que algunos países mencionan como base de su cooperación en los acuerdos civiles bilaterales con India posteriores a 2008. Concretamente el punto 2.g del mencionado documento indica el compromiso de India de una moratoria indefinida en sus ensayos nucleares, condición *sine qua non* por parte de muchos países, sobre todo de los Estados miembros de la UE que se oponían a la exención del GSN, para aprobarla y cooperar con el gobierno de Nueva Delhi (IAEA 2008). También señala un compromiso de negociación de un tratado de prohibición de la producción de material fisionable y la armonización de sus controles de exportación de acuerdo con las directrices del GSN y el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles. Sin embargo, estas concesiones apenas han resuelto la complicada relación de la India con el régimen de no-proliferación nuclear.

Desde entonces, la India ha firmado varios acuerdos de cooperación nuclear con varios países, por ejemplo, Francia, Japón, Australia, y la propia EURATOM; además, también con la Unión Europea se han estudiado posibles esferas de cooperación en materia de energía nuclear. Es significativo que la India y la UE hayan establecido en 2013 un diálogo sobre la no-proliferación y el desarme, lo que refleja un sentido de su entendimiento común sobre la dinámica de seguridad más amplia de las cuestiones nucleares. En última instancia, prevalecieron las perspectivas de acuerdos comerciales lucrativos con la India, junto con la renuencia a antagonizar a los Estados Unidos y a una potencia asiática emergente. De hecho, tras la aprobación de la exención, Francia concertó un acuerdo con la India¹⁸⁸, y tanto Francia como el Reino Unido permitieron las exportaciones de materiales y tecnologías nucleares sensibles a la India. La UE mostró un alto grado de cohesión interna bajo el liderazgo de los Estados Unidos, aunque,

¹⁸⁸ Acuerdo marco de cooperación nuclear civil entre Francia e India de 2008

paradójicamente, en apoyo de medidas contrarias al TNP a cambio de incluir un compromiso de no-proliferación por parte de India en esos acuerdos.

2.4. Desarrollos recientes en materia de no-proliferación nuclear entre la UE y la India

La 15ª Cumbre UE-India, celebrada el 15 de julio de 2020, prestó mayor atención a las cuestiones de seguridad. Los informes de los medios de comunicación anteriores a la Cumbre observaron que

"en la opinión pública y en los círculos estratégicos de Nueva Delhi, el valor de la UE como socio se ha subestimado constantemente antes, ya que no es una potencia dura tradicional, muchos no podían imaginar un papel para Europa a la hora de hacer frente a las presiones de seguridad a las que se enfrenta Nueva Delhi" (Mohan 2020).

Sin embargo, esto podría estar cambiando a medida que el actual orden mundial aparece amenazado. La Cumbre culminó con la publicación de dos documentos cruciales: la Declaración Conjunta UE-India de 2020 y la Asociación Estratégica UE-India: Una hoja de ruta hacia 2025. En ambos documentos se hicieron referencias destacadas a cuestiones de política exterior, seguridad y tecnologías estratégicas, lo que podría considerarse un reflejo de la transformación en curso de la cooperación en materia de seguridad entre la UE y la India. En el artículo introductorio de la hoja de ruta ambas partes se comprometían a *"seguir fortaleciendo y ampliando los mecanismos de diálogo entre la UE y la India sobre cuestiones de política exterior y seguridad de interés común"* (EEAS 2020).

2.4.1 La Estrategia de la UE con la India

Como ya se ha mencionado anteriormente, en 2018 la UE decidió esbozar una estrategia para la India a fin de señalar la importancia que trata de dar a este país y maximizar las oportunidades que puede ofrecer la evolución de la relación de la UE con la India. En el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2018 se había propuesto elaborar una nueva estrategia de la UE sobre la India para

"seguir desarrollando la asociación estratégica entre la UE y la India y contribuir a la realización de todo su potencial... para aumentar la participación de la UE en el proceso de modernización de la India y reforzar el compromiso tanto de la UE como de la India para dar una respuesta común a los desafíos mundiales en materia de medio ambiente, economía y seguridad" (European Commission 2018, p.1).

En este sentido, se ha expandido el alcance de su cooperación desde las áreas tradicionales de la economía, la energía, educación y el cambio climático para incluir el ciberespacio, la urbanización, la gestión hídrica, seguridad marítima, Afganistán, Myanmar, Siria y el proceso de paz de Oriente Medio, la no-proliferación y el desarme, y el terrorismo. Esta expansión de las áreas de cooperación ocurrió en un momento en el que la administración Trump estaba retirando a Estados Unidos de las principales cuestiones globales que tradicionalmente ha liderado. El engatusamiento americano de Europa para asumir más responsabilidad de su propia seguridad también impulsó a la UE a buscar socios con ideas y visiones afines. India encaja en el proyecto y ambas partes están descubriendo varias áreas de convergencia natural. Esto proporciona espacio para que los dos trabajen juntos. Sorprendentemente, una de estas áreas es la de la no-proliferación nuclear, un campo que en el pasado los separaba (European Commission 2018).

2.4.2 No-proliferación a través de la promoción de los usos pacíficos de la energía nuclear

La India ha mantenido durante mucho tiempo que la energía nuclear es una parte importante de su fuente de generación eléctrica dada la enorme demanda de electricidad en el país y la insuficiencia de otras fuentes (Sethi 2017). Como es bien sabido, la India tiene planes nucleares ambiciosos que no sólo están dirigidos a aumentar la proporción de la energía nuclear, sino también a pasar a reactores reproductores rápidos y luego al ciclo del torio¹⁸⁹. En el enfoque de los ciclos de combustible nuclear más recientes, hay margen para la cooperación con países que podrían estar interesados, aunque actualmente hay pocas naciones de este tipo en la Unión Europea, con la excepción de Francia. No obstante, la India y la UE tienen un interés común en el desarrollo de la energía de fusión y han establecido un Acuerdo de cooperación entre EURATOM y la India sobre la investigación de la energía de fusión. Además, la ventaja tecnológica de la UE y los costos de fabricación de la India podrían contribuir a hacer de este país un centro viable en la

¹⁸⁹ El programa de energía nuclear en tres fases de la India, formulado por Homi Bhabhathe en la década de 1950, busca garantizar la independencia energética del país a largo plazo mediante el uso de las reservas de uranio y torio que se encuentran en las arenas de monacita de las regiones costeras del sur de la India. El objetivo final del programa es permitir que las reservas de torio de la India se utilicen para satisfacer las necesidades energéticas del país. Para más información véase Venkataraman, G. (1994). *Bhabha and his magnificent obsessions*. Londres: Sangam

cadena de suministro nuclear mundial. En la 14ª Cumbre India-UE de 2017, los dirigentes alentaron a EURATOM y al Departamento de Energía Atómica de la India a que concluyeran el acuerdo de cooperación en materia de investigación y desarrollo en el ámbito de la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. Este acuerdo finalmente fue alcanzado en 2018 y firmado en 2020, abriendo una nueva dimensión a la cooperación entre la UE y la India en materia de no-proliferación nuclear mediante un énfasis en las aplicaciones civiles de la energía nuclear¹⁹⁰.

El Acuerdo entre EURATOM e India ocupó un lugar destacado en las declaraciones oficiales y la cobertura de los medios de comunicación. Encontró su lugar en la conferencia de prensa oficial de la Comisión Europea, la posterior Declaración Conjunta y la Hoja de Ruta. Esto marca un nuevo capítulo en la cooperación en materia de no-proliferación nuclear entre la UE y la India, y la aplicación de este acuerdo figura como uno de los resultados de la Hoja de Ruta. El hecho de que se hayan necesitado 13 años para negociar este acuerdo es un testimonio tanto de la importancia del mismo, como de la inercia hasta ahora existente entre ambas partes (Laskar 2020).

En este contexto político-económico, tanto la India como la Unión Europea cuentan con amplios establecimientos de I+D que pueden aprovecharse para obtener resultados tangibles en un juego de suma positiva. La India está a punto de convertirse en el primer país que encarga un reactor reproductor rápido que utiliza torio, (ETEnergyworld 2017) y puede colaborar con la UE en el desarrollo de reactores nucleares emergentes de cuarta generación. El programa nuclear de tres etapas de la India prevé el aprovechamiento de las vastas reservas de torio nacional, pero se enfrenta a impedimentos para la explotación comercial de las mismas; los recientes avances en la tecnología de los reactores de torio en Europa sugieren oportunidades interesantes (MIT Technology Review 2017).

Muy propiamente, el megaproyecto de Reactor Termonuclear Experimental Internacional (ITER), ha comenzado la etapa de ensamblaje, y ha encontrado apoyo por ambas partes en la Declaración Conjunta y la Hoja de Ruta. La UE y la India forman parte del consorcio de siete miembros que gestiona el proyecto mundial en el que participan 35 países. El

¹⁹⁰ En este sentido, a diferencia de en anteriores ocasiones, la Unión Europea evitó incluir ninguna referencia a la cláusula de no-proliferación ya que el gobierno indio rehúsa su inclusión expresa en cualquier tipo de acuerdos con terceros debido a sus potenciales implicaciones sobre su propio programa nuclear militar.

ITER ilustra entonces una exitosa empresa de investigación entre la UE y la India que actúa como trampolín para una colaboración más amplia.

2.4.3 No-proliferación a través de la diplomacia nuclear

Teniendo en cuenta la diplomacia nuclear, ambas partes han acordado intercambios regulares sobre cuestiones de desarme y no-proliferación nuclear. Si bien la Declaración Conjunta la enmarcó dentro de la rúbrica más amplia de "*paz y seguridad mundial*", (Council of the EU 2020) la Hoja de Ruta corroboró el proceso mediante la identificación de plataformas como el Diálogo Anual India-UE sobre Desarme y No-Proliferación. De particular interés fue el énfasis en "*fortalecer la cooperación y trabajar para obtener resultados tangibles en los objetivos compartidos de la no-proliferación y el desarme*". (EEAS 2020). Esto es más interesante dado que la Declaración Conjunta declaró que "*la India y la UE continuarán cooperando en cuestiones internacionales y regionales de interés común, incluidos Irán y Afganistán*". Tales alineamientos diplomáticos vienen en tándem con las crecientes colaboraciones en I+D en el sector nuclear; como tal, los vínculos entre organizaciones subestatales especializadas pueden proporcionar un impulso a la relación general (Blarel y Sarkar 2018).

Sin embargo, la mayor controversia para el futuro de las relaciones entre la UE y la India radica en la integración de este último en el GSN. La agenda de la política exterior de la India está dominada por su búsqueda de la adhesión al GSN, y los intercambios con la UE complementarían sus iniciativas diplomáticas habituales. Aunque la principal oposición es la de China, el intercambio entre la UE y la India es prometedor como mecanismo adicional de divulgación y no debe subestimarse ya que el GSN está dominado por los Estados miembros de la UE. Y esto es importante ya que otorga a la UE una influencia, en ocasiones sobredimensionada, sobre el programa de energía nuclear de la India ya que cualquier futura decisión del GSN con respecto a la exención de 2008 o incluso con respecto a la inclusión de India en el Grupo deberá de ser apoyada por todos los Estados miembros de la UE. Del mismo modo, la UE se beneficia al mantener un diálogo con la India, un actor clave en la diplomacia del desarme, en medio del declive de los antiguos acuerdos de control de armas. De hecho, el orden nuclear mundial se enfrenta a graves desafíos debido a los avances tecnológicos y a la intransigencia de los Estados Unidos, con graves repercusiones. Además, a medida que

la India ha ido ingresando progresivamente en los regímenes multilaterales de control de las exportaciones relacionadas con la proliferación (por ejemplo, el Acuerdo de Wassenaar, el Grupo de Australia y el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles) una asociación más estrecha entre la India y la UE también puede contribuir a obtener resultados positivos en esos foros. Por lo tanto, la identificación de nuevas preocupaciones estratégicas en la Declaración Conjunta y la Hoja de Ruta augura una posible cooperación estratégica entre la India y la UE.

2.5. ¿De contestación a cooperación?

A diferencia del caso de Irán, la política de no-proliferación nuclear debe entenderse como una parte o una dimensión más de una política exterior mucho más amplia y compleja para con la India. En este sentido, cabe señalar que el desarrollo de las relaciones bilaterales entre ambos actores ha tenido, y sigue teniendo lugar, muy lentamente. Lo más notable es que hoy en día esas relaciones siguen rigiéndose por el Acuerdo de Cooperación de 1994 entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre asociación y desarrollo, básicamente un acuerdo estándar de cooperación económica (Bahgat 2006)

Las políticas de no-proliferación de la UE para con la India han sido ciertamente bastante tímidas. El caso más destacado a este respecto es la reacción europea a los ensayos nucleares de la India y Pakistán en 1998, que demuestra lo difícil que ha sido llegar a posiciones comunes en algunos casos. La postura de no-proliferación de la Unión Europea respecto de la crisis de los ensayos nucleares en el Asia meridional se describe mejor como un ejemplo típico de lo que se ha denominado políticas declaratorias débiles y lentas. La única medida de mayor alcance fue la Posición Común de la UE adoptada meses después del ensayo, que preveía el apoyo de la UE a las medidas de fomento de la confianza entre la India y Pakistán, por ejemplo, en forma de seminarios y talleres bilaterales, apoyo técnico para mejorar los controles de las exportaciones nucleares, y mejores vínculos con los grupos de estudio europeos en la esfera de la no-proliferación (Council of the EU 1998).

Análogamente, la respuesta de la UE a la Cuarta Guerra Indo-Pakistaní de 1999 se limitó a declaraciones oficiales en las que instaba a la India y Pakistán a "*mostrar la máxima moderación y reanudar el diálogo de conformidad con compromisos bilaterales*"

(Presidency of the Council of the European Union 1999). En los años posteriores, incluso la política declaratoria de la UE casi ha desaparecido. Después de una última declaración de la Presidencia del Consejo de la UE condenando la prueba de misiles balísticos en enero de 2002, la India en gran parte cayó fuera del radar de no-proliferación de la Unión Europea (Portela 2021).

No obstante, desde el año 2000 en adelante, la UE ha tratado de impulsar la relación con cumbres anuales periódicas entre la UE y la India, en las que las dos partes intercambian opiniones al más alto nivel sobre diferentes aspectos de interés mutuo, incluida la no-proliferación. En la 5ª Cumbre UE-India celebrada en La Haya en 2004, se puso en marcha la Asociación Estratégica UE-India con el fin de mejorar las relaciones comerciales existentes con una dimensión política más explícita en la esfera de la paz y la seguridad y la intensificación de los vínculos en materia de investigación, tecnología y cultura (European Commission – Sin fecha). Al año siguiente, ambas partes adoptaron el denominado Plan de Acción Conjunto para poner en marcha la Asociación Estratégica. Sin embargo, los progresos han sido modestos en el mejor de los casos. Los resultados especialmente tangibles en el ámbito de la seguridad internacional han sido más bien una cuestión de ilusiones europeas que de hechos sobre el terreno. No es sorprendente que la mayoría de los analistas hayan sido muy críticos con la asociación, y uno de ellos concluyó que "*principalmente seguía siendo simbólica*" (Khandekar 2011). Un fracaso notable fue la negativa de India a negociar un acuerdo político bilateral formal con la UE, que incluiría las cláusulas de condicionalidad de la UE, entre otras sobre la no-proliferación de armas de destrucción masiva.

Hay varias explicaciones que nos permiten comprender el hecho de que las relaciones entre la UE y el gobierno de Nueva Delhi no haya logrado converger hasta muy recientemente en esta materia. Una de ellas es que el firme compromiso de la UE con el régimen oficial de no-proliferación nuclear no es compartido por la India en muchos aspectos. Aparte de su pertenencia al OIEA, la India no se ha adherido a ninguna de las instituciones o acuerdos que generalmente se consideran parte del régimen de no-proliferación. Otra cuestión, es el hecho de que la engorrosa interacción en materia de seguridad entre la India y la UE es un reflejo del desajuste que se percibe, o percibía, entre dos actores muy diferentes, con intereses muy distintos. En los círculos políticos de la India, la visibilidad de la UE como actor internacional es generalmente baja (Jain y Pandey 2010). Se considera que la UE es un bloque comercial sin una política exterior y

de seguridad propia y significativa. En particular, se cree que la UE no está en condiciones de ofrecer a la India lo que posiblemente más desea en los asuntos internacionales, a saber, el estatus y el prestigio de una gran potencia, por ejemplo, en forma de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Allen 2013). El enfoque de poder blando de la UE en los asuntos internacionales también es percibido por la India como una forma de preservar el *statu quo* en el régimen (Kienzle 2015; Lisbonne-De Vergeron 2006). Además, la relación emergente de la UE con el rival asiático de la India, China, ha provocado el descontento de Nueva Delhi (Allen 2013). Como se ha señalado en una importante encuesta realizada entre los encargados de la formulación política de la India: "*En los círculos diplomáticos indios, existe un sentimiento creciente de que la Unión Europea ha optado por favorecer a la China totalitaria frente a su homóloga democrática*" (Lisbonne-De Vergeron 2006, p.4). Por su parte, los responsables políticos europeos están descontentos con lo que consideran como una concentración excesiva de la India en el poder duro en los asuntos internacionales y la preferencia que, en consecuencia, da a los Estados Unidos frente a Europa (Von Muenchow-Pohl 2012). Aún más importante desde la perspectiva del régimen de no-proliferación son los diferentes puntos de vista que tienen la India y la UE sobre el multilateralismo y su futuro¹⁹¹. Otra cuestión clave en las relaciones entre la UE y la India es el TNP. Dado que el tratado es muy específico con respecto a qué Estados pueden ser reconocidos como Estados poseedores de armas nucleares, La India nunca se adherirá como Estado poseedor, aunque desee hacerlo (Fidler y Ganguly 2010). Al mismo tiempo, el desarme nuclear unilateral de la India para adherirse al TNP es igualmente impensable (Nayan 2010).

La ausencia de la India en la política de no-proliferación de la UE ha sido particularmente flagrante en los documentos estratégicos de la UE elaborados después de 2001. Ni en la Estrategia Europea de No-Proliferación de 2003 ni en las Nuevas Líneas de Actuación de 2008 se menciona específicamente a la India. No es sorprendente que poco haya cambiado en relación con la Asociación Estratégica de 2004 y el correspondiente Plan de Acción Conjunto. Aparte de "*un diálogo bilateral sobre seguridad entre India y la UE a nivel de altos funcionarios, que incluirá consultas regulares sobre cuestiones de*

¹⁹¹ Al igual que otras potencias en ascenso, la India hace hincapié en la necesidad de una mayor representación y, por consiguiente, de un mayor poder en las principales instituciones internacionales, mientras que la UE se preocupa más por el buen funcionamiento de esas instituciones, lo que a menudo se traduce en la preservación de la institución en lugar de adaptarla a las nuevas realidades internacionales

seguridad global y regional, desarme y no proliferación" que ha llevado a un "intercambio de opiniones" entre el Representante Personal de la UE para la no-proliferación y las autoridades indias, las posturas de la UE e India en materia de no-proliferación no han convergido (Council of the EU 2005a, p.6). De manera crucial, mientras que la UE considera que el TNP y el TPCEN son pilares fundamentales del orden internacional de no-proliferación nuclear, la India rechaza la lógica que subyace a los tratados y se niega a firmarlos. En consecuencia, el diálogo sobre la no-proliferación con la India se ha centrado en cuestiones no controvertidas o, al menos, evita cualquier tipo de confrontación (Kienzle 2015a).

El período entre los ensayos de 1998 y la adopción de la exención del GSN muestra cómo los partidarios de la India en la UE y los países más escépticos aplicaron importantes políticas propias, lo que puso de relieve las marcadas diferencias dentro de la UE durante este período de diez años. Tras los ensayos de 1998, algunos Estados miembros de la UE impusieron duras sanciones a la India, por ejemplo, suspendiendo la ayuda exterior al desarrollo, mientras que otros Estados miembros se mostraron mucho más reacios a castigar a la India de manera sustantiva (Portela 2010). Francia incluso criticó las sanciones impuestas por los Estados Unidos. Sin embargo, cabe señalar que, sólo tres años después, todos los Estados miembros de la UE habían levantado sus sanciones más sustantivas, lo que sugiere que las divisiones europeas no son necesariamente duraderas (Hassan 2013).

En los años siguientes, la India, con el apoyo crucial de los Estados Unidos, intensificó sus esfuerzos para integrarse plenamente en el régimen de no-proliferación, utilizando un sofisticado discurso que hacía hincapié en su papel de potencia nuclear responsable que nunca ha contribuido a la proliferación nuclear en otros Estados; la mayor democracia del mundo en desarrollo; y una potencia emergente que hay que tener en cuenta. Los Estados que lo apoyaban compraron fácilmente este discurso y comenzaron a reiterarlo y, por tanto, a reforzarlo. De esta manera, ayudaron a consolidar la opinión de que la India era un caso especial que merecía un tratamiento especial en el régimen de no-proliferación (Sasikumar 2007).

También tenían importantes intereses comerciales en la exención y el acuerdo de salvaguardias, ya que éstos hacían posible el comercio nuclear con la India en primer lugar. Además, el apoyo a la exención y al acuerdo de salvaguardias también se consideró como una forma de asegurar lucrativos acuerdos comerciales con la India fuera del ámbito

nuclear, por ejemplo, en la aviación o en la tecnología militar (Kienzle 2015). Aunque los países que lo apoyaron (por ejemplo, Francia y el Reino Unido) se ganaron rápidamente a numerosos países, en gran parte neutrales, de la Unión Europea y aumentaron el apoyo a la exención del GSN y al acuerdo de salvaguardias especiales del OIEA, un pequeño número de países (Austria e Irlanda, en particular) se resistió durante más de tres años. Fue sólo la combinación de la presión de los Estados Unidos y la India, el apoyo directo del director general del OIEA, la promesa de una moratoria de los ensayos indios y la existencia de un número abrumador de Estados a favor lo que indujo a Austria, Irlanda y otros países escépticos a acordar no oponerse a la exención y al acuerdo de salvaguardias especiales (Kienzle 2014). Habida cuenta de estos enfoques europeos tan diferentes con respecto a la India en importantes cuestiones de no-proliferación, no es sorprendente que, como sugiere un estudio sobre las percepciones de los encargados de la formulación política de la India, *"para muchos indios, las divisiones internas de Europa impiden su influencia externa y su capacidad para surgir como una entidad creíble en el ámbito internacional"* (Lisbonne-De Vergeron 2006, p.17). Al mismo tiempo, las políticas indias también refuerzan las divisiones en Europa, ya que siempre dan preferencia al desarrollo de sus relaciones bilaterales con los Estados europeos, especialmente con sus principales socios comerciales (Khorana y Garcia 2013).

Desde una perspectiva europea, la estrategia de la India de inclusión selectiva en el régimen de no-proliferación es sumamente problemática. La India está ansiosa por sumarse a los grupos de control de las exportaciones, en los que puede esperar importantes beneficios económicos, pero es mucho más cautelosa a la hora de sumarse a otros acuerdos, como el TPCEN, que impone una condicionalidad política. Esto ha dado lugar a prolongados debates entre los Estados miembros de la Unión Europea que en general están a favor de la estrategia de la India y los que se oponen en gran medida a ella (Singh y Herrera 2021).

Los partidarios de la estrategia y la integración de la India en el régimen de no-proliferación hacen hincapié en el creciente poder de Nueva Delhi (Kienzle 2015, p.7). El peso político, económico y cultural de la India la ha convertido en un actor internacional relevante que cada vez es más difícil de ignorar (Narlikar 2011). A diferencia de otras potencias en ascenso, la India nunca ha formado parte del régimen de no-proliferación y dispone de medios que dificultan el buen funcionamiento del mismo, como lo demuestran sus ensayos nucleares de 1974 y 1998. Los partidarios también

pueden señalar los propios argumentos de la India de que se trata de un caso excepcional en comparación con otros Estados poseedores de armas nucleares que no forman parte del régimen de no-proliferación nuclear. Además de ser una potencia en ascenso, la India es una democracia establecida con un historial constante de control de sus instalaciones, material y tecnología nucleares. En otras palabras, se ha comportado como un miembro regular del régimen y, por lo tanto, debe ser incluida (Herrera 2021).

Los Estados escépticos destacan el hecho de que no es posible integrar a la India en el régimen de no-proliferación nuclear sin romper las normas básicas del régimen, consagradas en el TNP (Kienzle, 2015, p.7). En esencia, el TNP es una gran contrapartida por la que los Estados no poseedores de armas nucleares renuncian a sus opciones de armas nucleares y, a su vez, los Estados poseedores de armas nucleares garantizan su derecho a la energía nuclear civil y prometen iniciar procesos de desarme nuclear a largo plazo. Cualquier desviación de este compromiso podría poner en peligro el delicado equilibrio en el que se basa el TNP. En otras palabras, incluir a la India en los elementos clave del régimen de no-proliferación sin renunciar a su arsenal nuclear podría alentar a los Estados poseedores de armas nucleares a desarrollar sus propios programas de armas nucleares, ya que pueden esperar, con el tiempo, la aceptación de su condición de potencias nucleares por parte de otros Estados. También puede aumentar el descontento general con el régimen existente, que, recordemos, es la base normativa de la Estrategia de No-Proliferación y de la acción exterior de la Unión Europea en este ámbito político (Herrera 2021).

Así pues, la UE se enfrentaba a dos opciones difíciles. Por una parte, si la India permanece fuera del régimen, la eficacia del mismo puede verse comprometida por la exclusión de un actor clave. Especialmente a largo plazo, la India puede llegar a la conclusión de que ya no es necesario seguir las normas de un régimen del que está continuamente excluida. Por otra parte, si la India se integra, la compensación básica del régimen puede desequilibrarse con otras consecuencias imprevisibles. En otras palabras, la Unión Europea se enfrenta a un dilema en la aplicación de su política de no-proliferación nuclear entre la estricta adhesión a los principios de no-proliferación establecidos en la Estrategia Europea de No-Proliferación y la necesidad de integrar a una potencia emergente en las estructuras multilaterales, pero haciendo caso omiso de sus propias reglas y normas.

En este sentido, los Estados miembros de la UE finalmente tomaron decisiones muy similares sobre la India en el área de la no-proliferación. Primero, por tres años no hubo

sanciones europeas importantes contra la India. En segundo lugar, todos los países de la UE aceptaron que un futuro acuerdo entre la UE y la India no incluiría a la cláusula de no-proliferación. En tercer lugar, todos los Estados miembros de la UE aceptaron la exención del GSN y las salvaguardias especiales del acuerdo con el OIEA. En resumen, parece haber espacio para el compromiso y un enfoque común europeo de la cuestión india que va más allá de la política declaratoria tradicional, aunque vaya en detrimento de una aplicación estricta de su política y normas en materia de no-proliferación nuclear.

Ahora bien, es esta laxitud, condicionada principalmente por los intereses comerciales de varios Estados europeos, la que ha permitido profundizar muy recientemente la cooperación en materia de no-proliferación nuclear entre la UE y la India: Tanto la Estrategia de la UE para con la India de 2018 como los documentos publicados en la 15ª Cumbre UE-India de 2020, por ejemplo, la Declaración Conjunta UE-India de 2020 y la Asociación Estratégica UE-India: Una hoja de ruta hacia 2025, hacen referencias destacadas a cuestiones de política exterior, seguridad y tecnologías estratégicas, lo que podría considerarse un reflejo de la transformación en curso de la cooperación en materia de seguridad entre la UE y la India centrada en la diplomacia nuclear y en los usos pacíficos de la energía nuclear, dejando la puerta abierta a la posibilidad de profundizar en áreas tales como los controles de exportaciones y el comercio, y transferencia de materiales nucleares sensibles y tecnología nuclear, así como la posibilidad de nuevos acuerdos de cooperación económica y nuclear. Esto, en definitiva, mostraría que la contestación por parte de la India a la UE como actor en materia de no-proliferación nuclear en particular, y de seguridad en general, está remitiendo (Sethi 2020).

Conclusiones

Sobre la base de los estudios de casos analizados podemos observar que la capacidad real de la UE para difundir su visión y normas en materia de no-proliferación nuclear es más bien débil o incoherente debido a que esta ha sido adoptada o aceptada de manera diferenciada o en algunos casos no fue aceptada en absoluto. Asimismo, podemos afirmar que la UE no siempre es concebida por otros Estados como un actor válido en este ámbito político.

No obstante, la aceptación parcial de la UE como actor en el ámbito de la no-proliferación nuclear no depende de su capacidad para difundir su propia visión en esta materia. En

este sentido, hay una serie de cuestiones poco claras en relación con la viabilidad futura de la condicionalidad como instrumento eficaz para la difusión de la política de no-proliferación de la UE. En consecuencia, los Estados miembros deberían aclarar si realmente tienen los mismos intereses en materia de no-proliferación y desarme, especialmente en relación con otros intereses estratégicos, políticos y comerciales, en sus relaciones exteriores, ya que ello afectará en última instancia a la forma en que se aplicarán los instrumentos analizados anteriormente.

En el caso de Irán ha llegado a perfilar a la UE como un actor relevante en materia de no-proliferación nuclear, lo que le ha permitido adquirir una prominencia inesperada en la seguridad internacional (Blavoukos y Bourantonis 2014). La UE fue el patrocinador de varias resoluciones del OIEA y el iniciador del régimen de sanciones de las Naciones Unidas, redactando la mayoría de las resoluciones (Farmanfarmaian 2011). El papel del Alto Representante como negociador principal, representando las opiniones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mejoró la imagen de la UE como constructora de puentes. No obstante, como hemos sido testigos desde 2018 en adelante esta imagen o visión de la UE ha sido o era muy frágil ya que la contestación al JCPOA por parte de Estados Unidos, pero sobre todo por parte de Irán, muestra la incapacidad de la UE de expandir y lograr que terceros Estados acepten su visión en materia de no-proliferación nuclear.

Ahora hay dos cuestiones importantes que condicionarán el futuro del acuerdo nuclear. ¿Optará Washington D.C. por levantar algunas de sus principales sanciones para alcanzar un acuerdo sobre el JCPOA o dejará que Teherán continúe con el enriquecimiento de uranio de mayor grado? Es decir, ¿Regresará Estados Unidos al acuerdo o no? Esta decisión tendrá sus respectivas consecuencias positivas en lo que respecta a la seguridad internacional, ya que se permitirá otra vez controlar a un potencial proliferador como es Irán; pero también representará una escalada más de tensión a nivel regional, ya que Israel ha anunciado en múltiples ocasiones que no tolerará un Irán nuclear bajo ninguna circunstancia, lo cual podría llevar a iniciar una guerra abierta con Irán si Estados Unidos se reintegra en el JCPOA y levanta sus sanciones. En cualquier caso, no parece haber un escenario futuro claro, y dado el estado actual de las negociaciones de Viena, aún hay, mucho por determinar.

Con respecto a la India, aunque el consentimiento a la exención del GSN para la India constituyó un anticlímax en cuanto al apoyo de la UE a el TNP, sin embargo, demostró

un grado sorprendente de la unidad desde el punto de vista de la coordinación intracomunitaria. El régimen de no-proliferación siempre ha diferenciado el tratamiento de "internos" y "externos", y aquí también ha sido un reto elaborar propuestas que respeten los principios de los tratados multilaterales y que al mismo tiempo tengan en cuenta el contexto específico de los países en cuestión. En 2003, la cooperación con la India no era políticamente viable para los Estados miembros de la UE, que se comprometieron en la Estrategia Europea de No-Proliferación a un principio general de *"trabajar para asegurar que el Grupo de Suministradores Nucleares haga la exportación de los artículos y tecnología relacionados con la energía nuclear condicionados a la ratificación y aplicación del Protocolo Adicional"* (Council of the EU 2003, p.11). En un plazo de cinco años, todos los Estados miembros de la UE habían aprobado el comercio con la India basándose en la ratificación por parte de este país de una serie de salvaguardias específicas que permitían a la India mantener una política nuclear no declarada fuera de las salvaguardias. La exención de la India ilustra dos tendencias importantes de la última década. En primer lugar, un cambio en la economía mundial y una mayor interdependencia económica que ha cambiado el entorno geoestratégico, incluso mediante el empoderamiento de los antiguos países en desarrollo. En segundo lugar, ha habido una tendencia a diferenciar entre los regímenes liberales y los no liberales al definir lo que es aceptable en lugar de establecer normas comunes de aplicación universal (Rynning 2007, p.268).

En este contexto, el acuerdo con la India representó una nueva y pesada carga para el régimen mundial de no-proliferación nuclear. Este privilegio de la India devino para muchos países un incentivo más para no someterse a las normas del TNP. Se temía que para algunos miembros del Tratado el umbral de salida de este disminuyera. Podrían sentirse tentados a seguir el ejemplo de la India y esperar, a su debido tiempo, acceder a la tecnología nuclear incluso en calidad de no miembros del Tratado. Esto se aplicaba particularmente a Estados como Irán que, en cualquier caso, incluso a día de hoy, está reconsiderando su pertenencia al TNP. Además, los esfuerzos por lograr la universalización del TNP se vieron obstaculizados porque, desde el punto de vista de la India, el hecho de que se le concediese acceso a la tecnología nuclear fue una razón menos para adherirse al TNP.

Por otra parte, podemos argumentar que la contestación a la UE en materia de no-proliferación nuclear por parte de la India es el resultado de que las relaciones entre la UE

y la India se han visto socavadas por importantes deficiencias estructurales, en particular la falta de relaciones formales e institucionalizadas, la falta de una visión común de las relaciones multilaterales en los asuntos internacionales y una falta general de entendimiento mutuo en materia de política exterior y de seguridad. Esto responde a un problema de carácter interno de la EU, concretamente a la ausencia de una política común para con la India. Desde el principio, los Estados miembros de la UE tuvieron grandes dificultades para establecer políticas europeas comunes de no-proliferación en relación con la India. Un experto ha llegado incluso a argumentar que *"la UE nunca se ha comprometido con la cuestión nuclear de India y Pakistán de manera significativa"* (Hassan 2013, p.94).

Así pues, los desafíos políticos de la India en el ámbito de la no-proliferación nuclear difícilmente han dado lugar a un resultado político común europeo más enérgico. Por el contrario, a pesar de los primeros intentos de forjar una posición europea común sobre estas cuestiones en el CONOP, los Estados europeos no pudieron llegar a un acuerdo y los debates se han mantenido en gran medida como intercambios de información que no han conducido a una convergencia de las posiciones nacionales (Kienzle 2015). Incluso los informes anuales sobre la aplicación de la Estrategia Europea de No-Proliferación apenas han mencionado a la India, y mucho menos desde el acuerdo nuclear entre la India y los Estados Unidos. Esta ausencia de una política o visión común para con la India responde a su vez a una diferencia de aproximaciones nacionales dentro de la UE, lo cual, curiosamente, ha llevado a una serie de iniciativas individuales de los Estados miembros de la UE.

Ahora bien, la India se está re-aproximando hoy a Europa por nuevas vías. Esto es significativo ya que el mundo parece estar entrando en un período de profundos cambios. La salida del Reino Unido de la UE creó incertidumbre, mientras tanto, en los Estados Unidos, el presidente Donald Trump ha querido derrumbar un orden internacional con su imprevisibilidad y una actitud descarada de *"America First"*. Más cerca de la India, el ascenso de China como una potencia expansionista agresiva trae consigo desafíos para los propios intereses y la trayectoria de crecimiento de la India. En esta serie de acontecimientos, la UE y la India, que han expresado su interés en el multilateralismo y en un orden mundial multipolar, podrían encontrar apoyo mutuo. Las circunstancias políticas y económicas los han llevado a un punto en el que sus caminos podrían cruzarse para crear una situación en la que ambas partes salgan ganando.

Por último, hay que reconocer que los resultados de la acción exterior de la UE en el ámbito de la no-proliferación nuclear, y más concretamente en los casos anteriormente analizados, no han sido del todo claros o concluyentes.

Conclusiones

Casi veinte años después de la adopción por parte del Consejo Europeo de la primera estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva de la UE, en diciembre de 2003, esta tesis doctoral ha pretendido hacer un balance de la evolución y ofrecer una evaluación de las actividades de la UE en este ámbito político, así como una exposición de los principales factores que hacen que estas actividades sean criticadas o cuestionadas por terceros actores. Sin duda, esto es más fácil de decir que de hacer, y los retos metodológicos y empíricos a los que nos hemos enfrentado son numerosos, sobre todo porque la Unión Europea interacciona tanto a nivel bilateral como multilateral. Así pues, el objetivo de este capítulo final es ofrecer una evaluación con respecto la hipótesis formulada en el capítulo introductorio, y si esta ha sido verificada o no.

A modo de recordatorio, la pregunta de investigación indicada en el capítulo introductorio es la siguiente: **¿Qué relación existe entre la contestación por parte de terceros actores a la Unión Europea en el ámbito de la no-proliferación nuclear con el desempeño de las múltiples actividades e iniciativas de la propia Unión Europea para prevenir los riesgos asociados a este tipo de armamento?** En este sentido, hemos definido desempeño como el proceso por el cual se alcanzan las metas u objetivos establecidos, caracterizado a su vez como el esfuerzo, la eficiencia y la habilidad puesta en práctica. Esta definición no se refiere sólo a la consecución de los objetivos establecidos, sino también a los procesos intra-organizacionales necesarios para la consecución de dichos objetivos o metas. Nuestro otro foco analítico ha sido la respuesta por parte de terceros actores para poder evaluar el desempeño de la UE, ya que la oposición por parte de terceros actores hacia una acción o posición de la UE derivará en gran medida de la actuación de esta. En este sentido, hemos definido contestación como la acción o proceso de disputar o argumentar contra las acciones o posiciones de un agente concreto. En este sentido, la respuesta a la política de la UE puede comprenderse como resultado de varias cuestiones relacionadas con el producto, resultado, e impacto de la política europea de no-proliferación nuclear. Por lo tanto, desempeño será la variable independiente mientras que oposición será la variable dependiente. Así pues, nuestra hipótesis principal a verificar se formula de la siguiente manera:

- **H₁ A cuanto mejor¹⁹² desempeño por parte de la Unión Europea en sus actividades para prevenir los riesgos derivados de la proliferación de armas nucleares menor oposición a su papel en este ámbito político por parte de terceros actores.**

Los resultados de la UE en la mayoría de las cuestiones de la no proliferación nuclear son buenos si partimos del articulado de la Estrategia Europea de No-Proliferación de 2003, es decir, la UE ha cumplido con los objetivos que se ha establecido en la estrategia. Por ejemplo, las prioridades y los objetivos de los sistemas bilaterales y multilaterales de ayuda de la UE son claras y explícitas, y atestiguan la gran importancia de la UE como actor en el ámbito de la no-proliferación nuclear. La posición de la UE sobre las principales cuestiones nucleares en general, y las crisis de proliferación han sido evaluadas positivamente. Sin embargo, esto no sugiere que en todas las ocasiones el proceso de elaboración de políticas dentro de la UE haya producido resultados inclusivos, significativos y claros que sean relevantes para los Estados miembros. La dicotomía entre los Estados nucleares y los Estados no nucleares dentro de la UE ha impuesto un enfoque cauteloso sobre las cuestiones de desarme, lo que ha obligado a la UE a adoptar un lenguaje ambiguo en apoyo del propio régimen de no-proliferación nuclear, en lugar de hacer avanzar determinados aspectos, objetivos políticos o soluciones. Una vez más, podemos discernir en la acción de la UE un aroma de pragmatismo. Aún más elocuente, en las primeras etapas de la crisis iraní, la falta de claridad fue intencionada ya que permitió ampliar la maniobrabilidad del EU3 en las negociaciones. Los esfuerzos por elaborar nuevas directrices sobre el comercio de equipamientos para el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio en el contexto del GSN, como así otros enfoques multilaterales para controlar la propagación de tecnologías sensibles, eran vulnerables a los intereses económicos de los estados miembros y sus percepciones sobre el uso de la energía nuclear en términos más generales. En este sentido, aunque la UE cuenta con un sistema muy integrado de control de exportaciones y busca fortalecer las directrices del GSN, no actúa como un bloque dentro del propio GSN.

En cuanto a los resultados, la UE ha creado un impresionante conjunto de instituciones y capacidades financieras para aplicar la estrategia de 2003. Las fricciones iniciales

¹⁹² La noción de mejor deriva del cumplimiento de los estándares establecidos en la definición de desempeño.

derivadas del compromiso de la Comisión y la rivalidad interinstitucional con la Secretaría General del Consejo de la UE han hecho que, en la era posterior a Lisboa, con el surgimiento del SEAE y su creciente ascenso político generar expectativas de un mejor desempeño de los resultados en los años por venir. La UE depende y ha hecho un uso extensivo de sus recursos financieros en numerosos programas de ayuda, por ejemplo, presentación de propuestas, declaraciones formales como actor político único, gestiones ante terceros países y organizaciones internacionales. Además, ha establecido redes de comunidades epistémicas para alcanzar sus objetivos de no-proliferación a través de mecanismos cognitivos "blandos" de difusión de normas. En general, el comportamiento de la UE ha sido cohesivo y coherente con las prioridades establecidas en la estrategia de 2003, a pesar de algunas excepciones. Sin embargo, el pragmatismo imperante impide reducir la brecha sustancial entre las expectativas y las capacidades.

Dejando de lado el liderazgo de la UE en el caso de las contribuciones voluntarias a las actividades de verificación de algunas organizaciones internacionales y los programas de asistencia de la UE en general, así como el caso bastante excepcional de la crisis nuclear iraní, la UE es un actor sobre el terreno, pero no el actor dominante. Para satisfacer las aspiraciones de liderazgo, si es que existen, la UE tiene que trabajar y desarrollar una perspectiva global, aumentando aún más su alcance en otras regiones del mundo que son críticas para la eficacia del régimen de no-proliferación. Por último, pero no por ello menos importante, la evaluación de los resultados de la UE en materia de impacto se ve obstaculizada por la detectada "brecha de atribución" que existe entre los resultados y el impacto en ámbitos políticos tan complejos. Esta brecha socava cualquier intento de establecer relaciones causales falsificables. La UE se ha concentrado en gran medida en acciones que refuerzan las infraestructuras de no-proliferación. Sin embargo, la articulación de la UE en diversos regímenes de ayuda y su financiación ha dado lugar a algunos resultados tangibles desde 2003. Además, es difícil evaluar la contribución de la UE, por ejemplo, la no adquisición o utilización de dispositivos QBRN por parte de terroristas o el debilitamiento fatal del régimen de no-proliferación nuclear. Por último, la variación en el desempeño puede existir dentro de un tema específico de política altamente complejo o en un tema que evoluciona a lo largo de un largo período de tiempo, sin que sea necesario que el impacto sea mayor o menor, permitiendo una evaluación exhaustiva. La UE no ha sido particularmente efectiva en proponer soluciones políticas en las RevCon. No obstante, ha logrado construir un nicho de mercado para sí misma

como defensora incondicional del multilateralismo, que constituye un componente político clave de la estrategia de 2003. En el caso de Irán, las acciones de la UE han tenido un impacto variable en las decisiones de Teherán en las diferentes etapas de la crisis. Estos puntos son necesarios para evitar que el compromiso de la UE sobre el terreno se convierta en un triunfo.

Así pues, nuestra hipótesis principal no ha sido verificada debido a que si bien es verdad que la UE tiene un desempeño positivo acorde con las metas u objetivos establecidos en la Estrategia Europea de No-Proliferación, así como en posteriores documentos estratégicos, esto no evita que sea contestada. Las razones de ello pueden ser resumidas de la siguiente manera: para empezar, la heterogeneidad de las preferencias de los Estados miembros de la UE constituye el parámetro más importante que condiciona el compromiso de la propia UE sobre el terreno, que a menudo diluye y socava la política exterior de la UE. Sin ninguna pretensión de originalidad o intención de reinventar la agenda de no-proliferación nuclear de la UE, esta siempre se ha caracterizado por su selectividad con los Estados miembros, evitando tomar posiciones en temas prominentes. La dicotomía más fundamental es entre los Estados miembros de la UE que han desarrollado su arsenal nuclear y los que no lo han hecho. La Estrategia Europea de No-Proliferación y las actividades derivadas hacen que este factor resulte restrictivo, pero no se puede ignorar el hecho de que los Estados miembros no siempre se mantienen firmes con respecto a una cuestión particular. Por ejemplo, de forma recurrente, los Estados miembros han emprendido acciones que van en contra de la política colectiva de la UE un ejemplo sería publicar o adoptar posiciones en las Conferencias de Revisión del TNP que contradicen o restan valor a la posición común adoptada en el Consejo de la UE. A este respecto, la Estrategia de No-Proliferación ha puesto de relieve las limitaciones de la UE a la hora de acordar su posición y su actuación en este ámbito. Esas limitaciones se derivan de dos factores: el primero es la existencia de un Estado miembro dentro de la UE (Francia) con armas nucleares, y el segundo es el vínculo transatlántico como elemento de fractura de una política de seguridad común; lo que hace muy complicada la adopción de posiciones comunes sobre una cuestión concreta y a veces da lugar a documentos vacíos de contenido práctico. En consecuencia, la UE tiene que seguir adelante en muchos casos adoptando una posición de mínimo común denominador. Ejemplos ilustrativos son las cuestiones de desarme nuclear en general, o en las RevCon, y el control de tecnologías nucleares sensibles en las que, como era de esperar, los

intereses económicos divergentes y contrapuestos de los Estados miembros impiden la adopción de posiciones ambiciosas. Hasta que las diferencias entre estados miembros no se resuelvan, el papel de la UE como actor de no-proliferación nuclear será limitado.

Por otra parte, el pragmatismo ha sido el mantra del multilateralismo efectivo. La estrategia de 2003 puede ser un hito en términos de resultados de la política de no-proliferación, pero irradia continuidad en lugar de cambio. Codifica las prácticas existentes y amplía el enfoque geográfico de las actividades de no-proliferación de la UE, pero sin alterar las piedras angulares de las prácticas anteriores, a saber, el multilateralismo, el énfasis en la cooperación técnica y la condicionalidad. A partir de estos principios, la UE ha reforzado desde 2003 su apoyo al régimen de no-proliferación nuclear. De forma ilustrativa, la UE invirtió capital diplomático y político para la prórroga indefinida del TNP, financió ampliamente diversos planes de asistencia multilateral gestionados por las organizaciones internacionales pertinentes y abogó por el uso de marcos de negociación multilaterales en lugar de recurrir al uso unilateral de la fuerza para la gestión de las crisis de proliferación nuclear, como en el caso de Irán. Esto es un buen presagio y refleja el horizonte a largo plazo de la política de no-proliferación de la UE, en la búsqueda de la erradicación de las fuentes de proliferación, y no simplemente su limitación, y la difusión de la cultura europea de seguridad nuclear. Además, sin descuidar la "alta política" de no-proliferación, como demuestra su participación en las crisis de proliferación, la UE invierte mucho en la cooperación en cuestiones técnicas como el desarrollo de la capacidad de terceros países. Esta cooperación no siempre evoluciona sin problemas, ya que la frontera entre lo técnico y lo político es a menudo borrosa y la competencia económica es significativa, como en el caso del comercio de tecnologías nucleares sensibles.

Por último, la condicionalidad es un principio rector omnipresente de las actividades de no-proliferación de la UE. Este principio básico se combina con cierto grado de pragmatismo para sacar el máximo provecho de la participación de la UE, o para tergiversar el argumento a fin de evitar el daño que podría haber causado una agenda política ambiciosa pero poco realista. La UE ha sufrido durante mucho tiempo la infame brecha entre expectativas y capacidades, y es alentador comprobar que los problemas potencialmente desestabilizadores, como la no-proliferación nuclear, se tratan con cautela. Es cierto que desde 2003 la UE no es sólo un financiador, sino un actor político en este ámbito. Sin embargo, esta actualización de funciones suele ir acompañada de un

asterisco. Por ejemplo, la UE tiene un impacto limitado a la hora de impulsar la política de las cuestiones clave del TNP. En este caso, se debe hacer hincapié no sólo en la perspectiva del impacto limitado, sino también en el hecho de encontrar un papel distintivo en las negociaciones y no quedar paralizado en un tema tan deletéreo y divisivo. En la misma línea, los objetivos de la estrategia en relación con las tecnologías nucleares sensibles no se han cumplido y la UE parece centrarse cada vez más en mejorar la aplicación de las normas y acuerdos de no-proliferación existentes. Una vez más, es importante que la UE solidifique el actual marco regulatorio previo a cualquier intento de avanzar. Esta es otra indicación de pragmatismo a la luz de un entorno de negociación externa poco propicio.

El segundo parámetro crítico que condiciona las interacciones internacionales de la UE en el ámbito de la no-proliferación es la competencia interna y externa de la UE. Internamente, la Estrategia Europea de No-Proliferación comprometió a la Comisión Europea en la no-proliferación, desencadenando una rivalidad interinstitucional entre la Comisión y la Secretaría General del Consejo de la UE. Sin embargo, la creación del SEAE después de Lisboa ha creado un aparato burocrático unificado que participa en la aplicación de la política de no-proliferación de la UE, lo que ha mejorado el funcionamiento institucional interno de la propia UE. La dimensión exterior de las competencias de la UE también se ha beneficiado de los avances de Lisboa, por ejemplo, en la crisis de Irán, durante algún tiempo la UE3 disfrutó de un consenso permisivo atípico por parte de los demás Estados miembros que apenas reaccionaron ante la marginación de la maquinaria institucional y de formulación de políticas de la UE. Las posiciones originales carecían intencionadamente de claridad para permitir que la UE3 tomase la iniciativa en las negociaciones. Sin embargo, el Alto Representante se convirtió en el negociador principal con Teherán y permaneció en esta posición incluso después de que la cuestión iraní fuera multilateralizada para incluir a los miembros del CSNU. Javier Solana parecía representar cada vez más no sólo a Occidente, sino también a Rusia y China, reforzando la imagen de la UE como interlocutor y negociador creíble. *Ceteris paribus*, es razonable esperar que este papel continuará y tal vez se ampliará gradualmente en la era posterior a Lisboa. Además, la aportación del SEAE en la delegación de la UE durante la RevCon de 2010 fue en muchos aspectos un paso positivo hacia la constitución de un bloque de negociación unificado, lo cual indica un potencial cambio en la posición de la UE en las RevCon. Ahora bien, la competencia en el ámbito de la no-proliferación

nuclear entre la UE y los Estados miembros es evidente: los Estados mantienen su presencia autónoma en las RevCon y expresan sus propias posiciones, siendo a menudo activos en formaciones alternativas fuera de la UE, como la CNA o el Grupo de los Diez de Viena. Esta situación es problemática en términos políticos, y resta atención a la UE como entidad política. También es problemático en términos analíticos, ya que esto hace más difícil determinar de manera concluyente el papel y el impacto de la UE en las negociaciones.

El tercer parámetro que merece una mayor atención es el contexto de negociación en el que la UE busca un papel internacional. En el plano bilateral, en las dos crisis de proliferación nuclear examinadas, la UE ha tenido un desempeño notablemente bueno, al menos en términos de resultados políticos. A pesar de las diferencias, los Estados miembros de la UE acordaron por primera vez imponer sanciones autónomas para los objetivos de no-proliferación que afectan a un sector energético muy sensible. Sin embargo, el impacto de las acciones de la UE ha sido muy diferentes simplemente porque el poder de negociación de la UE en los dos casos variaba. Irán era extremadamente vulnerable a un embargo económico dirigido a sus exportaciones de petróleo, mientras que India era un actor demasiado relevante internacionalmente, y con el cual varios Estados miembros de la UE tenían intereses comerciales, que tratar de coartar su comercio exterior hubiera resultado a largo plazo imposible. En este sentido, el revés sufrido en varias ocasiones con India, que rechazó sistemáticamente cualquier inclusión de la condicionalidad política al libre comercio con la UE, confirma también la importancia del poder de negociación y el contexto de negociación en el que la UE funciona. Además, es importante tener en cuenta el papel instrumental de Estados Unidos en la dinamización del comportamiento de la UE sobre el terreno, en particular en las RevCon. La posición de la UE sobre las cuestiones de no-proliferación nuclear y el énfasis en el multilateralismo se hizo en gran medida como oposición al unilateralismo de Estados Unidos. En otras palabras, la UE es una organización más bien reactiva en lugar de un actor proactivo, que actúa principalmente en respuesta al liderazgo de Estados Unidos. Sin embargo, el no ser un líder global no debe ser malinterpretado como si no tuviese ningún papel. En vista de la innegable supremacía estadounidense, la UE ha adoptado una perspectiva más pragmática y centrada en las regiones vecinas para apoyar la no-proliferación, garantizar la uniformidad de los controles de exportación de productos de doble uso, tecnologías y materiales sensibles, y mejorar los controles fronterizos a lo largo

de su frontera para frenar el tráfico de materiales sensibles. Este no implica una división explícita del trabajo entre la UE y los Estados Unidos, sino más bien una diferente priorización presupuestaria y política que permite una relación cooperativa y simbiótica más que antagónica. Esta cooperación, sin embargo, es en gran medida una vía unidireccional, y muy pocas políticas europeas han influido realmente en Estados Unidos. Este hecho continúa preocupando la evolución futura de esta relación. Si la UE sigue concentrando sus recursos en los países vecinos con poca contribución en las regiones de interés para los Estados Unidos, la queja con respecto al reparto de la carga en términos de gobernanza global resurgirá. La UE parece ser consciente de la necesidad de ampliar el ámbito geográfico de aplicación de su política de no-proliferación y ha dado tímidos pasos en esta dirección, prestando más atención, por ejemplo, a Oriente Medio. En este sentido, finalmente se ha reconocido que la noción de una cascada de proliferación y el surgimiento del terrorismo de alto impacto como una amenaza existencial para los Estados y las sociedades han sido exagerados ya que resultaría extremadamente difícil a un terrorista o a cualquier actor no-estatal adquirir o usar armas nucleares. No obstante, desde el año 2003, la combinación de los desarrollos políticos, económicos, y tecnológicos han cambiado la configuración del sistema internacional de tal forma que generan mayor incertidumbre, tanto en términos globales como regionales con importantes implicaciones para Europa. Hay nuevas tecnologías que han aparecido o han alcanzado su madurez en las dos últimas décadas que no fueron ni siquiera planteadas cuando se diseñó la estrategia de 2003. Sin embargo, las implicaciones de las nuevas y emergentes tecnologías para la seguridad global y regional, y la cuestión de la necesidad de diseñar nuevos marcos reguladores para contener sus potenciales efectos nocivos es ahora uno de los elementos clave de los principales debates sobre seguridad internacional.

El cuarto parámetro radica en una contradicción conceptual entre el apoyo a la igualdad soberana de los Estados y la distinción desigual entre los regímenes liberales y los antiliberales. Esta contradicción es claramente evidente en el propio régimen de no-proliferación nuclear y en su norma suprema, el TNP, que la UE apoya incondicionalmente. No cabe duda de que el TNP fue desde el principio y sigue siendo un compromiso entre el pluralismo y el anti-pluralismo: el objetivo del TNP es abolir las armas nucleares, generando así igualdad, pero distingue entre los derechos y obligaciones de los Estados nucleares y los Estados no nucleares, reconociendo así la desigualdad. La Unión Europea suele responder en el marco del pluralismo, haciendo hincapié en las

tradiciones jurídicas de la igualdad soberana. Sin embargo, la UE también es promotora del liberalismo, que de hecho socava el pluralismo soberano, porque valora más los valores liberales-democráticos que la soberanía. Esta ambigüedad conceptual explica por qué es difícil que la UE actúe en el marco del TNP, en particular en lo que respecta a la cuestión del desarme.

El quinto parámetro es la opción europea por los instrumentos de poder blando, la cual ha definido una estrategia de objetivos limitados, con una clara falta de priorización y un notable grado de ambigüedad. La Estrategia no prevé en modo alguno la desaparición de las armas de destrucción masiva y sólo considera su existencia como una amenaza en la medida en que puedan ser adquiridas por Estados o grupos terroristas. Esto ha tenido graves consecuencias prácticas ya que, como hemos visto en las dos últimas décadas, el estado del régimen de no-proliferación nuclear ha empeorado en lo que respecta a la aceptación y la legitimidad de las reglas y normas que lo componen. La proliferación de las armas de destrucción masiva sigue siendo un problema importante para la Unión, pero faltan medidas concretas de respuesta a esta amenaza. A este respecto, es sorprendente que el principal documento de examen y actualización de la estrategia de la UE, la Estrategia Global de 2016, preste poco o ninguna atención a las amenazas que plantea a la UE la proliferación de las armas de destrucción masiva.

Por otra parte, es encomiable que la UE se comprometa activamente a alentar la universalización del TNP y que contribuya a fortalecer las organizaciones que ya están establecidas para hacerlo. Sin embargo, la mayor parte del apoyo de la UE ha sido más bien de carácter no polémico y técnico, lo que hace que los objetivos de la Estrategia de No-Proliferación no se hayan alcanzado en gran medida, lo que a su vez demuestra la falta de aceptación de las normas de la UE en la esfera de la no-proliferación por gran parte de la comunidad internacional. La continuidad del TNP es el objetivo primordial de la UE y, con este fin, la UE está dispuesta a adoptar un instrumento "sustitutivo" y a involucrarlo en cuestiones de demandas equivocadas. Toda reformulación, tanto en términos conceptuales como de instrumentos de acción y enfoques del régimen de no-proliferación nuclear, supondrá un examen a fondo de la política de no-proliferación de la UE, y probablemente la adopción de un nuevo enfoque en lo que respecta a los mecanismos e instrumentos de adopción de decisiones en consonancia con el entorno estratégico identificado en la Estrategia Global de 2016. En este sentido, la UE debería examinar conceptualmente la justificación de la condicionalidad en relación con la

Estrategia Global a fin de elaborar un marco de acción claro y unificado que abarque la forma de hacer frente a las amenazas a la no-proliferación nuclear en situaciones en que ésta se convierta en un obstáculo para promover otros intereses. Así pues, la UE debe emprender un nuevo esfuerzo dedicado a abordar los problemas relacionados con las armas de destrucción masiva, incluido un examen a fondo del sustrato normativo y los instrumentos para aplicar su política de no-proliferación.

El sexto parámetro surge como resultado del carácter más bien burocrático de la arquitectura de la UE. El funcionamiento aislado de las instituciones encargadas de la seguridad internacional y la no-proliferación no ha resultado ser la forma más eficaz de abordar la cuestión y más bien ha dado lugar a una sensación de que la UE no es un actor coherente y significativo en el ámbito de la no-proliferación. Sin embargo, en un esfuerzo por resolver la cuestión, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, el Servicio Europeo de Acción Exterior centralizó muchas políticas de no-proliferación. Si bien esto ha dado lugar a una mejor coordinación con organismos internacionales como el OIEA, las divisiones internas sobre otras cuestiones aún persisten. En cierto sentido, a pesar de los esfuerzos para llegar a una posición común en muchas cuestiones, la no-proliferación sigue siendo ante todo una política nacional. Esto hace que la aparición de la UE como un actor unificado y estratégico sea bastante complicado.

Las estrategias que guiaron la política de no-proliferación de la UE han hecho de las amenazas de las armas de destrucción masiva una cuestión central en el marco de la PESC. Aunque las estrategias enmarcaron la no-proliferación como una cuestión horizontal dentro de la PESC y trataron de integrar la política de no-proliferación con las relaciones exteriores, en concreto, el comercio y la cooperación al desarrollo, se establecieron pocos vínculos entre la nueva política exterior de no-proliferación y las políticas internas existentes sobre mitigación de la amenaza QBRN. Por tanto, las estrategias convirtieron de hecho la no-proliferación de armas de destrucción masiva en una política intergubernamental, un ámbito en el que el mandato de la Comisión era limitado.

El séptimo parámetro es el hecho de que la PESC funciona por consenso, haciendo que el Consejo de la UE deba lograr un acuerdo interno antes de posicionarse sobre una cuestión de política exterior. Así pues, las actitudes divergentes hacia las armas nucleares entre los Estados miembros promueven un enfoque selectivo que privilegia la no-proliferación sobre el desarme en la agenda de la UE. Debido a la multiplicidad de

posiciones sobre cuestiones nucleares, la UE sólo ha podido tomar aquellas iniciativas en las que todos estaban de acuerdo. Esto ha dado lugar a un enfoque selectivo de las cuestiones relativas a las armas nucleares. Incluso dentro del ámbito de la no-proliferación, el nivel de atención dedicado a las distintas cuestiones ha variado sustancialmente. Mientras que algunos de ellos han sido objeto de la acción de la UE, otros apenas se han tratado o incluso se han descuidado por completo. Llamativamente, y aún a pesar de haber adoptado documentos estratégicos en la materia, los esfuerzos de la UE en materia de no-proliferación no se han guiado por nada parecido a una estrategia a largo plazo. Más bien, los objetivos que se ha fijado la Unión han sido objetivos a medio plazo cuyo contexto puede situarse en algún lugar entre la conservación del *statu quo* nuclear y las propuestas de gran alcance de los Estados con vocación de desarme.

En conclusión, partiendo de la propia Estrategia Europea de No-Proliferación como documento marco o guía de actuación, esta de por sí establece unas metas u objetivos a alcanzar bastante ambiguos o no lo suficientemente ambiciosos, ejemplos de ellos serían el rol que debe tener la UE en las RevCon o en materia de desarme nuclear. Esto a su vez se debe en gran medida a la heterogeneidad de preferencias de los Estados miembros con respecto al régimen de no-proliferación nuclear. Todo ello lleva a que las posiciones comunes adoptadas en el Consejo de la UE sean un común denominador, que, si bien cumple con los requisitos de la estrategia, no son lo suficientemente claras o ambiciosas como para evitar la contestación a la UE. Esto a su vez ha llevado a la UE a ser vista como una potencia en favor del *status quo* en el régimen de no-proliferación nuclear en detrimento de un rol más transformador. Esto en gran medida se debe a la propia contradicción conceptual que representa la Estrategia Europea de No-Proliferación sobre todo a la hora de abordar cuestiones como el TNP y las RevCon, ya que observamos el apoyo a la igualdad soberana de los Estados, es decir, favorecer que todos los Estados de la comunidad internacional formen parte del TNP, y del régimen más amplio de no-proliferación nuclear, y a su vez favorece la desigualdad estructural del propio TNP entre Estados nucleares y no nucleares.

Cabe también señalar la disposición en la Estrategia Europea de No-Proliferación por el uso de instrumentos de poder blando como instrumentos para operacionalizar la política de no-proliferación de la UE, así como el apoyo técnico o no polémico como factores que acentúan la contestación a la UE ya que se percibe que esta no es capaz de abordar aquellas cuestiones que son políticamente sensibles. Al mismo tiempo, esto ha llevado en

algunos casos, como hemos observado en el capítulo sobre asistencia técnica y financiera, a identificar una brecha de atribución de resultados para con la acción de la UE.

Otra cuestión es el rol reactivo de la UE en el régimen de no-proliferación nuclear, y más concretamente con respecto a su acción en las crisis de proliferación, la cual en gran medida depende de la posición y acción de otros. El ejemplo más claro que hemos podido ver de esto es el papel que jugó, y sigue jugando, la UE en las negociaciones con Irán, el cual está extremadamente condicionado por la voluntad e intereses de Estados Unidos, lo cual da la imagen de la UE como un actor no autónomo.

A nivel interno, también hemos podido observar que la actual arquitectura institucional de la Unión Europea no favorece que esta no sea contestada. Concretamente, las tensiones entre las posiciones intergubernamentales, favorecidas por los Estados miembros, y supranacionales, favorecidas por instituciones como la Comisión o el Parlamento, han llevado en ocasiones a que la UE haya sido incapaz de actuar en ciertas materias. Por ejemplo, el hecho de que la Comisión Europea sea la institución encargada de la política comercial común, pero que nunca haya logrado desarrollar su rol como representante de la UE en materia de comercio nuclear ni en el GSN. Al mismo tiempo, el hecho de que las decisiones de la PESC deban ser adoptadas por consenso ha limitado en gran manera las ambiciones de las mismas. Si bien, siempre han sido adoptadas acorde con los principios y objetivos de la Estrategia Europea de No-Proliferación, el consenso necesario para ello ha menguado el alcance de las decisiones.

Con respecto a la prospectiva, o futuros escenarios, de la UE en el régimen de no-proliferación nuclear caben señalar una serie de potenciales futuros desarrollos en el marco de la política comunitaria de no-proliferación nuclear. En primer lugar, existe una clara oportunidad para que la UE inyecte voluntad política en los preparativos de la próxima Conferencia de Revisión del TNP. Tiene la legitimidad y la credibilidad para hacerlo, sobre todo en un contexto en el que Estados Unidos se ha desvinculado recientemente de los principales acuerdos y foros con respecto a esta materia. Este impulso negativo, reforzado ahora por los casos actuales de la agenda internacional, debe romperse para evitar que el TNP siga en peligro.

A modo de evitar el debacle sufrido en la RevCon de 2015, se han lanzado dos iniciativas para promover el enfoque gradualista hacia el desarme nuclear. Durante la PrepCom de 2020, Estados Unidos lanzó la iniciativa denominada CEND, impulsada por los avances

del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares. Creó un grupo de trabajo que reunía tanto a funcionarios como a miembros de la sociedad civil de 31 países de tres categorías de Estados: poseedores de armas nucleares, tanto dentro como fuera del TNP, sus aliados y otros. Se celebraron tres reuniones del grupo de trabajo, en julio y noviembre de 2019, así como virtualmente en septiembre de 2020, con el objetivo de identificar formas de mejorar la seguridad internacional y eliminar los obstáculos que impiden el progreso hacia el desarme. La iniciativa se basa en la idea de que la mejora del fomento de la confianza facilitará el progreso hacia el desarme, y no al revés. Ahora bien, esto no ha hecho más que generar mayor contestación con respecto al propio régimen de no-proliferación nuclear ya que esta iniciativa, presenta un clima de seguridad deteriorado como un obstáculo para el desarme, sin identificar la falta de voluntad política como un obstáculo para el desarme en sí mismo. También se le ha criticado por pasar por alto el hecho de que los esfuerzos de control de armamentos y desarme durante la Guerra Fría tuvieron lugar en un entorno de seguridad tenso, y facilitaron la distensión, y no al revés.

Paralelamente, Suecia lanzó una iniciativa denominada "*Stepping Stones*", también conocida como "Iniciativa de Estocolmo para el Desarme Nuclear". Su reunión inaugural tuvo lugar en Estocolmo en junio de 2019, y fue seguida por una reunión ministerial de sus 16 miembros en Berlín en febrero de 2020. Además del anfitrión sueco, entre los miembros se encuentran Alemania, Argentina, Canadá, España, Finlandia, Indonesia, Japón, Jordania, Kazajistán, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, República de Corea y Suiza. La Iniciativa de Estocolmo constituye un intento de revivir las medidas y los compromisos acordados anteriormente, y de reconstituir el consenso en torno a ellos. Según los miembros de la Iniciativa de Estocolmo, entre ellas se encuentran las 13 medidas de la RevCon del año 2000 y el Plan de Acción de 64 puntos de la RevCon de 2010, que "*siguen siendo válidos y constituyen la base para seguir avanzando en la plena aplicación del tratado y lograr un mundo libre de armas nucleares*"¹⁹³.

No obstante, el hecho de que tanto los Estados nucleares como los Estados no nucleares de la UE apoyen iniciativas en esta materia totalmente distintas no deja de vislumbrar y/o mostrar al exterior la fragmentación de las posiciones de los Estados miembros en esta materia y, en consecuencia, la propia fragmentación de la UE. En la RevCon de

¹⁹³ Véase Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, "Reunión ministerial de la Iniciativa de Estocolmo para el desarme nuclear", 27 de febrero de 2020 (<https://www.swedenabroad.se/en/embassies/un-geneva/current/news/stockholm-initiative-for-nuclear-disarmament/oad>)

2020/2022, la UE pretende impulsar un catálogo de medidas que ha acordado, y que reflejan en gran medida el Plan de Acción de 64 puntos acordado en la RevCon de 2010, que fue objeto de un amplio consenso en su momento. Desde ese punto de vista, las expectativas respecto a la próxima RevCon se centran en preservar los avances logrados hasta ahora y evitar que se deshagan los logros anteriores, más que en dar pasos ambiciosos y audaces. Ahora bien, y dado el hecho de la entrada en vigor del TPAN, es probable que la próxima RevCon esté dominada por las controversias en torno al nuevo Tratado. Se corre el riesgo de que vuelvan a salir a la luz las divisiones sobre el Tratado que afloraron durante la última edición.

Como defensora de un enfoque multilateral del régimen internacional de no-proliferación, la UE corre el riesgo de ver disminuida su contribución al éxito de la conferencia por los signos de disensión interna. Un fracaso de la RevCon tendría repercusiones muy negativas para la UE. Aunque, por el momento, los signatarios del TPAN siguen comprometidos con el TNP, existe el riesgo de que se retiren del Tratado por la frustración que les produce la falta de progreso en el pilar del desarme. A su vez, esto complicaría aún más el apoyo de la UE al TNP, ya que se le dejaría la tarea de ayudar a reconstruir un régimen de no-proliferación y desarme debilitado y cada vez más fragmentado.

Por otro lado, la Iniciativa Humanitaria y la firma del TPAN exacerbaban la fractura intra-europea sobre el desarme nuclear. La agudización de la controversia sobre la urgencia de avanzar en el desarme nuclear se refleja en la incapacidad de la UE para articular prioridades comunes antes de la RevCon de 2015, rompiendo con una tradición establecida. Aunque la UE había preparado un catálogo de prioridades conjuntas en previsión de todas las RevCon de este siglo, la Iniciativa Humanitaria causó tal controversia que el Consejo de la UE no llegó a acordar ninguna para 2015. En su lugar, la UE enumeró unas prioridades vagas en las conclusiones del Consejo, lo que pone de manifiesto la magnitud del desacuerdo (Portela 2020). En consecuencia, la RevCon de 2015 fue el escenario de un lamentable episodio de discordia de la PESC en un foro internacional. Al mismo tiempo, el desacuerdo entre defensores y detractores del TPAN no es principalmente intra-europeo, sino que refleja una brecha que se extiende a la comunidad más amplia del TNP.

La cuestión del desarme nuclear siempre ha sido divisiva en el contexto de la UE. Sin embargo, con el reciente giro hacia el discurso de la Iniciativa Humanitaria, ha cobrado mucha más relevancia en los debates intracomunitarios. La consecución de un "mínimo

común denominador" se ha hecho cada vez más difícil; de hecho, es probable que la UE no haya estado tan profundamente dividida en esta cuestión particular como lo está ahora desde la década de 1990. A juzgar por las declaraciones de los distintos países, el enfoque del desarme nuclear seguirá siendo la principal línea divisoria entre los Estados miembros en el actual ciclo quinquenal de revisión del TNP.

En segundo lugar, aunque la UE no es un Estado, tiene muchas características de un estado: tiene un territorio con fronteras abiertas en la zona Schengen, una población (combinación de la gente de los estados miembros de la UE, que tienen todo un pasaporte europeo), habla con una sola voz sobre la política comercial, tiene una política de investigación, industrial y social. La UE tiene su propia moneda (limitada a la zona euro). Desde el Tratado de Maastricht, tiene incluso una política exterior y de seguridad común (incluida la defensa), aunque sigue siendo intergubernamental y por lo tanto menos importante que las políticas exteriores nacionales, especialmente las de los Estados más grandes de la UE. No obstante, la integración europea en materia de defensa se está profundizando lentamente. La Comisión Europea, ya bajo el mandato de Jean-Claude Juncker, invirtió recursos en proyectos industriales de defensa conjuntos a través del Fondo Europeo de Defensa (FED). La actual Comisión Europea, bajo la dirección de Ursula von der Leyen, tiene objetivos aún más ambiciosos y se ve a sí misma como la primera Comisión "geopolítica".

Esta dinámica plantea una pregunta que hasta ahora era tabú: ¿Necesita la UE tener su propio arsenal nuclear? Se supone que cuanto más se convierte la UE en una potencia económica y política, más necesita sus propios instrumentos de defensa que deberían incluir las armas nucleares, ya que las armas nucleares están vinculadas al poder duro o tradicional, pero rara vez se habla de ello.

Los defensores de este enfoque deben de estar de acuerdo en que las armas nucleares son poderosas y legítimas. Podemos distinguir tres subescenarios: En primer lugar, existe la idea de una disuasión nuclear ampliada explícita por parte de Francia que sea aceptada por al menos otro Estado miembro de la UE, lo que todavía no es el caso. Corresponde a la idea de una disuasión concertada tal como la propuso Francia después de sus ensayos nucleares en 1995. El presidente Chirac afirmó en ese momento que "*se trata de sacar todas las consecuencias de una comunidad de destino, de un creciente y entrelazados intereses vitales*" (apud. Jasper y Portela 2010 p.158). Sin embargo, la idea seguía siendo bastante vaga. Para Jacques Mellick, ministro de defensa de Francia que inició el

concepto, significaba "*el establecimiento de un mecanismo de consulta sobre el uso de armas nucleares*" (apud. Tertrais 2019, p.53). En ese momento, la mayoría de los políticos de Europa estaban en contra o no se pronunciaban. Javier Solana, entonces ministro de asuntos exteriores español, lo comparó con "*empezar a construir una casa desde el tejado hacia abajo*" (apud. Tertrais 1999, p.60).

Sin embargo, a un par de políticos alemanes de la CDU-CSU como Friedbert Pflüger y Wolfgang Schauble les gustó la idea en ese momento. También en Bélgica algunos demócratacristianos de alto nivel, como los ex primeros ministros Mark Eyskens y Wilfried Martens, estaban a favor. Respectivamente en 2001 y 2015, el presidente Chirac y el presidente Hollande repitieron el mismo concepto. Una vez que esta idea fuera aceptada formalmente por uno o más países de la UE se podría hablar de la europeización de las armas nucleares francesas.

Un primer paso, podría ser la creación de una agrupación informal que tiene como objetivo fomentar el surgimiento de una cultura estratégica europea común, similar a la Iniciativa Europea de Intervención que también fue establecida por Francia. Esto puede incluir la reciente idea del presidente Macron de tener un diálogo estratégico entre los Estados miembros de la UE (o algunos de ellos) sobre el papel de las armas nucleares francesas en la seguridad europea. En su discurso de febrero de 2020, el presidente Emmanuel Macron propuso a los demás Estados miembros de la UE participar en los ejercicios de las fuerzas nucleares francesas. Johann Wadephul, un político alemán de la CDU, fue uno de los únicos políticos que reaccionó positivamente al discurso.

Un paso más allá es un sistema de doble clave, como las bombas nucleares tácticas de Estados Unidos en Europa Occidental. Las armas nucleares francesas podrían ser estacionadas en otros estados miembros de la UE y el gobierno francés podría entregar las bombas a los pilotos locales en tiempos de guerra. El ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing favoreció esa idea. Después de la elección de Trump, Roderich Kiesewetter, portavoz de política exterior del partido conservador alemán y miembro del parlamento de la CDU, también defendió esta opción, refiriéndose a la necesaria posición diplomática internacional de la UE. En un informe del Bundestag de 2017 se afirmaba que las armas nucleares francesas podrían utilizarse en respuesta a la activación de la cláusula de defensa mutua de la UE y que sería legal la cofinanciación de las armas nucleares francesas por Alemania o por cualquier otro Estado miembro de la UE. Lo mismo se aplicaba al estacionamiento de armas nucleares francesas en suelo alemán.

Un Estado federal europeo podría heredar las armas nucleares francesas. Según los defensores de la eurobomba, esto no sería contrario al TNP, ya que ese escenario fue previsto por Alemania cuando se adhirió al tratado en 1975. Los opositores no están de acuerdo y creen que violaría el TNP. Como los dos últimos escenarios son probablemente sólo opciones a largo plazo, el debate en el corto plazo se centrará en el primer escenario. Ahora bien, esto podría afectar de manera negativa a la imagen exterior de la UE como actor en materia de no-proliferación nuclear. Jasper y Portela (2010, pp.162-63) afirman:

"En lugar de representar un paso hacia el desarme, la sustitución de un elemento de disuasión nuclear dominado por los Estados Unidos por un equivalente franco-británico reforzaría la creciente percepción entre los Estados no poseedores de armas nucleares de que los Estados con armas nucleares no están dispuestos a cumplir sus compromisos, lo que socavaría aún más la legitimidad de los esfuerzos de no proliferación".

Esto puede tener graves repercusiones para la supervivencia del TNP, el cual ya está siendo contestado abiertamente por gran parte de la comunidad internacional.

En tercer lugar, cualquier alternativa al JCPOA podría haber tenido consecuencias trágicas, y haría a todos menos seguros, tanto en Europa como en Estados Unidos y en Oriente Medio. No olvidemos que el acuerdo nuclear ha evitado una carrera de armamentos nucleares en una de las regiones más frágiles y volátiles del mundo; ha garantizado que Irán no pueda adquirir un arma nuclear; ha aportado beneficios económicos al pueblo iraní; y ha abierto nuevos canales para la diplomacia y el diálogo entre Teherán y Washington D.C. Preservar el acuerdo redunda en beneficio de todos y es también esencial para la credibilidad de la diplomacia multilateral y el régimen de no-proliferación nuclear.

Dado el estancamiento del acuerdo nuclear, los partidarios del JCPOA esperan naturalmente que los resultados de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de noviembre de 2020 den lugar a otro cambio de política. Antes de explorar cómo la posición de Europa entre los Estados Unidos e Irán puede diferir bajo la presidencia de Biden, vale la pena revisar los factores que jugaron un papel en los éxitos del pasado y los fallos de esta relación triangular.

Como la UE es tanto un actor internacional por derecho propio como una unión de Estados, una posición coherente de sus miembros es una condición *sine qua non* para cualquier acción de política exterior. Por lo tanto, la coordinación entre los Estados miembros de la UE es crucial, en particular después de que el Reino Unido abandonara

la Unión a principios de 2020. En particular, al ponderar su condición de garante de la seguridad frente a Rusia, Estados Unidos tiene influencia sobre muchos de los Estados más pequeños de la UE para los que la alineación general con Washington D.C. es más importante que una posición política particular. Crucialmente, puede tener aún más influencia sobre el Reino Unido, ya que la perspectiva de un acuerdo comercial entre Estados Unidos y el Reino Unido podría llevar a Londres a abandonar el actual consenso del EU3 sobre la política para con Irán.

Sólo después de una convergencia de intereses y causas preferidas de acción a través del Atlántico, el expediente nuclear avanzó. Los esfuerzos anteriores de Europa para lograr que Irán se comprometiera no tuvieron éxito sin el respaldo de Estados Unidos. De la misma manera, ni siquiera la máxima presión de Washington D.C. ha hecho que Teherán se desmorone, entre otras cosas porque los firmantes del acuerdo insisten, con los europeos al frente, que el acuerdo se mantenga.

Europa por sí sola tiene poca influencia sobre Irán. Sus promesas de proteger a las empresas europeas de los efectos de las sanciones de Estados Unidos y de establecer un canal de pago separado no han logrado mantener un flujo comercial considerable. En cambio, algunos iraníes consideran que Europa no reconoce las dificultades de mantener una posición independiente de Washington D.C.

Cinco años después de la conclusión del acuerdo de Viena y tras las decisivas elecciones presidenciales tanto en Estados Unidos como en Irán, es evidente que la influencia europea ha declinado con respecto a Washington D.C. y Teherán. Mientras que el primero está irritado y molesto por la negativa de Europa a seguir su línea de política dura, el segundo está inmensamente frustrado por la falta de voluntad política e influencia económica real por parte de Europa. Curiosamente, la presidencia de Joe Biden tiene el potencial de cambiar mucho de esto.

En 2021, el acuerdo sigue estando en vigor y Estados Unidos podría volver a formar parte del mismo. Esto no significa, sin embargo, que pueda haber una vuelta al *status quo ante* antes de que Washington D.C. se retire del acuerdo. Años de sanciones e intimidación no sólo han endurecido las posiciones en las capitales de todo el mundo, sino que también han creado hechos sobre el terreno que deben superarse mediante una mayor diplomacia. Esto significa que, a pesar de estar de acuerdo en principio en llegar a otro acuerdo con

Irán, los europeos y la administración Biden todavía tendrían que negociar sobre cómo hacerlo.

Los intereses estratégicos de la UE con respecto a la República Islámica implican tres objetivos interconectados: en primer lugar, mantener el régimen internacional de no-proliferación nuclear y evitar que Irán, o cualquier otro país, desarrolle un arma nuclear; en segundo lugar, evitar una verdadera guerra interestatal en la que participe Irán y se arriesgue ir a una mayor inestabilidad regional; y en tercer lugar, demostrar la capacidad de la UE para actuar en la escena internacional (Adebahr 2017). La UE había logrado estos tres objetivos con el JCPOA, y los responsables de las políticas europeas se han aferrado al acuerdo desde entonces.

Tal y como hemos señalado anteriormente, Irán ya ha actuado en respuesta a la campaña de máxima presión de los Estados Unidos, desde aumentar los niveles de enriquecimiento y superar otros límites impuestos a su programa nuclear (ej. Construcción de centrifugadoras), hasta atacar a las fuerzas de los Estados Unidos con base en Iraq y amenazar con abandonar el Tratado de No-Proliferación Nuclear de 1968.

Hasta ahora, las partes restantes del acuerdo nuclear han logrado preservar la arquitectura del mismo a pesar de las circunstancias. El objetivo ha sido tropezar hasta las elecciones de Estados Unidos para ver si una nueva apertura es posible para resucitar el acuerdo con la administración Biden. Mientras que una victoria de Trump podría haber significado el fin del acuerdo y oscurecer aún más las perspectivas de diplomacia entre los Estados Unidos e Irán, con este resultado electoral, las dos partes podrían llegar a un nuevo entendimiento sobre el programa nuclear iraní en algún momento durante el mandato que se base en el acuerdo original.

Si Irán adopta medidas más extremas respecto de sus actividades nucleares, como un aumento importante de sus niveles de enriquecimiento o la reducción del acceso a los observadores internacionales, hará casi imposible que la Unión Europea mantengan su compromiso con el acuerdo a corto plazo. También hay factores fuera del control iraní y estadounidense que podrían tener repercusiones, como un posible aumento de los ataques israelíes contra objetivos nucleares iraníes.

En el transcurso de la administración Trump, Europa e Irán han logrado evitar el colapso del acuerdo nuclear. Habiendo llegado tan lejos, tendrán que trabajar duro para evitar el colapso total del acuerdo. Con la victoria de Joe Biden en los comicios electorales de

noviembre de 2020, podría permitir a los Estados Unidos volver al marco existente del acuerdo nuclear. Para la UE, esto ha supuesto reanudar su papel de mediador constructivo entre Washington D.C. y Teherán, tal y como estamos viendo en las conversaciones que se están llevando a cabo en Viena desde abril de 2021.

En cuarto lugar, es probable que la India siga siendo un desafío de alto perfil para el régimen de no-proliferación nuclear en el futuro previsible y si la Unión Europea quiere ser un actor creíble en el ámbito de la no-proliferación no puede evitar esta cuestión. A corto plazo, el tema más apremiante de la agenda es la posible adhesión de la India al GSN y, por lo tanto, en el régimen de no-proliferación nuclear más amplio, sin romper del todo las normas fundamentales del mismo. En esencia, la India sería el primer Estado miembro del GSN que no está reconocido por el TNP. Aunque la ratificación del TNP no es un requisito formal para ser miembro del GSN, la pertenencia de la India recompensaría a un Estado con armas nucleares no reconocido con los beneficios y privilegios de la pertenencia sin necesidad de renunciar a sus armas nucleares. Esto sentaría un precedente potencialmente peligroso para otros Estados poseedores de armas nucleares y podría, por consiguiente, socavar la estabilidad del régimen. Al mismo tiempo, sin embargo, puede ser difícil resistir continuamente la presión de una importante potencia nuclear como la India, que quiere unirse a instituciones clave del régimen de no-proliferación nuclear. En resumen, una nueva versión de los debates y discusiones sobre la exención del GSN estará en la agenda de la no-proliferación en un futuro próximo. Aunque un gran número de actores volverán a desempeñar un papel clave, incluyendo grandes potencias como Brasil y China, también serán protagonistas los Estados miembros de la UE, que constituyen más de la mitad del total de miembros del GSN. El principal desafío para la UE será aprender de las divisiones pasadas y buscar el mejor acuerdo posible para la estabilidad del régimen de no-proliferación. Esto incluiría, en particular, concesiones más concretas de la India a cambio para ser miembro del GSN indio.

Dada la complejidad de las cuestiones en juego, todos los actores deberían evitar las posiciones maximalistas y centrarse en objetivos ambiciosos, pero potencialmente alcanzable. Por un lado, los países escépticos tienen que aceptar pragmáticamente que un actor como la India no puede ser excluido del régimen de no-proliferación nuclear para siempre, especialmente si cuenta con el apoyo de los principales actores tanto dentro como fuera de la UE. Iniciativas como las relativas a los efectos humanitarios de las armas

nucleares, en las que Austria, uno de los principales países escépticos, participa de manera central, deberían seguir siendo amplios foros para debatir el desarme nuclear en lugar de crear obstáculos específicos para la inclusión de la India en el régimen de no-proliferación. Por otra parte, los países que en general apoyan a la India tienen que aceptar que la adhesión de este país no debería ser un éxito seguro para la India. En otras palabras, el objetivo final debería ser la adhesión al GSN de la India a cambio de una serie de concesiones por parte de esta que fortalecerían sustancialmente el régimen de no-proliferación nuclear. Como se ha señalado anteriormente, impulsar la cuestión de la adhesión de la India al TNP es probable que sea contraproducente. Como la India no aceptará el desarme nuclear para adherirse al TNP, el exceso de promoción de la adhesión al TNP será percibido como una inoportuna “charla” por parte de los países occidentales. De igual manera, apoyar las ideas de la India de integrarse al TNP como un Estado con armas nucleares es demasiado controvertido para los Estados miembros de la UE.

Lo ideal sería que los Estados miembros de la UE adoptaran una decisión del Consejo en la que se esbozaran estos objetivos, ya sea abordando específicamente el caso de la India o la cuestión de la integración de los actores atípicos en el régimen de no-proliferación nuclear en general. Sin embargo, la mayor armonización oficiosa de las posiciones nacionales individuales en relación con estos objetivos, especialmente en el grupo de trabajo pertinente del Consejo, es probablemente más realista. Esto no significa que los Estados miembros de la UE deban condicionar cualquier futura integración de la India en el régimen de no-proliferación a estos objetivos. Dado el compromiso de algunos Estados miembros de la UE con la adhesión de la India al GSN, podría decirse que ya es demasiado tarde. Pero los objetivos deberían ser perseguidos de manera más consistente y vigorosa por todos los Estados miembros en las negociaciones formales, en particular los debates del GSN sobre la adhesión de India, y en el contexto del diálogo sobre seguridad de la asociación estratégica de la UE con India. Los debates sobre la exención del GSN han demostrado que la falta de una posición negociadora europea fuerte y ambiciosa puede conducir a resultados no óptimos. Aunque todos los Estados miembros se abstuvieron de oponerse a la exención, sus divisiones impidieron cualquier concesión específica e importante de la India, aparte de la moratoria voluntaria de los ensayos nucleares y la promesa de armonizar los controles de las exportaciones indias de acuerdo con las directrices del GSN. Un frente unido de los Estados miembros de la UE podría haber presionado con más fuerza para obtener concesiones más concretas, como

mecanismos eficaces para examinar las promesas de la India. Una posición europea más sólida sobre la India y la no-proliferación también podría constituir la base para una cooperación más estrecha entre la UE y la India en ámbitos como el uso pacífico de la energía y tecnología nuclear.

A corto plazo, el desarrollo de la relación entre la India y la UE en el ámbito de la no-proliferación dependerá en gran medida de las políticas del primer ministro Narendra Modi. Aunque el partido de Modi, fue el responsable de los ensayos de armas nucleares de 1998, los expertos coinciden en gran medida en que, en consonancia con las ideas del liberalismo, el Gobierno de la India estará dominado por las cuestiones económicas y los vínculos más estrechos con otros grandes países del este de la India, en particular Australia y Japón. Al mismo tiempo, también podría adoptar políticas más polémicas con respecto a China, su principal rival en Asia. En palabras de un analista, es probable que la política exterior de Modi sea una mezcla de geopolítica nacionalizada y geoeconomía conveniente. Hay claras señales de que India continuará con sus pragmáticas políticas nucleares y cosechará los beneficios de la exención del GSN, por lo tanto, el escenario más probable a corto plazo es ciertamente la continuación del *status quo* basado en el pensamiento liberal, donde la India se integra más en el comercio nuclear internacional pero no se une a los acuerdos o instituciones internacionales de no-proliferación sin relevancia para el comercio nuclear.

En el futuro a medio y largo plazo, los gobiernos europeos también tienen que contemplar escenarios más desafiantes. Es posible imaginar, por ejemplo, que el Gobierno de la India llegue a percibir la necesidad de llevar a cabo una nueva serie de ensayos de armas nucleares o de aumentar drásticamente el número de sus ojivas nucleares. Huelga decir que esa medida pondría en peligro los acuerdos nucleares bilaterales de la India, en particular con Estados Unidos, y su creciente integración en el régimen de no-proliferación y reformularía su papel en los asuntos nucleares en los años venideros. Un entendimiento común básico entre los Estados miembros de la Unión Europea sobre las cuestiones nucleares en la India ayudaría sin duda a preparar mejor a Europa para cualquier eventualidad de ese tipo y garantizaría la estabilidad permanente del régimen de no-proliferación nuclear.

Por otra parte, se pueden identificar muchas áreas potenciales para una asociación de no-proliferación. La primera de ellas podría ser la cooperación en materia de seguridad nuclear, incluso mediante la colaboración entre los centros de excelencia de ambas partes,

que podrían realizar investigaciones conjuntas o complementarias en materia de medicina forense nuclear, la formación de personal de aduanas o de fronteras, o el intercambio de información o de prácticas óptimas sobre los desafíos cibernéticos que se plantean comúnmente en los tiempos venideros. La investigación y el desarrollo conjuntos sobre reactores nuevos y más resistentes a la proliferación es otra área llena de posibilidades.

Habiendo permanecido distanciados en materia de no-proliferación nuclear durante muchas décadas, la India y la Unión Europea tienen muchas posibilidades de establecer una asociación significativa en los tiempos actuales. Existe una preocupación compartida sobre la no-proliferación que tal vez se sienta con igual intensidad, y existe la voluntad de explorar soluciones comunes. Las posibilidades son inmensas y ambas partes deben explotarlas con prudencia para promover una causa que es fundamental para la seguridad internacional. Será interesante ver cómo la cuestión de la no-proliferación nuclear que tradicionalmente ha mantenido a la India y la UE distanciadas durante tanto tiempo podría convertirse en el ancla para forjar una nueva asociación en materia de seguridad.

En quinto lugar, la mayor parte de los foros formales e informales, revisados en el capítulo octavo de la presente tesis, mantienen en sus agendas propuestas que no han conseguido avanzar en los últimos años y que los Estados no nucleares siguen valorando como claves para crear un clima de transparencia necesario para el desarme nuclear. Una mayor comunicación y confianza forma parte de todas las estrategias de reducción de riesgos vinculados a las armas nucleares.

Las propuestas y los enfoques para la reducción de riesgos, son diferentes según la perspectiva adoptada, pero la gran mayoría continúan defendiendo como esenciales algunos de los compromisos que se alcanzaron en los 13 pasos de la RevCon del año 2000 y en el plan de acción de la RevCon de 2010, incluso si se consideran poco factibles a corto plazo.

En este sentido, el secretario general de Naciones Unidas presentó una serie de propuestas en el documento *Securing our common future: An agenda for disarmament*, publicado en 2018. El documento pretende ser una propuesta integral que abarca armas convencionales y de destrucción masiva, pero desde el principio se aprecia que, con amplio consenso internacional en el ámbito químico y biológico, son las armas nucleares las que despiertan mayor preocupación y a ellas dedica buena parte del documento. Partiendo de la situación de una nueva carrera de armamentos, con gastos en defensa superiores a lo que se ha

conocido desde la caída del muro de Berlín, se centra en los riesgos que suponen las nuevas tecnologías, la preocupación por la parálisis en desarme, el retroceso que supone el fin de los acuerdos bilaterales de control de armamentos y las dificultades de cooperación y diálogo entre las potencias nucleares en un mundo multipolar.

El secretario general no esquivo los debates que ocupan un lugar preeminente en la agenda nuclear como la posible incompatibilidad entre el TNP y el TPAN o los argumentos sobre la necesidad de que la seguridad sea una precondition para el desarme. Respecto al primero, señala que *“las consideraciones humanitarias y de seguridad no son mutuamente excluyentes y ambas apoyan y apuntalan la urgencia de todos los esfuerzos de la comunidad internacional”* (UNODA 2018). Respecto al segundo, indica que en un momento en que se han incrementado las tensiones internacionales y los conflictos *“muchos han recurrido a la falacia de que la seguridad solo puede alcanzarse a través de la fuerza de las armas y no mediante la sabiduría del diálogo y la cooperación”* (UNODA 2018). La única forma segura de prevenir el uso de las armas nucleares es el desarme.

La agenda de Naciones Unidas para el desarme se centra así pues en los cinco Estados nucleares reconocidos por el TNP, pero sería deseable extender la responsabilidad a todos los Estados nucleares. El peligro es que los Estados que no forman parte de los organismos e instrumentos multilaterales y se sitúan al margen del derecho internacional se vean recompensados con un menor nivel de exigencia por parte de la comunidad internacional. Puede ser una invitación a que otros Estados decidan mantenerse al margen de los acuerdos multilaterales, y así debilitar aún más el actual régimen de no-proliferación nuclear.

En resumen, la agenda de desarme de Naciones Unidas es un llamamiento a todos los Estados, a la sociedad civil, al sector privado y, en especial, a los cinco Estados nucleares a la reducción del papel de las armas nucleares en las políticas y doctrinas nucleares. La UE, haciendo uso de sus credenciales multilaterales, debería implicarse más en este debate y/o proceso impulsado por las Naciones Unidas.

Por último, cabe abordar el futuro de la investigación académica con respecto a la política europea de no-proliferación nuclear. Dado el número de instituciones especializadas en materia de no-proliferación y desarme, la investigación académica puede adoptar un enfoque de estudio de casos, comparando la financiación y las actividades de la UE, o

examinar de forma más amplia todos los organismos de no-proliferación para destacar el enfoque institucional general de la UE sobre el régimen internacional de no-proliferación nuclear. La comparación del papel de la UE en los regímenes de armas convencionales y no convencionales también incluye los regímenes adicionales de control de las exportaciones que se ocupan de ambos sistemas de armas, como el Régimen de Control de Tecnologías de Misiles, el Código de Conducta de La Haya contra la Proliferación de los Misiles Balísticos, el Acuerdo de Wassenaar y el Comité Zangger. A corto plazo, el área de investigación más prometedora parece ser la intensificación de las relaciones entre la UE y el OIEA en campos tan diversos, y políticamente relevantes, como la seguridad nuclear, la multilateralización del ciclo del combustible nuclear y la crisis nuclear iraní.

Sin embargo, aún quedan muchos retos en términos de análisis e investigación: la UE sigue siendo un actor relativamente nuevo y difícil de comprender en el ámbito de la no-proliferación nuclear. Al mismo tiempo, la no-proliferación nuclear es un ámbito político muy reservado, lo que dificulta el acceso a los documentos pertinentes, lo que a su vez hace esencial el uso extensivo de la inteligencia de fuentes abiertas y entrevistas. Además, muchos de los temas que se tratan en el ámbito de la no-proliferación nuclear suelen ser extremadamente técnicos y difíciles de entender para los profanos, lo que requiere un tiempo adicional para familiarizarse con los temas en cuestión. No obstante, los importantes avances de la UE como actor en las instituciones internacionales de no-proliferación en las últimas dos décadas hacen que merezca la pena seguir investigando de forma sistemática, no sólo desde una perspectiva estrecha de no-proliferación, sino también dentro de un contexto más amplio de relaciones interinstitucionales entre la UE y las instituciones internacionales.

En este sentido, debido a lo innovador de la aproximación teórica empleada, así como la ausencia de estudios importantes en la materia, la presente tesis doctoral abre la puerta a futuros investigadores y centros de investigación (tanto universitarios como *think tanks*) al desarrollo de programas de estudios e investigación en la materia, y más concretamente en España donde las políticas comunitarias en materia de no-proliferación no han sido abordadas de manera sistemática.

Bibliografía

Fuentes Primarias

- Tratados

Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance (1963) *Text of the Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space, and Under Water*, pp. 1-48

Comission Européenne (1951) *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. pp. 1-193

Comission Européenne (1957) *TRAITÉ instituant la Communauté Économique Européenne*. pp. 1-349

Diario Oficial de la Unión Europea (2010) *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. pp. 1-110

Diario Oficial de la Unión Europea (2012) *Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica*. pp. 1-107

Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. [online] Un.org. Disponible en: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>. [Acceso 1 may. 2022]

United Nations Office for Disarmament Affairs (1968) *Treaty on the Non-Proliferation of nuclear weapons* [online] Un.org. Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text/>. [Acceso 1 may. 2022]

- Naciones Unidas

United Nations (1958). *Proceedings of the Second United Nations International Conference on the Peaceful Uses of Atomic Energy*. Geneva: United Nations, pp.1-400.

- Asamblea General de Naciones Unidas

United Nations General Assembly (1946) *Establishment of a Commission to Deal with the Problems Raised by the Discovery of Atomic Energy*. A/RES/1(I) p.9

United Nations General Assembly (1960) *Resolution Adopted by The General Assembly During its Fifteenth Session on The Suspension of Nuclear and Thermo-Nuclear Tests*. A/Res/1577 (XV). p.4

United Nations General Assembly (1960a) *Resolution Adopted by The General Assembly During its Fifteenth Session on The Suspension of Nuclear and Thermo-Nuclear Tests*. A/Res/1578 (XV). p.4

United Nations General Assembly (1961) *Resolution Adopted by The General Assembly During its Sixteenth Session on The Prevention of The Wider Dissemination of Nuclear Weapons*. A/Res/1665 (XVI). p.5

United Nations General Assembly (1965) *Resolution Adopted by The General Assembly During Its Twentieth Session on The Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. A/Res/2028(XX). pp.7-8

United Nations General Assembly (1968) *Resolution Adopted by The General Assembly During Its Twenty-second Session on The Treaty on The Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. A/Res/2373 (XXII). pp.5-7

United Nations General Assembly (2021). *Nuclear-Weapon-Free States Demand Immediate End to Deterrence Policies, Start of Dismantling Atomic Arsenals, as First Committee Continues General Debate | Meetings Coverage and Press Releases*. [online] www.un.org. Available at: <https://www.un.org/press/en/2021/gadis3665.doc.htm> [Acceso 23 Abr. 2022].

- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

United Nations Security Council (1968) *Resolution Adopted by The Security Council at Its 1433RD Session on Question of Measures to Ensure the Security of Non-Nuclear-Weapon States Parties to The Treaty on The Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. S/Res/255. p.13

United Nations Security Council (1991) *Resolution 687*. New York, pp. 1-10

United Nations Security Council (1998) *Resolution 1172*. New York, pp. 1-3

United Nations Security Council (2004) *Resolution 1540*. New York, pp. 1-4

United Nations Security Council (2006). *Resolution 1696*. New York, pp.1-3

United Nations Security Council (2006a). *Resolution 1737*. New York, pp.1-9.

United Nations Security Council (2007). *Resolution 1747*. New York, pp.1-9.

United Nations Security Council (2008). *Resolution 1803*. New York, pp.1-7.

United Nations Security Council (2010) *Resolution 1929*. New York, pp.1-15

United Nations Security Council (2011) *Resolution 1977*. New York, pp.1-6

United Nations Security Council (2015) *Resolution 2231*. New York, pp. 1-124

United Nations Security Council (2016) *Resolution 2325*. New York, pp.1-6

- Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme

Dunn, L.A. (2019). *Reversing the slide: Intensified Great Power Competition and the Breakdown of the Arms Control Endeavour*. United Nations Institute for Disarmament Research, pp.1–17.

Yudin, J.I. (2010). *Multilateralization of the nuclear fuel cycle: The need to build trust*. New York: United Nations Institute for Disarmament Research, pp.1-152.

- Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas

United Nations Office for Disarmament Affairs (2018). *SECURING OUR COMMON FUTURE An Agenda for Disarmament*. [online] unoda-epub.s3.amazonaws.com. Available at: <https://unoda-epub.s3.amazonaws.com/i/index.html?book=sg-disarmament-agenda.epub>. [Acceso 1 May 2022]

- Organismo Internacional de la Energía Atómica

International Atomic Energy Agency (1964). The Geneva Conference - How it Began. *International Atomic Energy Agency Bulletin*, 6-3, p.3.

International Atomic Energy Agency (1967) *Contract for the transfer of enriched uranium and plutonium for a research reactor in Iran. Signed at Vienna, on 10 March, at Teheran, on 10 May, and at Vienna, on 7 June 1967*. No. 8866 [online] Disponibl en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20614/volume-614-I-8866-English.pdf> [Acceso 8 Oct. 2021].

International Atomic Energy Agency (1968) *The Agency's Safeguard System*. INFCIRC/66/Rev.2. pp. 1-21

International Atomic Energy Agency (1971) *The Text of The Safeguards Agreement Relating to The Bilateral Agreement Between India and The United States of America*. INFCIRC/154. pp.1-14

International Atomic Energy Agency (1972) *The Structure and Content of Agreements Between the Agency and States Required in Connection with The Treaty On The Non-Proliferation Of Nuclear Weapons*. INFCIRC/153. pp.1-34

International Atomic Energy Agency (1973) *Text of the Agreement between Belgium, Denmark, the Federal Republic of Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, The European Atomic Energy Community and the Agency in connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. INFCIRC/193. pp.1-36

International Atomic Energy Agency (1973a) *The Formulation of Certain Provisions in Agreements under the Agency's Safeguard System*. GOV/1621. pp.1-3

International Atomic Energy Agency (1978). *Communication Received from Certain Member States Regarding Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment or Technology*. INFCIRC/254. pp.1-19

International Atomic Energy Agency (1978) *The Text of The Agreement Of 6 September 1976 Between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, The European Atomic Energy Community and The Agency In Connection With The Treaty On The Non-Proliferation Of Nuclear Weapons*. INFCIRC/263. pp.1-35

International Atomic Energy Agency (1981) *The Text of The Agreement Of 27 July 1978 Between France, The European Atomic Energy Community and The International Atomic Energy Agency for The Application of Safeguards in France*. INFCIRC/290. pp.1-45

International Atomic Energy Agency (1988) *Agreement Amending the Above-Mentioned Agreement (With Annex). Signed At Vienna on 9 December 1988*. No. 8865. [online] Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201562/volume-1562-I-8865-English.pdf> [Acceso 8 Oct. 2021].

International Atomic Energy Agency (1992). *Communications Received from Certain Member States Regarding Guidelines for The Export of Nuclear Material, Equipment and Technology*. INFCIRC/254/Rev.1/Part 2. pp.1-19

International Atomic Energy Agency (1993). *Communications Received from Certain Member States Regarding Guidelines for The Export of Nuclear Material, Equipment and Technology*. INFCIRC/254/Rev.1/Part 1/ Mod. 1. pp.1-19

International Atomic Energy Agency (1998). *The Evolution of IAEA Safeguards*. International Nuclear Verification Series N°2. Viena, pp. 1-85

International Atomic Energy Agency (2000). *Communication Received from The Permanent Mission of The Netherlands on Behalf of The Member States of The Nuclear Suppliers Group*. INFCIRC/539/Rev.1 pp.1-11

International Atomic Energy Agency (2001). *IAEA Safeguards Glossary*. Viena: International Atomic Energy Agency, pp.1–230

International Atomic energy Agency (2003). *The Safeguards Statement for 2003*. pp.1–14.

International Atomic Energy Agency (2003a) *Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General*. GOV/2003/40. pp. 1-9

International Atomic Energy Agency (2003b) *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran Resolution adopted by the Board on 12 September 2003*. GOV/2003/69 pp. 1-3

International Atomic Energy Agency (2004) *Communication dated 26 November 2004 received from the Permanent Representatives of France, Germany, the Islamic Republic*

of Iran and the United Kingdom concerning the agreement signed in Paris on 15 November 2004. INFCIRC/637 pp.1-4.

International Atomic Energy Agency (2005). *Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle - Expert Group Report to The Director General Of The International Atomic Energy Agency*, Vienna pp.1–190.

International Atomic Energy Agency (2005a). *Management of High Enriched Uranium for Peaceful purposes: Status and Trends*. IAEA-TECDOC-1452 Vienna, pp.1–58.

International Atomic Energy Agency (2006) *Communications Received from Certain Member States Regarding Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment and Technology*. INFCIRC/254/Rev.8/Part 1. pp.1-19

International Atomic Energy Agency (2006a) *Communication dated 31 May 2006 received from the Permanent Missions of France, Germany, the Netherlands, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America*. GOV/INF/2006/10. pp.1-5

International Atomic Energy Agency (2006c). *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran*. GOV/2006/27 p.1-3

International Atomic Energy Agency (2006d). *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*. Vienna: OECD Nuclear Energy Agency and the International Atomic Energy Agency, pp.1–243.

International Atomic Energy Agency (2008). *Communication dated 10 September 2008 received from the Permanent Mission of Germany to the Agency regarding a "Statement on Civil Nuclear Cooperation with India"*. Vienna, p. 1-3

International Atomic Energy Agency (2010). *Safeguards Statement for 2010*. pp.1–22.
International Atomic Energy Agency (2010a). *Agreement Reached on Integrated Safeguards in European Union*. [online] www.iaea.org. Disponible en: <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/agreement-reached-integrated-safeguards-european-union> [Acceso 2 Nov. 2021].

International Atomic Energy Agency (2011) *Communication Received from the Permanent Mission of the Netherlands regarding Certain Member States' Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment and Technology*. INFCIRC/254/Rev.10/Part 1a. pp.1-19

International Atomic Energy Agency (2011a) *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran*. GOV/2011/65, pp.1–25.

International Atomic Energy Agency (2012) *Communication Received from the Permanent Mission of the United States of America to the International Atomic Energy Agency on Behalf of the Member States of the Nuclear Suppliers Group*. INFCIRC/539/Rev.5. pp.1-11

International Atomic Energy Agency (2013) *Communication Received from the Permanent Mission of the Czech Republic to the International Atomic Energy Agency regarding Certain Member States' Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment and Technology*. INFCIRC/254/Rev.12/Part 1a. pp.1-125

International Atomic Energy Agency (2013a) *Overview of EU support to the International Atomic Energy Agency (IAEA) in the field of nuclear safety, safeguards, security and technical cooperation financed during the current Multiannual Financial Framework 2007-2013*. pp.1-3

International Atomic Energy Agency (2013b). *Safeguards Statement for 2013*. pp.1–20.

International Atomic Energy Agency (2014). *IAEA and Iran Conclude Talks in Connection with Implementation of Framework for Cooperation*. [online] www.iaea.org. Disponible en: <https://www.iaea.org/newscenter/news/iaea-and-iran-conclude-talks-connection-implementation-framework-cooperation> [Acceso 4 Dec. 2020].

International Atomic Energy Agency (2014a). *IAEA Safeguards Overview*. [online] www.iaea.org. Disponible en: <https://www.iaea.org/publications/factsheets/iaea-safeguards-overview>. [Acceso 1 May 2022]

International Atomic Energy Agency (2014b). *Advances in Nuclear Forensics: Countering the Evolving Threat of Nuclear and Other Radioactive Material out of Regulatory Control*. Viena: International Atomic Energy Agency, pp.1–162.

International Atomic Energy Agency (2015) *Joint Comprehensive Plan of Action implementation and verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015)*. GOV/2015/72. pp.1-4

International Atomic Energy Agency (2015a). *Guidance for states implementing comprehensive safeguards agreements and additional protocols*. Vienna: International Atomic Energy Agency. pp.1-102

International Atomic Energy Agency (2015b). *IAEA Safeguards Serving Nuclear Non-Proliferation*. Vienna: IAEA Department of Safeguards, pp.1–24

International Atomic Energy Agency (2015c). *Nuclear Forensics in Support of Investigations*. Vienna: IAEA Nuclear Security Series No. 2-G (Rev.1), pp.1–80.

International Atomic Energy Agency (2016) *Communication received from the Permanent Mission of the Republic of Korea to the International Atomic Energy Agency regarding Certain Member States' Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment and Technology*. INFCIRC/254/Rev.13/Part 1. pp.1-90

International Atomic Energy Agency (2016a). *Board of Governors*. [online] www.iaea.org. Disponible en: <https://www.iaea.org/about/governance/board-of-governors>. [Acceso 17 Apr. 2021]

International Atomic Energy Agency (2016). *Non-Proliferation Treaty*. [online] www.iaea.org. Disponible en: <https://www.iaea.org/topics/non-proliferation-treaty>. [Acceso 1 May. 22]

International Atomic Energy Agency (2016a). *About the TC programme*. [online] www.iaea.org. Disponible en: <https://www.iaea.org/services/technical-cooperation-programme/about> [Acceso 21 Apr. 2022].

International Atomic Energy Agency (2017). *IAEA and EU Strengthen Cooperation in Nuclear Activities*. [online] www.iaea.org. Disponible en: <https://www.iaea.org/newscenter/news/iaea-and-eu-strengthen-cooperation-in-nuclear-activities> [Acceso 17 Apr. 2021].

International Atomic Energy Agency (2018). *European Union co-funded projects*. [online] www.iaea.org. Disponible en: <https://www.iaea.org/about/partnerships/european-union/european-commission-funded-projects> [Acceso 21 Apr. 2022].

International Atomic Energy Agency (2019) *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015)*. GOV/INF/2019/16, pp.1–7.

International Atomic Energy Agency (2019a). *IAEA LEU Bank Becomes Operational with Delivery of Low Enriched Uranium*. [online] www.iaea.org. Disponible en: <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/iaea-leu-bank-becomes-operational-with-delivery-of-low-enriched-uranium> [Acceso 21 Abr. 2022].

International Atomic Energy Agency (2020) *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015)*. GOV/2020/51, pp. 1-8

International Atomic Energy Agency (2021). *Joint Statement by the Vice-President and the Head of Atomic Energy Organization of the Islamic Republic of Iran and the Director General of the International Atomic Energy Agency*. [online] www.iaea.org. Disponible en: <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/joint-statement-by-the-vice-president-and-the-head-of-atomic-energy-organization-of-the-islamic-republic-of-iran-and-the-director-general-of-the-international-atomic-energy-agency> [Acceso 8 Oct. 2021].

Murakami, K., Zuccaro-Labelarte, G., Bevaart, L. and Tolba, A. (2007). Beyond NPA and toward Integrated Safeguards in Countries of the European Union. *Department of Safeguards. International Atomic Energy Agency*, pp.1–7.

Organismo Internacional de la Energía Atómica (1997) *Modelo De Protocolo Adicional Al (A Los) Acuerdo(S) Entre El (Los) Estado(S) Y El Organismo Internacional De Energía Atómica Para La Aplicación De Salvaguardias*. INFCIRC/540 (Corregido). pp.1-71

Organismo Internacional de la Energía Atómica (2004) *Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica de Irán*. GOV/2004/90. pp.1-3

Organismo Internacional de la Energía Atómica (2004a) *Aplicación del Acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica del Irán*. GOV/2004/83. pp. 1-35

Organismo Internacional de la Energía Atómica (2007) *Comunicación recibida de los Representantes Permanentes de Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido ante el Organismo acerca de la cooperación multilateral en materia de seguridad energética en apoyo del artículo IV del Tratado sobre la no proliferación nuclear*. INFCIRC/713. pp.1-4

Organismo Internacional de la Energía Atómica (2007a) *Comunicación de fecha 30 de mayo de 2007 recibida de la Misión Permanente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ante el OIEA, titulada "Compromisos de enriquecimiento: sistema voluntario para el acceso fiable al combustible nuclear"* INFCIRC/707. pp.1-4

Organismo Internacional de la Energía Atómica (2007b) *Comunicación recibida del Representante Permanente de Alemania ante el OIEA relativa a la propuesta de Alemania sobre la multilateralización del ciclo del combustible nuclear*. INFCIRC/704. pp.1-5

Organismo Internacional de la Energía Atómica (2007c) *Comunicación recibida del Ministro Federal de Relaciones Europeas e Internacionales de Austria respecto de la propuesta austriaca sobre la multilateralización del ciclo del combustible nuclear*. INFCIRC/706. pp.1-3

Organismo Internacional de la Energía Atómica (2011) *Comunicación de fecha 16 de noviembre de 2011 recibida de la Delegación de la Unión Europea ante las organizaciones internacionales con sede en Viena sobre la cooperación internacional de la Unión Europea en apoyo de los usos de la energía nuclear con fines pacíficos*. INFCIRC/830. pp.1-6

- Conferencias de Revisión del TNP

Documentos finales de las conferencias:

1985 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1985) *Final Document Part I*. NFT/CONF.III/64/I. Disponible en: <https://reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/npt/history-of-the-npt-1975-1995> [Acceso 1 May. 22]

1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1995) *Final Document Part I Organization and work of the Conference*. New York, pp.1-20.

2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (2000) *Final Document Volume I Part I Review of the operation of the Treaty, taking into account the decisions and the resolution adopted by the 1995 Review and Extension Conference Improving the effectiveness of the strengthened review process for the Treaty Part II Organization and work of the Conference*. NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II). pp.1-35

2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (2010) *Final Document Volume I Part I Review of the operation of the Treaty, as provided for in its article VIII (3), taking into account the decisions and the resolution adopted by the 1995 Review and Extension Conference and the Final Document of the 2000 Review Conference Conclusions and recommendations for follow-on actions Part II Organization and work of the Conference*. NPT/CONF.2010/50 (Vol. I). pp.1-49

2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (2010a) *2010 NPT Review Conference Action Plan from the Final Document adopted by 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. pp.1-46

2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (2015) *Draft Final Document, Volume I, Part I: Review of the operation of the Treaty, as provided for in its article VIII, taking into account the decisions and the resolution adopted by the 1995 NPT Review and Extension Conference, the Final Document of the 2000 Review Conference and the conclusions and recommendations for follow-on actions of the 2010 Review Conference*. NPT/CONF.2015/R.3. pp.1-24

2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (2015a) *Draft Final Document, Volume I, Part II: Organization and work of the Conference*. NPT/CONF.2015/R.2. pp.1-7

Comité Preparatorio de la Conferencia de Revisión del Tratado:

Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (2007) *Multilateralization of the nuclear fuel cycle/guarantees of access to the peaceful uses of nuclear energy Working paper submitted by the European Union*. NPT/CONF.2010/PC.I/WP.61. pp.1-2

Preparatory Committee for the 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (2019) *Note verbale dated 23 April 2019 from the Government of Japan addressed to the Chair of the Committee Working paper submitted by Japan*. NPT/CONF.2020/PC.III/WP.29. pp.1-5

- Organización del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares

Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization (2010). *EU CONTRIBUTES EUR 5 MILLION TO STRENGTHEN CTBTO VERIFICATION READINESS*. [online] Available at: <https://www.ctbto.org/press-centre/press-releases/2010/eu-contributes-eur-5-million-to-strengthen-ctbto-verification-readiness/> [Acceso 22 Sep. 2021].

- Unión Europea

- Comisión Europea

Comisión Europea (2003). *INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Funcionamiento del Control de Seguridad de EURATOM en 2002*. Bruselas, pp.1-32.

Comisión Europea (2021). *RECOMENDACIÓN (UE) 2021/1700 DE LA COMISIÓN De 15 De septiembre De 2021 Relativa a Los Programas Internos De Cumplimiento Para Los Controles De La Investigación Relacionada Con Productos De Doble Uso En Virtud Del Reglamento (UE) 2021/821 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo Por El Que Se Establece Un Régimen De La Unión De Control De Las exportaciones, El corretaje, La Asistencia técnica, El Tránsito Y La Transferencia De Productos De Doble Uso*. OJ L 338, 23.9.2021, pp.1-52

European Commission (1983) *AGREEMENT in the form of an exchange of letters between the European Atomic Energy Community (Euratom) and the Government of Canada, amending the Agreement between the European Atomic Energy Community (Euratom) and the Government of Canada of 6 October 1959 for cooperation in the peaceful uses of atomic energy*.85/C 191/03. pp.16-32

European Commission (1998). *Report To the European Parliament and The Council on The Application of Regulation (Ec) 3381/94 Setting Up a Community System of Export Controls Regarding Dual-Use Goods*. Bruselas: Commission of The European Communities, pp.1–20.

European Commission (2004). *Proposal for a REGULATION OF THE COUNCIL establishing an Instrument for Stability*. Bruselas, pp.1-43.

European Commission (2006) *The Instrument for Stability: Strategy Paper 2007-2011* [online] Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede120710ifsstrategy_/sede120710ifsstrategy_en.pdf [Acceso 12 Dec. 2010].

European Commission (2011) *GREEN PAPER The dual-use export control system of the European Union: ensuring security and competitiveness in a changing world*. COM(2011) 393 final. pp.1-20

European Commission (2012). *Report From the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions on the implementation of the Instrument for Nuclear Safety Cooperation Second Report - Action Programmes for 2010 and 2011*. Bruselas, COM(2012) 771 final pp.1–33.

European Commission (2013) *Overview of EU support to the International Atomic Energy Agency (IAEA) in the field of nuclear safety, safeguards, security and technical cooperation financed during the current Multiannual Financial Framework 2007-2013*. pp.1-3

European Commission (2013a) *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Concerning measures to ensure a high level of network and information security across the Union*. COM/2013/048 final - 2013/0027 (COD) pp.1-48

European Commission (2013b). *The European Commission Cooperative Support Programme: Activities and Cooperation*. [online] EU Science Hub - European Commission. Available at: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/contributions-conferences/european-commission-cooperative-support-programme-activities-and-cooperation-0> [Acceso 21 Mar. 2021].

European Commission (2014). *Report on the Implementation of Euratom Safeguards in 2013*. Bruselas: Directorado General de ENergía, pp.1–23.

European Commission and European External Action Service (2012) *EU efforts to strengthen nuclear security*. Brussels: Joint Staff Working Document – SWD(2012)70, pp.1-87

European Commission and European External Action Service (2014). *EU efforts to strengthen nuclear security*. Brussels: Joint Staff Working Document – SWD(2014) 107 final, pp.1–45.

European Commission (2015) *In Defence of Europe. Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment*. European Political Strategy Centre. Brussels pp. 1-12

European Commission (2018). *An EU Strategy on India*. [online] European External Action Service. Disponible: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-india_factsheet_november_2018.pdf [Acceso 12 Dic. 2010].

European Commission (2019). *COMMISSION RECOMMENDATION (EU) 2019/1318 of 30 July 2019 on Internal Compliance Programmes for dual-use Trade Controls under Council Regulation (EC) No 428/2009*. OJ L 205, 5.8.2019, pp. 1-18

European Commission (2019b). *EU-China Summit: Rebalancing the strategic partnership*. [online] European Commission - European Commission. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2055 [Acceso 21 Abr. 2022].

European Commission (2020) *Draft EU-UK Declarations* [online] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/publications/eu-uk-declarations_en [Acceso 18 Ene. 2022].

European Commission (2020a). *A renewed trade policy for a stronger Europe - Consultation Note* [online] Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158779.pdf [Acceso 18 Ene. 2022].

European Commission (2021). *COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 15.12.2021 amending Implementing Decision C(2021)1940 final on the adoption of the work programme for 2021-2022 within the framework of the Specific Programme*

implementing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation and on its financing, as regards Missions. C/2021/9128 final. pp.1-6

European Commission (2022). *Common Foreign and Security Policy - Performance*. [online] European Commission. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programmes-performance/common-foreign-and-security-policy-performance_en [Acceso 5 Ene. 2022].

European Commission (2022a). *Euratom Research and Training Programme*. [online] European Commission. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/euratom-research-and-training-programme_en [Acceso 21 Abr. 2022].

European Commission (2022b). *European Instrument for International Nuclear Safety Cooperation - Performance*. [online] European Commission. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programmes-performance/european-instrument-international-nuclear-safety-cooperation-performance_en [Acceso 21 Abr. 2022].

European Commission (Sin fecha). *Safeguards to avoid misuse*. [online] energy.ec.europa.eu. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/topics/nuclear-energy/safeguards-avoid-misuse_es [Acceso 6 Abr. 2022].

European Commission (Sin Fecha). *EU CBRN CoE*. [online] cbrn-risk-mitigation.network.europa.eu. Disponible en: https://cbrn-risk-mitigation.network.europa.eu/index_en [Acceso 21 Abr. 2022].

European Commission (Sin Fecha). *Combating illicit trafficking*. [online] joint-research-centre.ec.europa.eu. Disponible en: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/combating-illicit-trafficking_en [Acceso 21 Apr. 2022].

European Commission (Sin Fecha). *EU trade relations with India*. [online] policy.trade.ec.europa.eu. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india_en. [Acceso 1 May. 22]

Ilzkovitz, F., Dierx, A., Kovacs, V. and Sousa, N. (2007). Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century A contribution to the Single Market Review. *European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs*, pp.1–90.

Szymanski, P. (Sin fecha). The EURATOM regional safeguards system. *Directorate for Nuclear Safeguards, Directorate General for Energy European Commission*, pp.1–7.

- Comunidad Europea de la Energía Atómica

Comunidad Europea de la Energía Atómica (2005). *REGLAMENTO (Euratom) No 302/2005 DE LA COMISIÓN de 8 de febrero de 2005 relativo a la aplicación del control de seguridad de Euratom*. DO L 54 de 28.2.2005 pp. 1-71

European Atomic Energy Community (1962). *Cinquième RAPPORT GENERAL sur l'activité de la Communauté*. Brussels: Commission EURATOM, pp.1–265

European Atomic Energy Community (1963). *Sixth General Report on the Activities of the Community*. Brussels: EURATOM Commission, pp.1–325.

European Atomic Energy Community (1965). *Eighth General Report on the Activities of the Community*. Brussels: EURATOM Commission, pp.1–117.

European Atomic Energy Community (1966). *Ninth General Report on the Activities of the Community*. Brussels: EURATOM Commission, pp.1–129.

European Atomic Energy Community (1976). *COMMISSION REGULATION (EURATOM) No 3227/76 of 19 October 1976 concerning the application of the provisions on Euratom safeguards*. DO L 363 de 31.12.1976, pp. 1-57

European Atomic Energy Community (2015). *On the implementation of the obligations under the Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management*. Vienna: Fifth Review Meeting of Contracting Parties, pp.1–100.

EURATOM Supply Agency (2021). *Annual Report*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, pp.1–85.

- Consejo de la Unión Europea

Consejo de la UE (1994) *REGLAMENTO (CE) n° 3381/94 DEL CONSEJO de 19 de diciembre de 1994 por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones de productos de doble uso*. OJ L 367, 31.12.1994. pp.1-7

Consejo de la UE (1994a) *DECISION DEL CONSEJO de 19 de diciembre de 1994 relativa a la acción común adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea referente al control de las exportaciones de productos de doble uso*. OJ L 367 31.12.1994. pp.8-163

Consejo de la UE (1998). *POSICIÓN COMÚN del 23 de abril de 1998 definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre la preparación del Segundo Comité preparatorio de la Conferencia de Revisión del año 2000 de las Partes en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*. OJ L 129 30.04.1998. pp.1-2.

Consejo de la UE (1999) *POSICIÓN COMÚN DEL CONSEJO de 29 de julio de 1999 sobre la contribución de la Unión Europea al fomento de la pronta entrada en vigor del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (CTBT)*. OJ L 204, 4.8.1999. pp.1-2

Consejo de la UE (2000) *REGLAMENTO (CE) No 1334/2000 DEL CONSEJO de 22 de junio de 2000 por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones de productos y tecnología de doble uso*. DO L 159 de 30.6.2000. pp.1-215

Consejo de la UE (2000a) *DECISIÓN DEL CONSEJO de 22 de junio de 2000 por la que se deroga la Decisión 94/942/PESC relativa a la Acción común referente al control de las exportaciones de productos de doble uso*. OJ L 159 30.06.2000. p.218

Consejo de la UE (2001) *DECISIÓN DEL CONSEJO de 9 de abril de 2001 por la que se aplica la Posición común 1999/533/PESC sobre la contribución de la Unión Europea al fomento de la pronta entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT)*. OJ L 99, 10.4.2001. p.3

Consejo de la UE (2001a) *POSICIÓN COMÚN DEL CONSEJO de 23 de julio de 2001 sobre la lucha contra la proliferación de misiles balísticos*. DO L 202 de 27.7.2001 pp.1-2

Consejo de la UE (2003) *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa Segura en un Mundo Mejor*. pp.1-50

Consejo de la UE (2003a) *DIRECTIVA 2003/122/EURATOM DEL CONSEJO de 22 de diciembre de 2003 sobre el control de las fuentes radiactivas selladas de actividad elevada y de las fuentes huérfanas*. DO L 346 de 31.12.2003. pp.57-64

Consejo de la UE (2003b) *DECISIÓN 2003/567/PESC DEL CONSEJO de 21 de julio de 2003 por la que se aplica la Posición Común 1999/533/PESC sobre la contribución de la Unión Europea al fomento de la pronta entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT)*. OJ L 302 20.11.2003. p.53

Consejo de la UE (2005) *ACCIÓN COMÚN 2005/574/PESC DEL CONSEJO de 18 de julio de 2005 sobre el apoyo a las actividades del OIEA en el ámbito de la seguridad y la verificación nucleares y en el marco de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*. DO L 193 de 23.7.2005 pp.10-18

Consejo de la UE (2005d) *POSICIÓN COMÚN 2005/329/PESC DEL CONSEJO de 25 de abril de 2005 sobre la Conferencia de las Partes del Año 2005 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares*. DO L 106 de 27.4.2005 pp.32-35

Consejo de la UE (2006) *REGLAMENTO (CE) No 1717/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de noviembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Estabilidad*. DO L 327 de 24.11.2006. pp.1-11

Consejo de la UE (2006a) *DIRECTIVA 2006/117/EURATOM DEL CONSEJO de 20 de noviembre de 2006 relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado*. DO L 337 de 5.12.2006 pp.21-32

Consejo de la UE (2007) *DECISIÓN DEL CONSEJO de 5 de marzo de 2007 por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil*. DOUE-L-2007-80349 pp.9-17

Consejo de la UE (2007a) *REGLAMENTO (EURATOM) No 300/2007 DEL CONSEJO de 19 de febrero de 2007 por el que se establece un Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear*. DO L 81 de 22.3.2007, pp.1-10

Consejo de la UE (2008) *ACCIÓN COMÚN 2008/588/PESC DEL CONSEJO de 15 de julio de 2008 de apoyo a las actividades de la comisión preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCEN), con objeto de reforzar sus capacidades de observación y verificación y en el marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*. DO L 189 de 17.7.2008 pp.28-35

Consejo de la UE (2008a) *ACCIÓN COMÚN 2008/368/PESC DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2008 de apoyo a la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1540 (2004) en el marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*. DO L 127 de 15.5.2008 pp.78-83

Consejo de la UE (2009) *REGLAMENTO (CE) no 428/2009 DEL CONSEJO de 5 de mayo de 2009 por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso*. DO L 134 de 29.5.2009 pp.1-269

Consejo de la UE (2010) *DECISIÓN DEL CONSEJO de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*. DO L 201 de 3.8.2010 pp.30-40

Consejo de la UE (2010a) *DECISIÓN 2010/430/PESC DEL CONSEJO de 26 de julio de 2010 que establece una red europea de grupos de reflexión independientes sobre la no proliferación, en apoyo de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*. DO L 202 de 4.8.2010 pp.5-9

Consejo de la UE (2011) *DIRECTIVA 2011/70/EURATOM DEL CONSEJO de 19 de julio de 2011 por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos*. DO L 199 de 2.8.2011 pp.48-56

Consejo de la UE (2011a) *REGLAMENTO (UE) No 1232/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de noviembre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) no 428/2009 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso*. DO L 134 de 29.5.2009 pp.26-44

Consejo de la UE (2012) *DECISIÓN 2012/699/PESC DEL CONSEJO de 13 de noviembre de 2012 relativa al apoyo de la Unión a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares con objeto de reforzar sus capacidades de observación y verificación, en el marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*. DOUE-L-2012-82188 pp.27-39

Consejo de la UE (2012a) *REGLAMENTO (UE) No 388/2012 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 19 de abril de 2012 que modifica el Reglamento (CE) no 428/2009 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso*. DO L 129 de 16.5.2012 pp.12-280

Consejo de la UE (2012b) *DECISIÓN 2012/422/PESC DEL CONSEJO de 23 de julio de 2012 que respalda un proceso que lleve a la instauración de una zona sin armas nucleares y demás armas de destrucción masiva en Oriente Próximo*. DOUE-L-2012-81316 pp.67-73

Consejo de la UE (2014) *DIRECTIVA 2014/87/EURATOM DEL CONSEJO de 8 de julio de 2014 por la que se modifica la Directiva 2009/71/Euratom, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares*. DO L 219 de 25.7.2014 pp.42-52

Consejo de la UE (2014a) *REGLAMENTO (UE) No 230/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz*. DO L 77 de 15.3.2014 pp.1-10

Consejo de la UE (2015) *DECISIÓN (PESC) 2015/1837 DEL CONSEJO de 12 de octubre de 2015 relativa al apoyo de la Unión a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE) con objeto de reforzar sus capacidades de observación y verificación, en el marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*. DO L 266 de 13.10.2015 pp.15-29

Consejo de la UE (2016) *DECISIÓN (PESC) 2016/2383 DEL CONSEJO de 21 de diciembre de 2016 sobre el apoyo de la Unión a las actividades del Organismo Internacional de Energía Atómica en los ámbitos de la seguridad nuclear y en el marco de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*. DO L 352 de 23.12.2016 pp.74-91

Consejo de la UE (2018) *DECISIÓN (PESC) 2018/298 DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2018 relativa al apoyo de la Unión a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE) con objeto de reforzar sus capacidades de observación y verificación, en el marco de la ejecución de la estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*. DO L 56 de 28.2.2018 pp.34-45

Consejo de la UE (2019). *Declaración de la Alta Representante, en nombre de la UE, sobre el Tratado de eliminación de misiles nucleares de mediano y corto alcance*. [online] www.consilium.europa.eu. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/07/14/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-intermediate-range-nuclear-forces-inf-treaty/> [Acceso 8 Abr. 2021].

Consejo de la UE (2019a) *REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2019/2199 DE LA COMISIÓN de 17 de octubre de 2019 que modifica el Reglamento (CE) no 428/2009 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones,*

la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso. DO L 338 de 30.12.2019 pp.1-254

Consejo de la UE (2020) *DECISIÓN (PESC) 2020/901 DEL CONSEJO de 29 de junio de 2020 relativa al apoyo de la Unión a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares con objeto de reforzar sus capacidades de observación y verificación, en el marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva.* DO L 207 de 30.6.2020 pp.15-29

Consejo de la UE (2021) *REGLAMENTO (UE) no 2021/821 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de mayo de 2021 por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso.* DO L 206 de 11.6.2021 pp.1-465

Council of the European Union (1994) *COUNCIL DECISION of 25 July 1994 concerning the joint action adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union regarding preparation for the 1995 Conference of the States parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons.* OJ L 205, 8.8.1994 pp.1-2

Council of the European Union (1998). *COMMON POSITION of 26 October 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union on the European Union's contribution to the promotion of nonproliferation and confidence-building in the South Asian region.* OJ L 290, 29.10.1998, pp. 1-2

Council of the European Union (2000) *COUNCIL COMMON POSITION of 13 April 2000 relating to the 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons.* (2000/297/CFSP). OJ L 97, 19.4.2000 pp.1-3

Council of the European Union (2003) *Fight against the proliferation of weapons of mass destruction - EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction.* 15708/03. pp.1-13

Council of the European Union (2003a) *Action Plan for the Implementation of the Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction.* 10354/1/03. pp.1-11

Council of the European Union (2003b) *Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction.* 10352/03, pp.1-5

Council of the European Union (2003c) *COUNCIL COMMON POSITION 2003/805/CFSP of 17 November 2003 on the universalisation and reinforcement of multilateral agreements in the field of non-proliferation of weapons of mass destruction and means of delivery.* OJ L 302, 20.11.2003 pp.34-36

Council of the European Union (2004) *Basic principles for the use of restrictive measures (sanctions).* 10198/1/04 REV 1 PESC 450, pp. 1-3

Council of the European Union (2005) *The European Union Counter-Terrorism Strategy.* 14469/4/05, pp.1-17

Council of the European Union (2005a) *The India-EU Strategic Partnership Joint Action Plan*. 11984/05. pp. 1-23

Council of the European Union (2005b) *COUNCIL COMMON POSITION 2005/329/PESC of 25 April 2005 relating to the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. OJ L 106, 27.4.2005 pp.32-35

Council of the European Union (2006) *EU Strategy against the proliferation of WMD: Monitoring and enhancing consistent implementation*. 16694/06, pp.1-10

Council of the European Union (2007) *Council Regulation (Euratom) No 300/2007 of 19 February 2007 establishing an Instrument for Nuclear Safety Cooperation*. OJ L 81, 22.3.2007 pp.1-10

Council of the European Union (2008) *Council Conclusions and new lines for action by the European Union in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems*. 17172/08 pp.75-87

Council of the European Union (2008a) *Council Conclusions on EU Contribution for the establishment of an IAEA Nuclear Fuel Bank*. 17187/08, pp.1-2

Council of the European Union (2009) *Council conclusions on strengthening chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) security in the European Union - an EU CBRN Action Plan - Adoption*.15505/1/09 REV 1. pp.1-89

Council of the European Union (2009a). *Six-monthly Progress Report on the implementation of the EU Strategy against the proliferation of Weapons of Mass Destruction (2009/I)*.11490/09. pp. 1-49

Council of the European Union (2009b) *Council Directive 2009/71/Euratom of 25 June 2009 establishing a community framework for the nuclear safety of nuclear installations*. OJ L 172, 2.7.2009 pp.18-22

Council of the European Union (2010). *Six-monthly progress report on the implementation of the EU strategy against proliferation of weapons of mass destruction (2010/II)*.

Council of the European Union (2010a) *COUNCIL DECISION 2010/212/CFSP of 29 March 2010 relating to the position of the European Union for the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. OJ L 90, 10.4.2010 pp.8-14

Council of the European Union (2010b) *Draft Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service*. pp.1-13

Council of the European Union (2010c) *COUNCIL DECISION 2010/461/CFSP of 26 July 2010 on support for activities of the Preparatory Commission of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organisation (CTBTO) in order to strengthen its monitoring*

and verification capabilities and in the framework of the implementation of the EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction. OJ L 219, 20.8.2010, p. 7–20

Council of the European Union (2010d) *COUNCIL DECISION of 26 July 2010 concerning restrictive measures against Iran and repealing Common Position 2007/140/CFSP* OJ L 195, 27.7.2010 pp. 1–35

Council of the European Union (2010e) *COUNCIL DECISION 2010/430/CFSP of 26 July 2010 establishing a European network of independent non-proliferation think tanks in support of the implementation of the EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction. OJ L 202, 4.8.2010, p. 5–9*

Council of the European Union (2011) *Council Directive 2011/70/Euratom of 19 July 2011 establishing a Community framework for the responsible and safe management of spent fuel and radioactive waste. OJ L 199, 2.8.2011, p. 48–56*

Council of the European Union (2012) *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia. 11492/12. pp. 1–20*

Council of the European Union (2013) *COUNCIL DECISION 2013/391/CFSP of 22 July 2013 in support of the practical implementation of United Nations Security Council Resolution 1540 (2004) on non-proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery. OJ L 198, 23.7.2013, pp. 40–44*

Council of the European Union (2013a) *Council conclusions on ensuring the continued pursuit of an effective EU policy on the new challenges presented by the proliferation of weapons of mass destruction (WMD) and their delivery systems. Reunión del Consejo de Asuntos Exteriores Luxemburgo, 21 de octubre de 2013, pp.1–3*

Council of the European Union (2013b) *Council Regulation (Euratom) No 237/2014 of 13 December 2013 establishing an Instrument for Nuclear Safety Cooperation. OJ L 77, 15.3.2014, pp. 109–116*

Council of the European Union (2014) *Council Directive 2014/87/Euratom of 8 July 2014 amending Directive 2009/71/Euratom establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations. OJ L 219, 25.7.2014, pp. 42–52*

Council of the European Union (2015) *Council conclusions on the Ninth Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. 8079/15, pp. 1–7*

Council of the European Union (2015a) *COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/1838 of 12 October 2015 amending Decision 2013/391/CFSP in support of the practical implementation of United Nations Security Council Resolution 1540 (2004) on non-proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery. OJ L 266, 13.10.2015, p. 96–96*

Council of the European Union (2016) *COUNCIL DECISION (CFSP) 2016/2001 of 15 November 2016 on a Union contribution to the establishment and the secure management*

of a Low Enriched Uranium (LEU) Bank under the control of the International Atomic Energy Agency (IAEA) in the framework of the EU Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction. OJ L 308, 16.11.2016, pp. 22–28

Council of the European Union (2017) *COUNCIL DECISION (CFSP) 2017/809 of 11 May 2017 in support of the implementation of United Nations Security Council Resolution 1540 (2004) on the non-proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery.* OJ L 121, 12.5.2017, pp. 39–44

Council of the European Union (2020). *Joint Statement - 15th EU-India Summit, 15 July 2020.* [online] www.consilium.europa.eu. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/15/joint-statement-15th-eu-india-summit-15-july-2020/> [Acceso 18 Dic. 2020].

Council of the European Union (2020a) *COUNCIL DECISION (CFSP) 2020/1656 of 6 November 2020 on Union support for the activities of the International Atomic Energy Agency (IAEA) in the areas of nuclear security and in the framework of the implementation of the EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction.* OJ L 372I 9.11.2020, pp. 4–15

Council of the European Union (2021). *Annual Progress Report on the implementation of the European Union Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction (2020).* Brussels: Notices from European Union Institutions, Bodies, Offices and Agencies, pp.1–62.

Council of the European Union (2021a). *Council Conclusions on the 10th Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT).* 13243/21, pp. 1-10

Council of the European Union (Sin fecha). *Council preparatory bodies.* [online] www.consilium.europa.eu. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Acceso 4 Ene. 2022].

Presidency of the Council of the European Union (1998). *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Pakistan nuclear tests.* 47/98 (9031/98, Comunicado de prensa 175), 29 Mayo 1998.

Presidency of the Council of the European Union (1999). *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning Kashmir.* Comunicado de prensa del Consejo 71/99 (10253/99, Presse 229), 20 Julio 1999.

- Parlamento Europeo

European Parliament (1994). *Essen European Council (12/94): Conclusions.* [online] www.europarl.europa.eu. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm [Acceso 11 Abr. 2022].

European Parliament (2010) *European Parliament resolution of 10 March 2010 on the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. P7_TA(2010)0062. OJ C 349E , 22.12.2010, pp. 77–81

European Parliament (2020) *The Future of the INF Treaty and the Impact on the EU* *European Parliament Resolution of 14 February 2019 on the Future of the INF Treaty and the Impact on the European Union*. 2019/2574(RSP). OJ C 449, 23.12.2020, pp. 149–153

Parlamento Europeo (2016) *Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de octubre de 2016, sobre seguridad nuclear y no proliferación*. 2016/2936(RSP). DO C 215 de 19.6.2018, pp. 202-207

Parlamento Europeo (2019) *Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de febrero de 2019, sobre el futuro del Tratado INF y su repercusión en la Unión* (2019/2574(RSP). DO C 449 de 23.12.2020, pp. 149-153

Parlamento Europeo y Consejo de la UE (2013) *DECISIÓN No 1082/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 22 de octubre de 2013 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión no 2119/98/CE*. DO L 293 de 5.11.2013, pp. 1-15

Informes del y al Parlamento:

European Parliament. (2001) *The European Parliament and the Euratom Treaty: Past, Present and Future*. Dirección General de Investigación, ENER 114 EN pp.1–177.

European Parliament (2011). *Towards a new European security strategy? Assessing the impact of changes in the global security environment*. Dirección General de Políticas Exteriores - Departamento de Política, pp.1–98.

European Parliament (2015). *Evaluation of the EU-India Strategic Partnership and the potential for its revitalisation*. Dirección General de Políticas Exteriores - Departamento de Política, pp.1–59.

European Parliament (2018). *Shaping European Union: The European Parliament and Institutional Reform, 1979-1989*. Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, pp.1–116.

European Parliament (2020). *Unlocking the Potential of the EU Treaties an article-by-article Analysis of the Scope for Action*. Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, pp.1–93.

European Parliament (2021). *Weapons of mass destruction: concern over the state of global disarmament / Attualità / Parlamento europeo*. [online] www.europarl.europa.eu. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20211107IPR16806/weapons-of-mass-destruction-concern-over-the-state-of-global-disarmament> [Acceso 7 Abr. 2022].

European Parliament (2021a). *The European Union and the Multilateral System Lessons from past Experience and Future Challenges*. Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, pp.1–8.

European Parliament (2021b). *EU preparedness and responses to Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) threats*. Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión - Departamento de Política de Relaciones Exteriores, pp.1–110.

Erästö, T., Kütt, M., Meier, O. and Vieluf, M. (2021). *A Fresh Breeze for Nuclear Disarmament in Europe? Making Best Use of The Treaty on The Prohibition Of Nuclear Weapons*. Berlin / Hamburgo / Estocolmo: Informe elaborado para el Grupo de los Verdes/ALE en el Parlamento Europeo, pp.1–44.

Meier, O. (2009). New perspectives of the non-proliferation regime on the eve of the NPT review conference. En: *The non-proliferation regime and the future of the Non-Proliferation Treaty*. Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, pp.1–18.

Quille, G. (2008). *The EU's approach to tackling the proliferation of Materials and Weapons of Mass Destruction and prospects for cooperation on the eve of the new US Administration*. Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Dirección B - Departamento de Políticas, pp.1–16.

- Tribunal de Justicia de la CE/UE

Tribunal de Justicia de la CE (1991) Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1991. Parlamento Europeo contra Consejo de las Comunidades Europeas. Contaminación radiactiva de los productos alimenticios. Asunto C-70/88. pp.1-8

Tribunal de Justicia de la CE (1995) Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1995. Eckhard Kalanke contra Freie Hansestadt Bremen. Petición de decisión prejudicial: Bundesarbeitsgericht - Alemania. Igualdad de trato entre hombres y mujeres Directiva 76/207/CEE - Apartado 4 del artículo 2 - Promoción - Igual capacitación de candidatos de distinto sexo - Preferencia por las candidatas femeninas. Asunto C-450/93. pp.1-12

- Servicio Europeo de Acción Exterior

Declaraciones:

Ashton, C. (2010). *Statement on behalf of the European Union by H.E. Catherine Ashton at the General Debate of the review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of nuclear weapons (NPT)* [online] Disponible en: https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2010/statements/3May_EU.pdf [Acceso 18 Ene. 2022].

Bylica, J. (2019). *General Statement by Special Envoy for Disarmament and Non-Proliferation to the Preparatory Committee for the 2020 Review Conference of the*

Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of nuclear weapons (NPT). [online] Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2019/10/statement-by-eu-nw-oct-21-19.pdf> [Acceso 18 Ene. 2022].

Delegation of the European Union to the International Organisations in Vienna (2022). *EU Statement on Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015) as delivered at the International Atomic Energy Agency (IAEA) Board of Governors on 8 March 2022*. [online] Disponible en: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/eu-statement-verification-and-monitoring-islamic-en?s=66> [Acceso 1 May. 2022]

Gianella, A. (2007). *Speech at the Seminar on Nuclear Proliferation*. [online] Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2007-11-06_Madrid.pdf [Acceso 14 Abr. 2021].

Gianella, A. (2008). *Achieving the Vision of a World Free of nuclear weapons*. [online] Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08_02_26_Oslo.pdf [Acceso 14 Abr. 2021].

Gianella, A. (2008a). *European Interests and Strategic Options – The EU and Global Governance: Rules, Power, Priorities*. [online] Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/eu-and-global-governance-rules-power-and-priorities> [Acceso 14 Abr. 2021].

High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2012). *Statement by European Union High Representative for Foreign Affairs and Security Policy Catherine Ashton on behalf of the E3+3 following talks with Iran in Moscow, 18–19 June*. [online] Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131067.pdf [Acceso 27 Feb. 2020].

Mogherini, F. (2015) *EU statement by HRVP Mogherini at the United Nations: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) Review Conference*. [online] Disponible en: https://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/EU_en.pdf [Acceso 18 Ene. 2022].

Documentos estratégicos:

European External Action Service (2007) *Plan of Action to Implement the Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership*. [online] Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/asean/docs/action_plan07.pdf [Acceso 12 Dic. 2020].

European External Action Service (2015) “*The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world*” Bruselas, pp. 1-23

European External Action Service (2016) “*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*”. Bruselas, pp.1-62

European External Action Service (2020). *EU-India Strategic Partnership: A Roadmap to 2025*. Bruselas, pp. 1-13

Documentos informativos:

European External Action Service (2016a). *Disarmament, Non-Proliferation and Arms Export Control*. [online] EEAS - European External Action Service - European Commission. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/427/disarmament-non-proliferation-and-arms-export-control_en [Acceso 17 Abr. 2021].

- Agrupaciones internacionales

Cochran, T.B., Feiveson, H.A., Patterson, W., Pshakin, G., Ramana, M.V., Schneider, M., Suzuki, T. and von Hippel, F. (2010). *Fast Breeder Reactor Programs: History and Status*. International Panel on Fissile Materials, pp.1-128.

European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) (2011). *Conflict prevention and peacebuilding inside the EEAS*. pp.1-4.

G8 GLOBAL PARTNERSHIP (2004). *G8 Global Partnership Annual Report*. pp.1-9.
Initiatives pour le Desarmement Nucleaire (2018). *The nuclear bomb at the tip of the keyboard. The insecurity of nuclear weapon systems in front of cyber risks Initiatives pour le Desarmement Nucleaire*. [online] Disponible en: <https://inis.iaea.org/search/searchsinglerecord.aspx?recordsFor=SingleRecord&RN=51025615> [Acceso 29 Ago. 2020].

International Science and Technology Center (2010). *Annual Report 2009: 15 Years of International Science Cooperation and the Way Forward*. Moscow: International Science and Technology Center, pp.1-60.

International Science and Technology Center (2021). *ISTC. European Union*. [online] Disponible en: https://istc.ru/istc/istc.nsf/va_WebPages/EUEng [Acceso 22 Mar. 2021].

Science and Technology Center in Ukraine (2010). *Joint Statement from the 31th Meeting of the STCU Governing Board*. [online] Disponible en: http://www.stcu.int/documents/stcu_inf/gbm/gbm31/ [Acceso 18 Ene. 2022].

The Nuclear Threat Initiative. (Sin fecha). *Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI)*. [online] Disponible en: <https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/non-proliferation-and-disarmament-initiative-npdi/> [Acceso 3 Dic. 2021].

World Nuclear Association (2015). *Good Practice in the Compliance and Licensing of Nuclear Exports*. Londres: World Nuclear Association, pp.1-44.

World Nuclear Association (2018). *An Effective Export Control Regime for a Global Industry*. Londres: World Nuclear Association, pp.1-24.

World Nuclear Association (2020). *Nuclear Power in the European Union - World Nuclear Association*. [online] www.world-nuclear.org. Disponible en: <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/others/european-union.aspx#:~:text=The%20109%20nuclear%20power%20reactors> [Acceso 18 Dic. 2020].

World Nuclear Association (2020a). *Nuclear Power in India / Indian Nuclear Energy - World Nuclear Association*. [online] www.world-nuclear.org. Disponible en: <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/india.aspx#:~:text=NPCIL%20supplied%2035%20TWh%20of> [Acceso 18 Dic. 2020].

World Nuclear Association (2021). *Safety of Nuclear Reactors - World Nuclear Association*. [online] world-nuclear.org. Disponible en: <https://world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/safety-of-nuclear-power-reactors.aspx>. [Acceso 1 May 22]

World Nuclear Association (2021a). *US Nuclear Power Policy / Nuclear Energy Policy USA - World Nuclear Association*. [online] world-nuclear.org. Disponible en: <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/usa-nuclear-power-policy.aspx>. [Acceso 1 May 2022]

World Nuclear Association (2022). *China Nuclear Power / Chinese Nuclear Energy - World Nuclear Association*. [online] world-nuclear.org. Disponible en: <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-a-f/china-nuclear-power.aspx>. [Acceso 1 May 2022]

- Gobiernos nacionales

- Declaraciones y discursos:

Anne Anelay, J. (2014) *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland—general statement to the Third Preparatory Committee of the 2015 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of nuclear weapons*. [online] Disponible en: https://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/GB_en.pdf [Acceso 18 Ene. 2022]

Bird, G. (2015). *Statement on the Humanitarian Consequences of nuclear weapons* [online] Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/000079078.pdf> [Acceso 18 Ene. 2022].

Bot, B. (2005). *Reviewing the Non-Proliferation Treaty: The Case for Collective Security*. Statement to the Conference on Disarmament, Geneva.

Browne of Ladyton, D. (2008). *Speech to the Conference on Disarmament* [online] Disponible: <http://www.acronym.org.uk/old/archive/docs/0802/doc04.htm> [Acceso 18 Ene. 2022].

Browne of Ladyton, D. (2019). 'Corrected oral evidence: Nuclear non-proliferation treaty and nuclear disarmament', House of Lords Select Committee on International Relations [online] Disponible en:

<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-relations-committee/the-nuclear-nonproliferation-treaty-and-nuclear-disarmament/oral/95169.html>. [Acceso 18 Ene. 2022].

Bush, G.W. (2004). *Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation* [online] Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html> [Acceso 18 Ene. 2022].

Chirac, J. (1996). *Discours sur la réforme de la défense française, la mise en place de l'architecture de défense européenne, la restructuration des industries d'armement et la limitation des armements nucléaires et conventionnels*. [online] Disponible en: <https://www.elysee.fr/jacques-chirac/1996/06/08/discours-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-la-reforme-de-la-defense-francaise-la-mise-en-place-de-larchitecture-de-defense-europeenne-la-restructuration-des-industries-darmement-et-la-limitation-des-armements-nucleaires-et-convent> [Acceso 18 Ene. 2022].

Eisenhower, D.D. (1953). *Atoms for Peace Speech*. [online] Disponible en: <https://www.eisenhowerlibrary.gov/research/online-documents/atoms-peace> [Acceso 17 Abr. 2021].

Embassy of the People's Republic of China in the Czech Republic (2004). *Joint Declaration of the People's Republic of China and the European Union on Non-proliferation and Arms Control*. [online] www.chinaembassy.cz. Disponible en: <http://www.chinaembassy.cz/cze/xwdt/t174246.htm> [Acceso 17 Abr. 2021].

Freivalds, L. (2005). *STATEMENT by H.E. Ms. Laila Freivalds Minister for Foreign Affairs of Sweden 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of nuclear weapons*. [online] Disponible en: <https://www.un.org/en/conf/npt/2005/statements/npt03sweden.pdf> [Acceso 18 Ene. 2022].

Gov. UK (2012) "PM, Chancellor Merkel and President Sarkozy statement on Iran sanctions". [online] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/pm-chancellor-merkel-and-president-sarkozy-statement-on-iran-sanctions> [Acceso 27 Feb. 2020].

Hollande, F. (2015). *Speech at the Istres air force base*. [online] Disponible en: <https://sldinfo.com/2015/02/president-hollande-on-nuclear-deterrence-continuing-challenges/> [Acceso 18 Ene. 2022].

Indian Ministry of Foreign Affairs (2017). *India – EU Joint Statement during 14th India-EU Summit, New Delhi (October 06, 2017)*. [online] www.mea.gov.in. Disponible en: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/29011/India++EU+Joint+Statement+during+14th+IndiaEU+Summit+New+Delhi+October+06+2017> [Acceso 13 Dic. 2020].

Kmentt, A. (2015). *2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of nuclear weapons: general statement*. [online] Disponible en: https://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/AT_en.pdf [Acceso 13 Dic. 2020].

Kurz, S. (2015). *Joint Statement on the Humanitarian Consequences of nuclear weapons*. [online] Disponibl en: <https://www.mofa.go.jp/files/000079082.pdf> [Acceso 13 Dic. 2020].

Linhart, M. (2014). *Pledge presented at the Vienna Conference on the Humanitarian Impact of nuclear weapons*. [online] Disponible en: https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Abruestung/HI_NW14/HINW14_Austrian_Pledge.pdf [Acceso 24 Abr. 2021].

Macron, E. (2020). *Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy*. [online] elysee.fr. Disponible en: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>. [Acceso 24 Abr. 2021].

Ministry of Foreign Affairs of Norway (2018). *Review of the consequences for Norway of ratifying the Treaty on the Prohibition of nuclear weapons*. [online] Oslo. Disponible en: https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/review_tpnw/id2614520/ [Acceso 24 Abr. 2021].

Office of the Press Secretary (2005). *Joint statement between President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh*, 18 July 2005. [online] georgewbush-whitehouse.archives.gov. Disponible en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/> [Acceso 15 Dic. 2020].

Permanent Mission of France to the United Nations in New York (2012). *25 September 2012 - 67th United Nations General Assembly - Speech by Mr François Hollande, President of the French Republic*. [online] France ONU. Disponible en: <https://onu.delegfrance.org/25-September-2012-67th-United> [Acceso 1 Dic. 2020].

Pollard, G. (2015). *Statement by Mr. Guy Pollard MBE Deputy Permanent Representative of the United Kingdom to the Conference on Disarmament*. [online] Disponible en: https://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/main_uk.pdf [Acceso 16 Dic. 2020].

Rivasseau, F. (2004). *Statement to the Third Session of the Preparatory Committee for the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of nuclear weapons*. [online] Disponible en: <https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom04/papers/35.pdf> [Acceso 18 Ene. 2022].

Rowland, M. (2014). *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: Cluster 1 Issues Statement to the Third Preparatory Committee of the 2015 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. [online] Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2016/10/14-Oct-UK.pdf> [Acceso 18 Ene. 2022].

Sarkozy, N. (2008). *Speech at the Presentation of SSBM Le Terrible*. [online] Disponible en: <http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-s-speechat,10430.html> [Acceso 14 Abr. 2021].

Secretaría de Relaciones Exteriores - Gobierno de México (2017) *Documento De Posición De México En El 72º Periodo Ordinario De Sesiones De La Asamblea General De La Organización De Las Naciones Unidas*. [online] Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/elsalvador/images/pdf/72AGONU.pdf> [Acceso 23 Abr. 2022]

Simon-Michel, J.-H. (2015). *Statement by Amb. Jean-Hugues Simon-Michel Permanent Representative of France to the Conference on Disarmament Head of the French delegation*. [online] Disponible en: https://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/main_france.pdf [Acceso 14 Abr. 2021].

The White House (2005). *Joint Statement Between President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh*. [online] georgewbush-whitehouse.archives.gov. Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/07/20050718-6.html> [Acceso 1 Dic. 2020].

The White House (2009). *Remarks by President Barack Obama In Prague As Delivered*. [online] whitehouse.gov. [online] Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered> [Acceso 1 Dic. 2020].

Thunborg, A. (2015). *Statement on behalf of the Nordic countries Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden at the NPT Review Conference 2015*. [online] Disponible en: https://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/main2_sweden.pdf [Acceso 14 Abr. 2021].

Truman, H.S. (1949). *Statement by President Truman in Response to First Soviet Nuclear Test*. [online] Disponible en: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134436.pdf>. [Acceso 14 Abr. 2021].

U.S. Embassy & Consulates in Italy (2022). *Deputy Secretary Wendy R. Sherman On the U.S.-Russia Strategic Stability Dialogue*. [online] U.S. Embassy & Consulates in Italy. Disponible en: <https://it.usembassy.gov/deputy-secretary-wendy-r-sherman-on-the-u-s-russia-strategic-stability-dialogue/> [Acceso 25 Abr. 2022].

Wallström, M. (2015). *National statement by HE Ms. Margot Wallström, Foreign Minister of Sweden, at the NPT Conference in the General Assembly Hall*. [online] Available at: <https://www.government.se/speeches/20192/05/speech-by-margot-wallstrom-at-the-npt-the-preparatory-committee-in-new-york/> [Accessed 18 Jan. 2022].

Zerbo, L. (2013). *Executive Secretary, Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, speech at the EU NonProliferation and Disarmament Conference*. [online] Disponible en: <https://www.ctbto.org/press-centre/highlights/2013/ctbto-executive-secretary-lassina-zerbo-opens-eu-non-proliferation-conference/> [Acceso 29 Ago. 2020].

Documentos estratégicos:

Federal Ministry of the Republic of Austria: European and International Affairs (2014). *Vienna Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons – BMEIA, Außenministerium Österreich*. [online] www.bmeia.gv.at. Disponible en: <https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/disarmament/weapons-of-mass-destruction/nuclear-weapons/vienna-conference-on-the-humanitarian-impact-of-nuclear-weapons/> [Acceso 12 Abr. 2021].

German Foreign Office (2020). *INSTEX successfully concludes first transaction*. [online] German Federal Foreign Office. Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/instex-transaction/2329744> [Acceso 4 Dic. 2020].

German Foreign Office (2021). *Capturing Technology. Rethinking Arms Control*. [online] Rethinking Arms Control. Disponible en: <https://rethinkingarmscontrol.de/> [Acceso 8 Ene. 2022].

Presidency of the French Republic. (2008). *The French White Paper on defence and national security*. París: Odile Jacob - Documentation Française. pp. 1–48.

U.S. Department of Treasury (2018). *U.S. Government Fully Re-Imposes Sanctions on the Iranian Regime as Part of Unprecedented U.S. Economic Pressure Campaign | U.S. Department of the Treasury*. [online] home.treasury.gov. Disponible en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm541> [Acceso 4 Dic. 2020].

United States Arms Control and Disarmament Agency (1961). *Documents on Disarmament*. Washington D.C.: United States Arms Control and Disarmament Agency, pp.1–816.

Informes:

Armand, L., Etzel, F. and Giordani, F. (1957). *A Target for EURATOM*. The governments of Belgium, France, German Federal Republic, Italy, Luxembourg and the Netherlands, pp.1–102.

Central Intelligence Agency (1974). *Prospects for future proliferation of nuclear weapons*. [online] Central Intelligence Agency, pp.1–50. Disponible en: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB240/snie.pdf> [Acceso 8 Oct. 2021].

Committee on Political and Social Problems (1945). *Report of the Committee on Political and Social Problems Manhattan Project “Metallurgical Laboratory.”* [online] www.dannen.com. Disponible en: <http://www.dannen.com/decision/franck.html>. [Acceso 1 May. 2022]

Commissariat à l'Energie Atomique (2020). *The Military Applications Division (CEA/DAM) a key player in developing France’s nuclear deterrent: From the pioneers of nuclear physics to the Simulation Programme*. París, pp.1–140.

Joint Committee on Atomic Energy (1960). *Review of the International Atomic Policies and Programs of the United States*. Washington D.C. pp. 1-1000

MAUD Committee (1941). *Report by MAUD Committee on the use of uranium for a bomb*. Londres: Ministry of Aircraft Production, pp.1–23

U.S. Atomic Energy Commission (1968). *Comparison of the Euratom Safeguards System and the IAEA Safeguards System*. U.S. Senate Committee on Foreign Relations, Hearing on the Non-Proliferation Treaty, 19th Congress, 2nd Session, July 1968

U.S. Arms Control and Disarmament Agency (1969). *International negotiations on the Treaty on the nonproliferation of nuclear weapons*. Washington D.C.: U.S. Govt. Print. Office.

U.S. Department of Energy (2019). *Manhattan Project: Japan Surrenders, August 10-15, 1945*. [online] Osti.gov. Disponible en: <https://www.osti.gov/opennet/manhattan-project-history/Events/1945/surrender.htm>. [Acceso 1 may. 2022]

- Parlamentos nacionales

Legislación:

Parliament of the United Kingdom (1955). *Debate on the Approval of the Statement on Defence Command Paper No. 9391*. [online] api.parliament.uk. Disponible en: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1955/mar/01/defence> [Acceso 29 Ago. 2020].

Parliament of the United Kingdom (1955a). *Order read for resuming adjourned debate on Amendment to Question, that this House approves the Statement on Defence, 1955, Command Paper No. 9391*. [online] api.parliament.uk. Disponible en: https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1955/mar/02/defence#S5CV0537P0_19550302_HOC_404 [Acceso 29 Ago. 2020].

The American Presidency Project (1995). *Message to the Congress Transmitting the EURATOM-United States Nuclear Energy Cooperation Agreement | The American Presidency Project*. [online] www.presidency.ucsb.edu. Disponible en: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-the-congress-transmitting-the-euratom-united-states-nuclear-energy-cooperation> [Acceso 30 Nov. 2020].

United States Congress (1958) *EURATOM Cooperation Act of 1958* [online] Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-72/pdf/STATUTE-72-Pg1084.pdf> [Acceso 18 Ene. 2022].

United States Senate (1946) *An Act For the Development and Control of Atomic Energy*, no. Pub.L. 79–585, House of Representatives. [online] Disponible en: <https://images.procon.org/wp-content/uploads/sites/47/atomicenergyact1946.pdf> [Acceso 18 Ene. 2022].

Informes:

Andrews, A. (2008). *Nuclear Fuel Reprocessing: U.S. Policy Development*. Washington, DC: Congressional Research Service, pp.1–10.

Congressional Research Service (2021). *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*. Washington, DC: Congressional Research Service, pp.1–59.

Congressional Research Service (2022). *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*. Washington, DC: Congressional Research Service, pp.1–61.

Donnelly, W. (1972). *Science, Technology, and American Diplomacy; Commercial Nuclear Power in Europe: The Interaction of American Diplomacy with a New Technology*. Washington D.C.: Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments, pp.1–163.

Kerr, P.K. (2012). *US Nuclear Cooperation with India: Issues for Congress*. Washington D.C.: Congressional Research Service Report for Congress, pp.1–49.

Nikitin, M.B., Andrews, A. and Holt, M. (2011). *Managing the Nuclear Fuel Cycle: Policy Implications of Expanding Global Access to Nuclear Power*. Washington D.C.: Congressional Research Service, pp.1–44.

Squasson, S. (2006). *Iran's Nuclear Program: Recent Developments*. Congressional Research Service, pp.1–6.

Fuentes Secundarias

- Libros y monografías

Acheson, D. (1970). *Present at the creation: "My years in the State Department."* Nueva York: W.W. Norton

Adebahr, C. (2017). *Europe and Iran: the nuclear deal and beyond*. Londres: Routledge.

Ahlström, C. (2005). The EU strategy against proliferation of weapons of mass destruction. En: *Europe and Iran: perspectives on non-proliferation*. Oxford: Oxford University Press, pp.27–46.

Allen, D. (2013) The EU and India: strategic partners but not a strategic partnership. En: T. Christiansen, E. Kirchner and P. B. Murray, *The Palgrave Handbook of EU–Asia Relations* Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 571–586.

Allen, D., Rummel, R. y Wessels, W. (1982). *European political cooperation: towards a foreign policy for Western Europe*. Londres y Boston: Butterworth Scientific

Allen, G. (1988). Survey of past test ban negotiations. En Goldblat, J. and Cax, D. *Nuclear Weapon Tests: Prohibition or Limitation?* Oxford: Oxford University Press, pp.95–114.

Anthony, I. (2001). European Union approaches to arms control, Non-Proliferation and disarmament. En: *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.

Anthony, I. (2004). *Reducing threats at the source: a European perspective on cooperative threat reduction*. Oxford: Oxford University Press

Anthony, I. (2009). The Role of the EU in WMD Nonproliferation. En Busch N.E. & Joyner D.H. *Combating Weapons of Mass Destruction: The Future of International Nonproliferation Policy*. Atenas, Georgia: The University of Georgia Press, pp.197–221

Anthony, I. and Bauer, S. (2005). Transfer controls. En: *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, pp.699–719.

Anthony, I. and Bauer, S. (2009) Controls on security related international transfers En: *SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press: Oxford pp. 467–471.

Anthony, I., Ahlstrom, C. and Fedchenko, V. (2007). *Reforming nuclear export controls, the future for the nuclear suppliers group*. Nueva York: Oxford University Press.

Arenz, H.J. and van der Stijl, E. (1977). Implementation in Fuel Reprocessing Facilities. En Chayes, A & Lewis W.B.: *International Arrangements for the Nuclear Fuel Cycle*. Ballinger: Cambridge, Mass.

Bailey, E., Guthrie, R. and Howlett, D. (1998). *Briefing book. Volume 1, The evolution of the nuclear non-proliferation regime*. Southampton, Mcis On Behalf Of The Programme For Promoting Nuclear Nonproliferation.

Barnaby, F. (1989). *The Invisible Bomb: The Nuclear Arms Race in the Middle East*. Londres: I.B. Tauris.

Barnaby, F. (1993). Strengths and Weaknesses of the Non-Proliferation Treaty: And is it Worth Extending in 1995? En Barnaby, F & Ingram, P: *Strengthening the Non-Proliferation Regime: 1995 and Beyond*. Oxford: Oxford Research Group.

Barnes, P. (2008). The Resurrection of the Euratom Treaty: Contributing to the Legal and Constitutional Framework for Secure, Competitive and Sustainable Energy in European Union. En Ettys, T & Somsen, H.: *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford University Press.

Bassiri Tabrizi, A. (2015). The Nuclear Deal: Exploiting Its Potential. En: Magri, P. and Perteghella, A: *Iran After the Deal: the Road Ahead*. Milan: Italian Institute for International Political Studies, pp.13-25.

Bauer, S. and Bromley, M. (2013). Export control developments in the European Union. En: *SIPRI Yearbook 2013*. Oxford: Oxford University Press, pp.457–468.

- Baylis, J. (1995). *Ambiguity and Deterrence: British Nuclear Strategy, 1945-1964*. Oxford y Nueva York: Clarendon Press.
- Baylis, J. and Stoddart, K. (2015). *The British Nuclear Experience: The Role of Beliefs, Culture, and Identity*. Oxford: Oxford University Press.
- Bazoobandi, S. (2015). Sanctions against Iran: Winners and losers. En: I. Dreyer and J. Luengo-Cabrera, ed., *On target? EU sanctions as security policy tools*. Bruselas: Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, pp.57–66.
- Beckman, R.L. (1985). *Nuclear Non-Proliferation: Congress and the Control of Peaceful Nuclear Activities*. Nueva York: Avalon Publishing.
- Bell, E., Bryman, A. and Harley, B. (2019). *Business Research Methods*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Blacker, C.D. y Duffy, G. (1984). *International Arms Control: Issues and Agreements*. Stanford, Calif. Stanford University Press
- Bodell, N. (2013). Arms control and disarmament agreements. En: *SIPRI Yearbook 2013*. Oxford: Oxford University Press, pp.471–500.
- Bommelle, P., Gmelin, W., Love, B. and Sharpe, B. (1983). Development of the System of Safeguards in the European Atomic Energy Community. En: *Power Experience*. Viena: Commission of the European Communities & IAEA.
- Boulanin, V. (2019). *The Impact of Artificial Intelligence on Strategic Stability and Nuclear Risk, Volume I, Euro-Atlantic perspectives*. Estocolmo: SIPRI.
- Brauch, H.G. (1983). *Decisionmaking for arms limitation: Assessments and prospects*. Cambridge, Mass : Ballinger.
- Bromley, D.B. (1986). *The case-study method in psychology and related disciplines*. Chichester: Wiley.
- Bryant, A. (1959). *Triumph in the West 1943-1946: Based on the diaries and autobiographical notes of Field Marshal the Viscount Alanbrooke*. Londres: Collins.
- Buchalet, A. (1985). Les premières étapes (1955-1960). In Fondation Charles-de-Gaulle: *L' Aventure de la bombe: De Gaulle et la dissuasion nucléaire 1958-1969*. París: Plon, pp.39–59.
- Bukovansky, M., Clark, I., Eckersley, R., Price, R., Reus-Smith, C. and Wheeler, N. (2012). *Special Responsibilities: Global Problems and American Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burawoy, M. (2009). *The extended case method: four countries, four decades, four great transformations, and one theoretical tradition*. Berkeley: California University Press.
- Bush, V. (1970). *Pieces of the action*. Londres: Cassell.

Camps, M. (1964). *Britain and the European Community, 1955-1963*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Carrea, A. (1990). Proliferation of Nuclear Weapons. A Universal Concern. In Pendley, R.E. & Pilat, J.F.: *Beyond 1995: The Future of the NPT Regime*. Nueva York: Springer-Verlag, pp.73–83.

Cathcart, B. (1995). *Test of Greatness: Britain's struggle for the Atom bomb*. Londres: John Murray.

Charron, A. (2011). *United Nations Sanctions and Conflict*. Londres: Routledge.

Cirincione, J. and Bell, A. (2009). Prague and the transformation of American nuclear policy. En de Vasconcelos, A & Zoborowski, M. *The Obama Moment: European and American Perspectives*. Bruselas: Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, pp.91–110.

Clarke, R. (2004). *Against All Enemies: Inside America's War on Terror—What Really Happened*. Londres: Simon & Schuster.

Claude, I. (1964). *Swords into Ploughshares*. Londres: University of London Press.

Courteix, S. (1978). *Exportations nucléaires et non-prolifération*. París: Economica.

Craig, P. and Búrca, G. (2011). *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press.

Dalton, T., Kassenova, T. and Williams, L. (2016). *Perspectives on the Evolving Nuclear Order*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Davis, I. (2002). *The regulation of arms and dual-use exports: Germany, Sweden and the UK*. Oxford: Oxford University Press.

Dee, M. (2015). The European Union and its performance in the NPT negotiations: Consistency, change and challenges. En S. Blavoukos, D. Bourantonis, & C. Portela (Eds.), *The EU and the non-proliferation of nuclear weapon: Strategies, policies, actions* (pp. 77–94). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

De Gaulle, C. (1970). *Discours et messages*. París: Plon.

De Madeiro Soares, L.F. (2017). *A world free of nuclear weapons: is it desirable? is it possible? how could it be achieved?* Ciudad de Mexico: Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe.

Denza, E. (2018). Non-proliferation of weapons of mass destruction. En Blocksman, S & Koutrakis, P. *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*. Chentelham: Edward Elgar, pp.182–204.

- Denzin, N.K. and Lincoln, Y.S. (2008). *Collecting and interpreting qualitative materials*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Dhanapala, J. and Rauf, T. (2017). *Reflections on the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons review conferences and the future of the NPT*. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute.
- Duchêne, F. (1972). Europe's role in world peace. In Mayne, R. *Europe tomorrow: sixteen Europeans look ahead*. Londres: Fontana, pp.32–47.
- Ebinger, C.E. (1978). *International politics of nuclear energy*. Beverly Hills: Sage Publ.
- ElBaradei, M. (2012). *The age of deception: Nuclear diplomacy in treacherous times*. Londres: Bloomsbury.
- Emmanouilidis, J.A. (2012). Europe's Role in the 21st Century. In Renard, T & Biscop, S: *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century: How Europe Can Shape a New Global Order*. Surrey: Ashgate, pp.83–104
- Epstein, W. (1976). *The last chance: nuclear proliferation and arms control*. Nueva York: Free Press.
- Farmanfarmaian, R. (2011). Iran and the EU: re-assessing the European role. In Marchi, L: *An EU Innovative External Action?* Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, pp.103–133.
- Fey, M., Hellmann, A., Klinke, F., Plümmer, F. and Rauch, C. (2013). Established and rising great powers: the United States, Russia, China, and India. En Müller, H & Wunderlich, C.: *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control: Interests, Conflicts, and Justice*. Athens, GA.: University of Georgia Press, pp.191–194.
- Fioramonti, L. (2012). Is the EU a “Better” Global Player: An Analysis of Emerging Powers' Perceptions. En Renard, T & Biscop, S.: *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century: How Europe Can Shape a New Global Order*. Surrey: Ashgate, pp.147–163.
- Fischer, D. (1987). *The International Non-Proliferation Regime*. Nueva York: Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme.
- Fischer, D. (1993). *Towards 1995: The Prospects for Ending the Proliferation of Nuclear Weapons*. Geneva: UNIDIR; Aldershot; Brookfield, Vt.
- Fischer, D. (1997). *History of the International Atomic Energy Agency: The first forty years*. Viena: Organismo Internacional de la Energía Atómica.
- Fischer, D. and Szasz, P.C. (1985). *Safeguarding the atom: A critical appraisal*. Londres: Taylor & Francis
- Fletcher, R. (1966). Western European Union. In Young, W.: *Existing Mechanisms of Arms Control*. Londres: Pergamon Press.

Flynn, G. and Rattinger, H. (1985). *The Public and Atlantic Defense*. Londres: Croom Helm.

Forrestal, J. (1951). *Diaries: The Inner History of the Cold War*. Nueva York: Viking Press.

Freedman, L. (2003). *The evolution of nuclear strategy*. Londres: Palgrave Macmillan.

Fujita, E. (1988). *The prevention and geographical proliferation of nuclear weapons: nuclear-weapon-free zones of peace in the southern hemisphere*. Nueva York: Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme.

Fursden, E. (1980). *The European Defence Community: A History*. Nueva York: St. Martin's Press.

Gallini, L. (1985). The 1985 NPT Review Conference. Ebnn: R. Jones, C. Melini, J. Pilat and W. Potter: *The Nuclear Suppliers and Nonproliferation: International Policy Choices*. Lexington: Lexington Books, pp.202-210.

García Benasach, M. (2020). ¿Hacia un nuevo orden nuclear? En Garrido Rebolledo, V. *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp.211–256.

Garrido Rebolledo, V. (2016). *Actores no estatales y proliferación de Armas de Destrucción Masiva: la Resolución 1540, una aportación española*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Garrido Rebolledo, V. (2016a). La excepción nuclear india. In: *India: como potencia emergente*. Vitoria-Gasteiz: Universidad del País Vasco, pp.431–490.

Garrido Rebolledo, V. (2020). El programa nuclear y de misiles balísticos de Corea del Norte: implicaciones regionales y posibilidades de desnuclearización. En: *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp.69–114.

Gmelin, W. (2007). IAEO und EURATOM – Eine nicht immer spannungsfreie Kooperation. En Schriefer, D. Sandtner, W. and Rudischhauser, W. (eds), *50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation: Ein Wirken für Frieden und Sicherheit im nuklearen Zeitalter*. Baden-Baden: Nomos.

Goens, J. (1987). Opportunities and Limits of European Cooperation in the Area of Non-Proliferation. En Müller, H.: *A European Non-Proliferation Policy: Prospects and Problems*. Oxford: Clarendon Press.

Goldblat, J. (1992). *The Non-Proliferation Treaty: How to Remove the Residual Threats*. Nueva York: Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme.

Goldblat, J. and Viñas, Á. (1985). *Non-Proliferation: The Why and the Wherefore*. Londres: Taylor and Francis.

Goldschmidt, B. (1980). *Le complexe atomique: histoire politique de l'énergie nucléaire*. Paris: Fayard.

Goldschmidt, B. (1982). *The Atomic Complex: A Worldwide Political History of Nuclear Energy*. La Grange Park, Ill.: American Nuclear Society.

Goldschmidt, B. (1985). From Nuclear Middle Ages to Nuclear Renaissance. En Pilat, J.F., Pendley, R.E. and Ebinger, C.K.: *Atoms For Peace: An Analysis After Thirty Years*. Boulder y Londres: Westview Press.

Goldschmidt, B. (1987). Proliferation and Non-Proliferation in Western Europe: A Historical Survey. En Müller, H: *A European Non-Proliferation Policy: Prospects and Problems*. Oxford: Clarendon Press.

Gordon, P.H. and Shapiro, J. (2004). *Allies at war: America, Europe, and the crisis over Iraq*. Nueva York: Mcgraw-Hill.

Gowing, M. (1974). *Independence and Deterrence: Britain and Atomic Energy, 1945-1952*. Londres: Macmillan.

Grip, L. (2015). The Performance of the EU in External Nuclear Non-proliferation Assistance. In Blavoukos, S. Bourantonis, D. & Portela, C.: *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp.117–140.

Grunwald, J. (2003). *Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften: EGKS-EURATOM-EG; Grundlagen - Geschichte - geltende Regelungen*. Berlin: De Gruyter Recht.

Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Hass, E. (1964). *Beyond the Nation-State*. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Hay, P. (1966). *Federalism and supranational organizations*. Urbana: University of Illinois Press.

Hewlett, R.G. and Duncan, F. (1969). *Atomic shield. A history of the United States Atomic Energy Commission*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

Hill, C. (1990). European Foreign Policy. En Rummel, R. *The Evolution of an International Actor*. Boulder: Westview Press.

Hill, C. (1996). *The actors in Europe's foreign policy*. Londres: Routledge.

Hodges, M. (1978). Integration Theory. En Taylor, T.: *Approaches and Theory in International Relations*. Londres y Nueva York: Longman.

Holl, J. (1985). Lore and Myths of Atoms for Peace. En Pilat, J.F., Pendley, R.E. and Ebinger, C.K.: *Atoms for Peace: An Analysis After Thirty Years*. Boulder y Londres: Westview Press.

- Horowitz, D. (1967). *From Yalta to Vietnam: American Foreign Policy in the Cold War*. Harmondsworth: Penguin.
- Howlett, D. (1990). *EURATOM and Nuclear Safeguards*. Houndmills y Basingstoke: Macmillan Press.
- Howlett, D. and Simpson, J. (1995). *The Future of the Non-Proliferation Treaty*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Johansson-Nogués, E., Vlaskamp, M.C. and Barbé, E. (2020). *European Union contested: foreign policy in a new global context*. Cham: Springer.
- Johnson, R. (2009). *Unfinished business: the negotiation of the CTBT and the end of nuclear testing*. Nueva York y Ginebra. Naciones Unidas.
- Jones, R.W., Merlini, C., Pilat, J.F. and Potter, W.C. (1985). *The Nuclear suppliers and nonproliferation: International policy choices*. Lexington, Mass: Lexington Books.
- Joyner, D.H. (2009). *International law and the proliferation of weapons of mass destruction*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Joyner, D.H. (2013). *Interpreting the Nuclear Non-Proliferation Treaty*. Oxford. Oxford University Press.
- Kelle, A. (2005). Multilateral Arms Control as a Response to NBC Proliferation: A New Transatlantic Divide? En Gärtner, H. and Cuthbertson, I.M. (eds), *European Security and Transatlantic Relations after 9/11 and the Iraq War*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Kelleher, C.M. (1975). *Germany & the politics of nuclear weapons*. Nueva York: Columbia University Press.
- Keukeleire, S. and Delreux, T. (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Kienzle, B. (2014). La Unión Europea y la Política de No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. En Barbé, E. *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, pp.376–395.
- Kienzle, B. and Vestergaard, C. (2013). The non-proliferation regime. En Jørgensen K-E & Laatikainen, K.V: *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*. Abingdon: Routledge, pp.371–388.
- Kile, S. (2006). Nuclear arms control and non-proliferation. En: *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, pp.607–638.
- Kolkowicz, R., Gallagher, M.P., Lambeth, B.S. (1970). *The Soviet Union and arms control: a superpower dilemma*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Krasner, S.D. (1983). *International regimes*. Ithaca, Ny: Cornell University Press.

Krass, A.S., Boskma, P., Elzen, B. and Smit, W.A. (1983). *Uranium Enrichment and Nuclear Weapon Proliferation*. Nueva York: Taylor & Francis.

Küntzel, M. (1995). *Bonn & the bomb: German politics and the nuclear option*. Londres: Pluto Press.

Le Guelte, G. (1997). *Histoire de la menace nucléaire*. París: Hachette.

Lomas, P. and Müller, H. (1989). *Western Europe and the future of the Nuclear Non-proliferation Treaty*. Bruselas: Centre for European Policy Studies in Collaboration with Peace Research Institute Frankfurt.

Luif, P. (2014). Der Konsens der Staaten der Europäischen Union in der Außen-und Sicherheitspolitik. En Frank, J und Matyas, W. *Strategie und Sicherheit 2014: Europas Sicherheitsarchitektur im Wandel*. Viena: Böhlau, pp.289–303.

Maddock, S.J. (2010). *Nuclear Apartheid: The Quest for American Atomic Supremacy from World War II to the Present*. University Of North Carolina Press.

Mangas Martín, A. and Liñán, D.J. (2020). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.

Mayne, R.J. (1963). *The Community of Europe*. Londres: Gollancz.

McGeehan, R. (1971). *The German Rearmament Question: American Diplomacy and European Defense after World War II*. Urbana: University of Illinois Press.

Medalia, J. (1991). The Test Ban Debate: Forty Years of New and Recurring Themes. En Medalia, J; Zinsmeister, P; Civiak, R: *Nuclear Weapons and Security. The Effects of Alternative Test Ban Treaties*. San Francisco y Oxford: Avalon Publishing, pp.19–49.

Michel, A. and Müller, H. (1996). The European Union. En Müller, H. *European Non-Proliferation Policy: 1993–1995*. Bruselas: European Interuniversity Press.

Michel, Q. (2008). The U.S.–India civil nuclear cooperation initiative: the question of safeguards. En Sokolski, H. *Falling Behind: International Scrutiny of the Peaceful Atom*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute.

Mitrany, D. (1966). *A Working Peace System*. Londres: Oxford University Press.

Moore, B.T. (1958). *NATO and the future of Europe*. Nueva York: Council on Foreign Relations.

Moore, R. (2010). *Nuclear illusion, nuclear reality: Britain, the United States and nuclear weapons, 1958-64*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Morillas, P (2019) *Strategy-making in the EU: from foreign and security policy to external action*. Cham: Palgrave Macmillan.

- Müller, H. (1987). *A European non-proliferation policy: Prospects and problems*. Oxford: Clarendon Press
- Müller, H. (1989). *A Survey of European Nuclear Policy 1985-1987*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Müller, H. (1991). *How Western European nuclear policy is made: Deciding on the atom*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Müller, H. (1992). West European Cooperation on Nuclear Proliferation. En Rummel, R. *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*. Boulder: Westview Press.
- Müller, H. (1993). *European non-proliferation policy, 1988-1992*. Bruselas: Presses interuniversitaires européennes.
- Müller, H. (2003). *Terrorism, Proliferation: A European Threat Assessment*. París: Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.
- Müller, H. (2007). Europe and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction. In: P. Foradori, P. Rosa and R. Scartezzini, ed., *Managing a Multilevel Foreign Policy: The EU in International Affairs*. Lanham: Lexington Books, pp.181-200.
- Müller, H. (2009). How to make MNA acceptable? In Sowoboda, H- *Peace and disarmament: A world without nuclear weapons?* Bruselas: PSE, pp.113–116
- Müller, H. (2011). The European Union and Nuclear Non-Proliferation and Disarmament. En Raghavan V.R.: *Nuclear Disarmament: India-E.U. Perspectives*. Nueva Delhi: Vij Books, pp.27–49.
- Müller, H. and Van Dassen, L. (1997). From Cacophony to Joint Action: Successes and Shortcoming of the European Nuclear Non-Proliferation Policy. En Holland, L.: ed., *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms*. Londres: Pinter, pp.52-72.
- Murauskaite, E. (2015). Dynamics of the EU non-proliferation discourse in global context. En Tonra, B. *SAGE Handbook of European Foreign Policy*. Londres: SAGE, pp.952–966.
- Myrdal, A. (1976). *The Game of Disarmament. How the United States and Russia Run the Arms Race*. Nueva York: Pantheon Books.
- Nash, G.B., Julie Roy, J. and Howe, J.R. (2008). *The American people: creating a nation and a society*. Nueva York: Pearson/Longman.
- Nau, H.R. (1974). *National politics and international technology; nuclear reactor development in Western Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Niblock, T. (2001). *Pariah states & sanctions in the Middle East: Iraq, Libya, Sudan*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.

Nieburg, H.L. (1963). *Nuclear Secrecy and Foreign Policy*. Washington D.C.: Public Affairs Press.

Nogee, J.L. (1961). *Soviet policy towards international control of atomic energy*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame

Nuttall, S. (2005). Coherence and Consistency. En Hill, C & Smith, M. *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Oberthür, S., Jørgensen, K.E. and Shahin, J. (2017). *Performance of the EU in international institutions*. Londres: Routledge.

OECD Nuclear Energy Agency (2003). *Nuclear energy today*. París: Agencia de la Energía Nuclear, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Paterson, T.G. (2010). *American foreign relations: a history*. Boston, Ma: Wadsworth Cengage Learning

Patijn, S. (1970). *Landmarks in European unity: 22 texts on European Integration*, Leiden: A.W. Sijthoff.

Pelópidas, B. (2008). A Good Non-Proliferation Cop? The EU Faces the Iranian Nuclear Challenge. En Boutherein, G. (ed.) *Europe Facing Nuclear Weapons Challenges*. Bruselas: Bruylant.

Pentland, C. (1973). *International Theory and European integration*. Londres: Faber and Faber.

Perkovich, G. (1999). *India's nuclear bomb: the impact on global proliferation*. Berkeley: University of California Press.

Peyrefitte, A. (2002). *C'était de Gaulle*. París: Librairie Générale Française

Pilat, J.F., Pendley, R.E. and Ebinger, C.K. (1985). *Atoms For Peace: An Analysis After Thirty Years*. Boulder y Londres: Westview Press.

Pô, J.-D. (2001). *Les moyens de la puissance: les activités militaires du CEA (1945-2000)*. París: Ellipses.

Polach, J. (1964). *Euratom: Its Background, Issues and Economic Implications*. Nueva York: Oceana Publications.

Portela, C. (2010). *European Union sanctions and foreign policy: when and why do they work?* Londres: Routledge.

Portela, C. (2014). The EU, China and the Iranian Nuclear Question. En: Defraigne, J. and Burnay, M. *The EU, China and the World: Analysing the Relations with Developing and Emerging Countries*. Chentelham: Edward Elgar

Portela, C. (2015a) EU strategies to tackle the Iranian and North Korean Nuclear issues". En Blavoukos, S. Bourantonis, D and Portela, C: *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Strategies, Policies, Actions*. Nueva York: Palgrave Macmillan pp.188–205

Portela, C. (2015b). The European Parliament and the external dimension of EU nuclear non-proliferation policy. En: *The European Parliament as an International Actor*. Abingdon: Routledge, pp.109–120.

Portela (2015c) European and Chinese perspectives on the handling of the Iranian nuclear question. En Wouters, J. Defraigne, J.C. and Burnay, M: *China, the European Union and the Developing World*. Cheltenham: Edward Elgar, pp.325–344.

Portela, C. and Kienzle, B. (2015). European Union non-proliferation policies before and after the 2003 Strategy: Continuity and change. En Blavoukos, S. Burantonis, D & Portela, C. *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp.48–66.

Posen, B. (2014). *Restraint. A New Foundation for US Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press.

Pringle, P. and Spigelman, J. (1982). *The Nuclear Barons*. Nueva York: Avon Books

Pythian, M. (1996). *The Arming of Iraq: How the U.S. and Britain Secretly Build Saddam's War Machine*. Boston: Northeastern University Press.

Quille, G. (2010). The European external action service and the common security and defence policy. En Greco, E. Pirozzi, N. & Silvestri, S. *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*. Roma: Istituto Affari Internazionali, pp.55–79.

Quille, G. (2012). A New Transatlantic Approach? A View from Europe. En Daase, C & Meier, O. *Arms Control in the 21st Century: Between Coercion and Cooperation*. Nueva York: Routledge, pp.190–207.

Rumble, G. (1987). *The Politics of Nuclear Defence: A Comprehensive Introduction*. Cambridge: Polity Press.

Rummel, R. (1992). *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*. Baden-Baden: Nomos.

Rynning, S. (2008). Europe's emergent but weak strategic culture: The case of the EU, Iran and nuclear weapons diplomacy. En Engelbrekt, K y Hallenberg, J: *The European Union and Strategy*. London: Routledge, pp.94–110.

Sabá, K. (1991). Spain's Nuclear and Non-proliferation Policy. In Müller, H: *How Western European Nuclear Policy Is Made: Deciding on the Atom*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Sadeghi-Boroujerdi, E. (2012). *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford: Oxford Research Group, pp.1–23.

Saran, S. (2017). *How India sees the world: from Kautilya to Modi*. Nueva Delhi: Juggernaut.

Sauer, T. (2011). The Impact of the European Union on Iran's Nuclear Programme. En Parsi, R. and Rydqvist, J.: *Iran and the West*. Estocolmo: FOI, pp.93–104.

Sauer, T. (2019). Rough Times Ahead for NATO. En Ramirez, M. & Biziewsky, J. *Security and Defense in Europe*. Londres: Springer.

Sautenet, A. (2012). The EU's Strategic Partnership with Emerging Powers: Institutional, Legal, Economic and Political Perspectives. En Renard T & Biscop, S.: *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century: How Europe can Shape a New Global Order*. Surrey: Ashgate, pp.123–146.

Schmalberger, T. (1991). *In Pursuit of a Nuclear Test Ban Treaty: A Guide to the Debate in the Conference on Disarmament*. Nueva York, Ny: Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme.

Scheinman, L. (1966). *Atomic Energy Policy in France Under the Fourth Republic*. Princeton University Press.

Scheinman, L. (1967). *Euratom: Nuclear Integration in Europe*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

Scheinman, L. (1970). EURATOM and the IAEA. En Boskey, B & Willrich, M.: *Nuclear Proliferation: Prospects for Control*. Nueva York: Dunellen Publishing Co. for the American Society of International Law, pp.63–79.

Scheinman, L. (1987). *The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order*. Washington D.C.: Resources for The Future.

Schelling, T.C. and Halperin, M.H. (1961). *Strategy and arms control*. Nueva York: Twentieth Century Fund.

Schiff, B.N. (1984). *International nuclear technology transfer: Dilemmas of dissemination and control*. Totowa: Rowman & Allanheld.

Schlesinger, A.M. (1973). *The dynamics of world power: A documentary history of United States foreign policy 1945-1973*. Nueva York: Chelsea House.

Schrafstetter, S. and Twigge, S. (2004). *Avoiding Armageddon: Europe, the United States, and the struggle for nuclear nonproliferation, 1945-1970*. Westport, Conn. Praeger.

Scott, L.V. y Hughes, G.R. (2016). *The Cuban missile crisis: a critical reappraisal*. Londres y Nueva York: Routledge

Shaker, M. (1980). *The Nuclear Non-Proliferation Treaty: Origin and Implementation 1959-1979*. Londres: Oceana Publications.

Shaker, M. (1987). The Legacy of the 1985 Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference: The President's Reflections. In Simpson, J.: *Nuclear Non-Proliferation: An Agenda for the 1990s*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.9–22.

Sherwin, M.J. (1975). *A World Destroyed. The Atomic Bomb and the Grand Alliance*. Nueva York: Random House:

Sethi, M. (2020). India-EU Partnership for Security: Through the Prism of Nuclear Non-proliferation. En Jain, R.K: *India and the European Union in a Turbulent World*. Singapore: Palgrave Macmillan, pp.147–167.

Shapiro, J. and Witney, N.K.J. (2009). *Towards a post-American Europe: a power audit of EU-US relations*. Londres: Consejo Europeo de Relaciones Exteriores.

Silvestri, S. (2008). Revising the European Security Strategy: Arguments for Discussion. In: European Interests and Strategic Options. Roma: *Istituto Affari Internazionali*

Simpson, J. (1983). *The Independent Nuclear State: The United States, Britain, and the military atom*. Basingstoke: Macmillan.

Singh, N. y Mcwhinney, E. (1989). *Nuclear Weapons and Contemporary International Law*. Dordrecht: Nijhoff.

Siwei, L. and Rajagopalan, R. (2012). Sizing up the Nuclear Suppliers Group. En Salaam, L. *The China–India Nuclear Crossroads*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace, pp.137–150

Sjursen, H. (2003). Understanding the Common Foreign and Security Policy. En Knodt, M. & Princen, S. *Understanding the EUs External Relations*. London: Routledge.

Smith, H. (2002). *European Union foreign policy: what it is and what it does*. Londres: Pluto Press.

Södersten, A. (2018). *Euratom at the crossroads*. Cheltenham, Edward Elgar.

Sokolski, H. (1985). The Arms Control Connection. En Pilat, J.F., Pendley, R.E. and Ebinger, C.K: *Atoms for Peace: An Analysis After Thirty Years*. Boulder y Londres: Westview Press, pp.35–50.

Sokolski, H. (2008). What Nuclear Challenges Might the EU Meet?'. En Bouterin, G. *Europe Facing Nuclear Weapons Challenges*. Bruselas: Bruylant.

Spaak, P.H. (1971). *The continuing battle; memoirs of a European, 1936-1966*. Boston: Little Brown.

Spector, L.S. and Smith, J. (1990). *Nuclear Ambitions: The Spread of Nuclear Weapons 1989-1990*. Boulder y San Francisco: Westview Press.

- Stake, R.E. (1995). *The art of case study research*. Urbana-Champaign: Sage.
- Stephens, P. (2010) Europe and the United States: The Obama Era and the Weight of History. En Tiersky, R and Van Oudenaren, J: *European Foreign Policies Does Europe Still Matter?* Lanham. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, pp.43–69.
- Stimson, H.L. and Bundy, M. (1947). *On active service in peace and war*. Nueva York: Harper
- Stoiber, C., Baer, A. and Tonhauser, W. (2003). *Handbook on nuclear law*. Viena: Organismo Internacional de la Energía Atómica.
- Subrahmanyam, K. (1981). *Nuclear myths and realities: India's dilemma*. Atlantic Highlands, N.J.: Humanities Press.
- Taylor, B. (2010). *Sanctions as grand strategy*. Abingdon: Routledge.
- Tertrais, B. (2003). Europe and Nuclear Proliferation. En Lindström, G & Schmitt, B. *Fighting Proliferation: European Perspectives*. Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.
- Tertrais, B. (2004). Destruction assurée: The Origin and Development of French Nuclear Strategy. En Sokolski, H.D.: *Getting MAD: Nuclear Mutual Assured Destruction, Its Origins and Practice*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, pp.41–123.
- Tertrais, B. (2017). *La France et la dissuasion nucléaire: concept, moyens, avenir*. París: La Documentation Française.
- Thompson, G. (1993). Article III and IAEA Safeguards. In Barnaby, F & Ingram, P: *Strengthening the Non-Proliferation Regime: 1995 and Beyond*. Oxford: Oxford Research Group.
- Thränert, O. (2016). A Nuclear World Out of (Arms) Control. In Thränert, O & Zapfe, M. *STRATEGIC TRENDS 2016. Key Developments in Global Affairs*. Zúrich: Center for Security Studies, pp.65–82.
- Tocci, N (2017) *Framing the EU global strategy: a stronger Europe in a fragile world*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Tocci, N. & Voltolini, B. (2010) Europe, the Mediterranean, and the Middle East: A Story of Concentric Circles. En Tiersky, R and Van Oudenaren, J: *European Foreign Policies Does Europe Still Matter?* Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. pp.107–133.
- Tramballi, U., Magri, P. and Missaglia, N. (2019). *India's Global Challenge: Growth and Leadership in the 21. Century*. Milan: Institute for International Political Studies.
- Turpen, E. and Finlay, B. (2009). U.S.-Russia Cooperative Nonproliferation. In Busch, N.E. & Joyner D.H. *Combating Weapons of Mass Destruction: The Future of*

International Nonproliferation Policy. Athens, GE: The University of Georgia Press, pp.302–324.

Van Dassen, L. and Wetter, A. (2006). Nordic nuclear non-proliferation policies: different traditions and common objectives. In: *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp.252–266.

Van Der Mey, M.L. (1989). Non-proliferation of nuclear weapons. In Philip, P.P. & Walraven, G. *Politics of Persuasion. Implementation of Foreign Policy by the Netherlands*. Aldershot: Gower Press.

Venkataraman, G. (1994). *Bhabha and his magnificent obsessions*. Londres: Sangam

Walker, W. (1987). Nuclear trade relations in the decade to 1995. En Simpson, J.: *The Nuclear Non-Proliferation Regime in the 1990s*. Cambridge: Cambridge University Press.

Walker, W. and Lönnroth, M. (1983). *Nuclear power struggles: industrial competition and proliferation control*. Londres; Boston: Allen & Unwin.

Wall, E.H. (1969). *Europe: Unification and Law*. Harmondsworth: Penguin.

Walt, S. (2018). *The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of US Primacy*. Farrar: Straus and Giroux.

Weissman, S. and Krosney, H. (1981). *The Islamic bomb*. Nueva Delhi: Orient Paperbacks.

Wetter, A. (2009). *Enforcing European Union law on exports of dual-use goods*. Oxford: Oxford University Press.

Willa, P. and Levrat, N. (2001). *Actors and models: assessing the European Union's external capability and influence*. Ginebra: Institut Européen de L'université de Genève.

Willrich, M. (1969). *Non-Proliferation Treaty: Framework for Nuclear Arms Control*. Charlottesville, Va: Michie Co.

Willrich, M. (1971). *Global Politics of Nuclear Energy*. Nueva York: Praeger Publishers.

Wynn, H. (1997). *The RAF Strategic Nuclear Deterrent Forces: Their Origins, Roles and Deployment 1946-1969: A Documentary History*. Londres: Stationery Office.

Yergin, D. (1980). *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*. Nueva York: Penguin Books.

Zwolski, K. (2015). 'Institutions and epistemic networks in the EU's non-proliferation governance. En Blavoukos, S. Bourantonis, D & Portela, C. *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. Palgrave MacMillan.

Van Riet, R. and Ware, A. (2012). *Supporting Nuclear non-proliferation and Disarmament*. Ginebra: Inter-Parliamentary Union.

Wallace, W. (1983). Less than a federation, more than a regime: the community as a political system. En Wallace, H y Wallace, W: *Policy-making in the European community*. Oxford: Oxford University Press, pp.403–436.

Watry, D.M. (2014). *Diplomacy at the brink: Eisenhower, Churchill, and Eden in the Cold War*. Baton Rouge: Louisiana State University Press

- Artículos académicos

Alasuutari, P. (2010). The rise and relevance of qualitative research. *International Journal of Social Research Methodology*, 13(2), pp.139–155.

Albright, D., Brannan, P. and Stricker, A.S. (2010). Detecting and Disrupting Illicit Nuclear Trade after A.Q. Khan. *The Washington Quarterly*, 33(2), pp.85–106.

Alcaro, R. and Bassiri Tabrizi, A. (2014). Europe and Iran's Nuclear Issue: The Labours and Sorrows of a Supporting Actor. *The International Spectator*, 49(3), pp.14–20.

Aldrich, R.J. (1998). British intelligence and the Anglo-American 'Special Relationship' during the Cold War. *Review of International Studies*, 24(3), pp.331–351.

Alexandrova, I. (2019). The European Union's Policy Toward North Korea: Abandoning Engagement. *International Journal of Korean Unification Studies*, 28(1), pp.33–62.

Allen, D. (1983). The Euratom Treaty, Chapter VI: New Hope or False Dawn? *Common Market Law Review*, 20(3), pp.473 – 494.

Álvarez-Verdugo, M. (2006). Mixing Tools against Proliferation: The EU's Strategy for Dealing with Weapons of Mass Destruction. *European Foreign Affairs Review*, 11(3), pp.417-438.

Arbatov, A. (2019). Mad Momentum Redux? The Rise and Fall of Nuclear Arms Control. *Survival*, 61(3), pp.7–38.

Bahgat, G. (2006). Nuclear proliferation: The Islamic Republic of Iran. *Iranian Studies*, 39(3), pp.307–327.

Bailes, A.J.K. (2007). Guest Editorial: The EU, Arms Control and Armaments. *European Foreign Affairs Review*, 12, pp.1–6.

Bano, S. (2014). India's Nuclear Suppliers Group (NSG) Membership and the Nuclear Non-Proliferation Regime. *Irish Studies in International Affairs*, 25(1), pp.117–135.

Barbé, E., Costa, O., Herranz, A., Johansson-Nogués, E., Natorski, M. and Sabiote, M.A. (2009). Drawing the Neighbours Closer ... to What? *Cooperation and Conflict*, 44(4), pp.378–399.

Barbé, E. Herranz-Surallés, A. & Natorski, M (2015) Contending metaphors of the European Union as a global actor. Norms and power in the European discourse on multilateralism. *Journal of Language and Politics*, 14(1), 2015 pp.18-40.

Bechhoefer, B.G. (1959). Negotiating the Statute of the International Atomic Energy Agency. *International Organization*, 13(1), pp.38–59.

Bergenäs, J. (2010) The European Union's evolving engagement with Iran. *The Nonproliferation Review*, 17(3). pp. 491-512

Berkhout, F. and Walker, W. (1991). Spent fuel and plutonium policies in Western Europe. *Energy Policy*, 19(6), pp.553-566.

Bicchi, F. and Carta, C. (2012). The COREU Network and the Circulation of Information Within EU Foreign Policy1. *Journal of European Integration*, 34(5), pp.465–484.

Biscop, S. (2015) The state of defence in Europe: dependence, deterrence and deployment. *Global Affairs*, 1(2), pp.169–182.

Blarel, N. and Sarkar, J. (2018). Substate Organizations as Foreign Policy Agents: New Evidence and Theory from India, Israel, and France. *Foreign Policy Analysis*, 15(3), pp.413–431.

Blavoukos, S. and Bourantonis, D. (2014). Do sanctions strengthen the international presence of the EU? *European Foreign Affairs Review*, 19(3), pp.393–410.

Boniface, P. (1996). Dissuasion concertée: Le sens de la formule. *Relations Internationales et Stratégiques*, 21, pp.101–106.

Bonvicini, G. (1977). The problem of coordination between political cooperation and community activities. *Lo Spettatore Internazionale*, 12(1), pp.55–65.

Borrie, J. (2014). Humanitarian reframing of nuclear weapons and the logic of a ban. *International Affairs*, [online] 90(3), pp.625–646. Available at: <https://academic.oup.com/ia/article/90/3/625/2326740> [Acceso 12 Abr. 2021].

Bouquet, A. (2001). How current are Euratom provisions on nuclear supply and ownership in view of the European Union's enlargement? *Nuclear Law Bulletin*, 2(68), pp.7–38.

Bowen, W.Q. and Brewer, J. (2011). Iran's nuclear challenge: nine years and counting. *International Affairs*, 87(4), pp.923–943.

Bozo, F. (1996). Dissuasion européenne: enjeux et perspectives. *Relations Internationales et Stratégiques*, 21, pp.93–100.

Brutschin, E., Cherp, A. and Jewell, J. (2021). Failing the formative phase: The global diffusion of nuclear power is limited by national markets. *Energy Research & Social Science*, 80, pp.102–221.

Checkel, J.T. (1998). The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics*, 50(2), pp.324–348.

Chossudovsky, E.M. (1990). The Origins of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Ireland's Initiative in the United Nations (1958-61). *Irish Studies in International Affairs*, 3(2), pp.111–135.

Christiansen, T. (2001). Intra-Institutional Politics and Inter-Institutional Relations in the EU: Towards Coherent Governance? *Journal of European Public Policy*, 8(5), pp.747–769.

Cronberg, T. (2017). No EU, no Iran deal: the EU's choice between multilateralism and the transatlantic link. *The Nonproliferation Review*, 24(3-4), pp.243-259.

Cottey, A. (2014). The EU and Nuclear Non-Proliferation: Soft Power and the Bomb? *Irish Studies in International Affairs*, 25, pp.89–100.

Dawson, R. and Rosecrance, R. (1966). Theory and Reality in the Anglo-American Alliance. *World Politics*, 19(1), pp.21–51.

Dee, M. (2012). Standing together or doing the splits? Evaluating European Union performance in the nuclear non-proliferation treaty review negotiations. *European Foreign Affairs Review*, 17 (2), 187–210.

Dee, M. (2014). Explaining EU performance in the NPT review conferences: Limited ambitions but pragmatic positioning. *UNISCI Discussion Papers*, 0(30), 11–26.

Dee, M. (2014a). The EU's multilateralist combat against the proliferation of WMD in the NPT: mirroring the grand bargain. *European Security*, 24(1), pp.1–18.

Denza, E. (2005). Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The European Union and Iran. *European Foreign Affairs Review*, 10(3), pp.289–331.

Dryburgh, L. (2008). The EU as a Global Actor? EU Policy Towards Iran. *European Security*, 17(2-3), pp.253–271.

Duke, S. and Ojanen, H. (2006). Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy. *Journal of European Integration*, 28(5), pp.477–494.

Efron, R. and Nanes, A.S. (1957). The Common Market and Euratom Treaties: Supranationality and the Integration of Europe. *International and Comparative Law Quarterly*, 6(4), pp.670–684.

Esfandiary, D. and Fitzpatrick, M. (2011). Sanctions on Iran: Defining and Enabling 'Success.' *Survival*, 53(5), pp.143–156.

- Everts, S. (2004). The ultimate test case: can Europe and America forge a joint strategy for the wider Middle East? *International Affairs*, 80(4), pp.665–686.
- Everts, S. and Keohane, D. (2003). The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure. *Survival*, 45(3), pp.167–186.
- Feaks, D. (2002). The Emerging European Disarmament and Non-Proliferation Agenda on Chemical and Biological Weapons. *Disarmament Diplomacy*, no 65, pp.17–25.
- Fischer, D. (2007). Nuclear Safeguards: The First Steps. *IAEA Bulletin*, 49(1), pp.7–11.
- Fischer, G. (1968). La non-prolifération des armes nucléaires. *Annuaire français de droit international*, 13(1), pp.47–98.
- Fricaud-Chagnaud, C-G. (1996). Dissuasion concertée: Vers un partenariat stratégique. *Relations Internationales et Stratégiques*, 21, pp.88–92.
- Gallagher, N.W. (2015). Re-thinking the Unthinkable: Arms Control in the Twenty-First Century. *The Nonproliferation Review*, 22(3-4), pp.469–498.
- Ganguly, Š. (1999). India's Pathway to Pokhran II: The Prospects and Sources of New Delhi's Nuclear Weapons Program. *International Security*, 23(4), pp.148–177.
- Garribba, M., Chirte, A. and Nauduzaite, M. (2009). The Directive Establishing a Community Framework for the Nuclear Safety of Nuclear Installations. *Nuclear Law Bulletin*, 2009(2), pp.23–33.
- Garrido Rebolledo, V. (2005). La cooperación nuclear Estados Unidos-India. *Política Exterior*, 19(108), pp.28–36.
- Garrido Rebolledo, V. (2018). La (des)iranización de la política exterior de Estados Unidos: el futuro del acuerdo nuclear con Irán bajo la presidencia de Trump. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, pp.371–396.
- Gavin, F.J. (2010). Same As It Ever Was: Nuclear Alarmism, Proliferation, and the Cold War. *International Security*, 34(3), pp.7–37.
- Goldemberg, J. (2009). Nuclear energy in developing countries. *Daedalus*, 138(4), pp.71–80.
- Goldberg, A. (1964). The Atomic Origins of the British Nuclear Deterrent. *International Affairs*, 40(3), pp.409–429.
- Gorove, S. (1965). The First Multinational Atomic Inspection and Control System at Work: Euratom's Experience. *Stanford Law Review*, 18(2), p.160.
- Gorove, S. (1967). Transferring U.S. Bilateral Safeguards to the IAEA. *Duquesne University Law Review*, 6(1)

- Green, J.A. (2012). India's Status as a Nuclear Weapons Power under Customary International Law. *National Law School of India Review*, 24(1), pp.125–146.
- Gregory, J.E. (1987). Controlling the Transfer of Military Significant Technology: COMCOM After Toshiba. *Fordham International Law Journal*, 11(4), pp.863–882.
- Hadfield, A. (2007). Janus Advances? An Analysis of EC Development Policy and the 2005 Amended Cotonou Partnership. *European Foreign Affairs Review*, 12(1), pp.39–66.
- Hamel-Green, M. (2018). The Nuclear Ban Treaty and 2018 Disarmament Forums: An Initial Impact Assessment. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 1(2), pp.436–463.
- Hanau Santini, R. (2010) European Union discourses and practices on the Iranian nuclear programme. *European Security*, 19(3) pp.467–489
- Harnisch, S. (2007) Minilateral Cooperation and Transatlantic Coalition-Building: The E3/EU-3 Iran Initiative. *European Security*, 16(1) pp.1–27
- Hart, D. (1987). Separating civil and military nuclear programmes in the UK and France; a feasibility study. *Science and Public Policy*, 14(4), pp.189–197.
- Hassan, O. (2013). Securitising proliferation, failing security governance: the European Union's role in India and Pakistan's nuclear rivalry. *Asia Europe Journal*, 11(2), pp.93–112.
- Helmreich, J.E. (1990). BELGIUM, BRITAIN, THE UNITED STATES AND URANIUM, 1952-1959. *Studia Diplomatica*, 43(3), pp.27–81
- Herrera, M. (2021). Contestation to the European Union on nuclear non-proliferation. *Global Affairs*, 4 (5-6), pp.1–17.
- Heuser, B. (1993). Containing uncertainty: options for British nuclear strategy. *Review of International Studies*, 19(3), pp.245–267.
- Heuser, B. (1995). The Development of NATO's Nuclear Strategy. *Contemporary European History*, 4(1), pp.37–66.
- Hibbs, M. (2006). The unmaking of a nuclear smuggler. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 62(6), pp.35–41.
- Hofhansel, C. (1999). The Harmonization of EU Export Control Policies. *Comparative Political Studies*, 32(2), pp.229–256.
- Hurd, D. (1994). Developing the Common Foreign and Security Policy. *International Affairs*, 70(3), pp.421–428.
- Jain, R. K. and Pandey, S. The European Union in the eyes of India, *Asia Europe Journal*, 8(2) 2010 pp. 193–209

Jasper, U. and Portela, C. (2010). EU Defence Integration and Nuclear Weapons: A Common Deterrent for Europe? *Security Dialogue*, 41(2), pp.145–168

Jennekens, J. (1990). IAEA safeguards: a Look at 1970-1990 and Future Prospects Political, financial, and Technological Developments Continue to Influence Directions and Change. *IAEA Bulletin*, 1, pp.5–10.

Johnson, R. (1999) The NPT Third PrepCom: What Happened and How. *Disarmament Diplomacy*. (37).

Johnson, R. (2005). *Politics and Protection: Why the 2005 NPT Review Conference Failed*. [online] Disarmament Diplomacy. Available at: <http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80npt.htm> [Acceso 14 Nov. 2019].

Jonas, D.S. and Braunstein, A.E. (2018). What's Intent Got to Do with It? Interpreting "Peaceful Purpose" in Article IV.1 of the NPT. *Emory International Law Review*, 32(3), pp.351–375.

Jones, S. (2003). EU enlargement: Implications for EU and multilateral export controls. *The Nonproliferation Review*, 10(2), pp.80–89.

Jørgensen, K.E. (2009). The European Union in Multilateral Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 4(2), pp.189–209.

Joyner, D.H. (2005). The Proliferation Security Initiative: Nonproliferation, Counterproliferation, and International Law. *Yale Journal of International Law*, [online] 30(2). Available at: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yjil/vol30/iss2/9/> [Acceso 15 Apr. 2021].

Kane, A. and Kühn, U. (2018). Nuclear Disarmament, Arms Control, and Nonproliferation in Retreat: What Europe Can Do. *Sicherheit und Frieden*, 36(1), pp.40–44.

Kelly, P. (1986). IAEA safeguards: some pros and cons. *Physics in Technology*, 17(2), pp.69–74.

Khorana, S. and Garcia, M. (2013). European Union-India Trade Negotiations: One Step Forward, One Back? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(4), pp.684–700.

Kibaroglu, M. (2006). Good for the Shah, Banned for the Mullahs: The West and Iran's Quest for Nuclear Power. *The Middle East Journal*, 60(2), pp.207–232

Kienzle, B. (2012). Between Human Rights and Non-proliferation: Norm Competition in the EU's Iran Policy. *UNISCI Discussion Papers*, 0(30), pp.77-93

Kienzle, B. (2013). A European contribution to non-proliferation? The EU WMD Strategy at ten. *International Affairs*, 89(5), pp.1143–1159.

- Kienzle, B. (2014a). The exception to the rule? The EU and India's challenge to the non-proliferation norm. *European Security*, 24(1), pp.36–55.
- Kienzle, B. (2014b). The New Face of EU Security Policies? Analysing the Normative Patterns of EU Non-Proliferation Policies in Southern Mediterranean. *Mediterranean Politics*, 19(1), pp.40–58
- Kienzle, B. (2015). The exception to the rule? The EU and India's challenge to the non-proliferation norm. *European Security*, 24(1), pp.36–55.
- Knopf, J.W. (2013). Nuclear Disarmament and Nonproliferation: Examining the Linkage Argument. *International Security*, 37(3), pp.92–132
- Knorr, K. (1956). Euratom and American Policy: A Conference Report. *International Affairs*, 32(4), pp.504–526.
- Kobia, R. (2008). The EU and Non-Proliferation: The need for a Quantum Leap? *Nuclear Law Bulletin*, 81, pp.31–53.
- Koehler, K. (2010). European foreign policy after Lisbon: strengthening the EU as an international actor. *Caucasian Review of International Affairs*, 4(1), pp.57–72.
- Kondapalli, S. (2016) China and the Iranian Nuclear Issue—Converting Challenges into Opportunities. *Contemporary Review of the Middle East*, 3(1) pp.63–76
- Kühn, U. (2019). Between a rock and a hard place: Europe in a post-INF world. *The Nonproliferation Review*, 26(1-2), pp.155–166.
- Kühn, U. and Péczeli, A. (2017). Russia, NATO, and the INF Treaty. *Strategic Studies Quarterly*, 11(1), pp.66–99.
- Labbé, M.-H. (1997). Y a-t-il une politique européenne de non-prolifération nucléaire? *Politique étrangère*, 62(3), pp.307–319.
- Lellouche, P. (1981). Breaking the rules without quite stopping the bomb: European views. *International Organization*, 35(1), pp.39–58.
- Leslie, B.J. (1994). Dual Use Goods and the European Community: Problems and Prospects in Eliminating Internal Border Controls on Sensitive Product. *Boston College International and Comparative Law Review*, 17(1), pp.193–211.
- Lévêque, F. (2014). The international trade of nuclear power plants: the supply side. *Revue d'économie industrielle*, 148, pp.55–68.
- Levite, A.E. (2003). Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited. *International Security*, 27(3), pp.59–88.
- Lodal, J.M. (1980). Deterrence and Nuclear Strategy. *The MIT Press*, 109(4), pp.155–175.

- Mallard, G. (2008). Can the EURATOM Treaty Inspire the Middle East? The Political Promises of Regional Nuclear Communities. *The Nonproliferation Review*, 15(3), pp.459–477.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp.235–258.
- Mathis, K. (2013). The Nuclear Supplier Group: Problems and Solutions. *Alabama Civil Rights & Civil Liberties Law Review*, 4, pp.169–185.
- Meier, O. (2012). European Efforts to Control the Spread of Enrichment and Reprocessing Technologies. *UNISCI Discussion Papers*, 0(30), pp.27–43.
- Melissen, J. (1994). Nuclearizing NATO, 1957–1959: the ‘Anglo-Saxons’, nuclear sharing and the fourth country problem. *Review of International Studies*, 20(3), pp.253–275.
- Menon, A. (2004). From Crisis to Catharsis: ESDP After Iraq. *International Affairs*, 80(4), pp.631–648.
- Merlini, C. (1988). A Concise History of Nuclear Italy. *The International Spectator*, 23(3), pp.135–152.
- Micara, A.G. (2012). Current Features of the European Union Regime for Export Control of Dual-Use Goods. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50(4), pp.578–593.
- Miller, S.E. (2020). A Nuclear World Transformed: The Rise of Multilateral Disorder. *Daedalus*, 149(2), pp.17–36.
- Miller, N.L. and Volpe, T.A. (2022). The rise of the autocratic nuclear marketplace. *Journal of Strategic Studies*, pp.1–39.
- Mitrany, D. (1948). The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*, 24(3), pp.350–363.
- Mongin, D. (2011). Genèse de l’armement nucléaire français. *Revue Historique des Armées*, 262(2), pp.9–19.
- Moshaver, Z. (2003). Revolution, Theocratic Leadership and Iran’s Foreign Policy: Implications for Iran–EU Relations. *The Review of International Affairs*, 3(2), pp.283–305.
- Mousavian, S.H. and Mousavian, M.M. (2018). Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 1(1), pp.169–192.
- Mukherjee, R. and Malone, D.M. (2011). Indian foreign policy and contemporary security challenges. *International Affairs*, 87(1), pp.87–104.

- Müller, H. (1996). L'Union européenne et la dissuasion nucléaire: évaluation critique. *Relations Internationales et Stratégiques*, 21, pp.107–11.
- Müller, H. (2005). A treaty in troubled waters: Reflections on the failed NPT review conference. *The International Spectator*, 40(3), 33–44.
- Müller, H. (2010). The 2010 NPT review conference: Some breathing space gained, but no breakthrough. *The International Spectator*, 45(3), 5–18.
- Müller, H. (2010a). Between power and justice: current problems and perspectives of the NPT regime. *Strategic Analysis*, 34(2), pp.189–201.
- Müller, H. and Wunderlich, C. (2018). Not lost in contestation: How norm entrepreneurs frame norm development in the nuclear non-proliferation regime. *Contemporary Security Policy*, 39(3), pp.341–366.
- Mutluer, A. (2021). Working together to meet safeguards obligations. An ISSAS mission in Tajikistan. *IAEA Bulletin*, 64(4).
- Narlikar, A. (2011) Is India a responsible great power? *Third World Quarterly*, 32(9) 2011, pp. 1607-1621
- Nayan, R. (2010) The NPT and India: accommodating the exception. *Strategic Analysis* 34(2), pp. 309–321.
- Neuneck, G. (2019). The Deep Crisis of Nuclear Arms Control and Disarmament: The State of Play and The Challenges. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2(2), pp.431–452.
- Nieburg, H.L. (1963a). EURATOM: A Study in Coalition Politics. *World Politics*, 15(4), pp.597–622.
- Orbie, J. (2006). 'Civilian power Europe: review of the original and current debates. *Cooperation and Conflict*, 41(1), pp.123–128.
- Pacheco Pardo, R. (2012). Normal Power Europe: Non-Proliferation and the Normalization of EU's Foreign Policy. *Journal of European Integration*, 34(1), pp.1–18.
- Pant, H.V. (2007). The US–India nuclear deal: the beginning of a beautiful relationship? *Cambridge Review of International Affairs*, 20(3), pp.455–472.
- Panke, D. (2014). Regional Power Revisited: how to explain differences in coherency and success of regional organizations in the United Nations General Assembly. *International Negotiation*, 18(2), pp.265–291.
- Paul, T.V. (2007). The US-India Nuclear Accord: Implications for the Nonproliferation Regime. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 62(4), pp.845–865.

- Paul, T.V. and Shankar, M. (2007). Why the US–India Nuclear Accord is a Good Deal. *Survival*, 49(4), pp.111–122.
- Pendley, R., Scheinman, L. and Butler, R.W. (1975). International safeguarding as institutionalized collective behavior. *International Organization*, 29(3), pp.585–616.
- Perthes, V. (2005). The EU Needs a U.S. Input on Iran. *European Affairs*, 6(4), pp.17–20.
- Pilat, J. (2007). The end of the NPT regime? *International Affairs*, 83(3), pp.469–482.
- Portela, C. (2004). The EU and the NPT: Testing the New European Non-Proliferation Strategy. *Disarmament Diplomacy*, (78), pp.1–14.
- Portela, C. (2012). Europe and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Evaluating the Record'. *UNISCI Discussion Papers*, 30, pp.1–2.
- Portela, C. and Orbie, J. (2014). Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and foreign policy: coherence by accident? *Contemporary Politics*, 20(1), pp.63–76.
- Potter, W. C. (2005). The NPT review conference: 188 states in search of consensus. *The International Spectator*, 40(3), 19–31.
- Power, P. (1986). The mixed state of non-proliferation: the NPT Review Conference and beyond. *International Affairs*, 62(3), pp.477–491.
- Priest, J. (1995). IAEA safeguards and the NPT: Examining interconnections. *IAEA Bulletin*, 37(1), pp.9–13.
- Puetter, U. and Wiener, A. (2007). Accommodating Normative Divergence in European Foreign Policy Coordination: The Example of the Iraq Crisis. *JCMS Journal of Common Market Studies*, 45(12), pp.1065–1088.
- Quester, G.H. (1970). The Nuclear Nonproliferation Treaty and the International Atomic Energy Agency. *International Organization*, 24(2), pp.163–182.
- Richard, M., Daoust Maleval, D. and Louvet, P. (2009). Status and prospect of non-proliferation activities of ISTC and STCU. *ESARDA Bulletin*, 41, pp.5–24.
- Roehrlich, E. (2018). Negotiating Verification: International Diplomacy and the Evolution of Nuclear Safeguards, 1945–1972. *Diplomacy & Statecraft*, 29(1), pp.29–50.
- Romanyshyn, I. (2018). The EU in multilateral arms negotiations: shaping the process or outcome? *Journal of European Integration*, 41(5), pp.675–692.
- Rosa, P. (2001). Non-Proliferation and the European Union: An Institutional Perspective. *European Union Review*, 6, pp.33–61

- Rosenberg, D.A. (1983). The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960. *International Security*, 7(4), pp.3–71.
- Rynning, S. (2007). Peripheral or Powerful? The European Union's Strategy to Combat the Proliferation of Nuclear Weapons. *European Security*, 16(3-4), pp.267–288.
- Sachdeva, G. (2008). India and the European Union. *International Studies*, 45(4), pp.341–367
- Sagan, S.D. (1996). Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb. *International Security*, 21(3), pp.54–86.
- Sagar, R. (2009). State of mind: what kind of power will India become? *International Affairs*, 85(4), pp.801–816.
- Sanders, B. (1998). A Short History of Nuclear Non-Proliferation. *Nuclear Law Bulletin*, 62, pp.7–25.
- Sartori, L. (1985). Will SALT II Survive? *International Security*, 10(3), pp.147–174.
- Sasikumar, K. (2007). India's Emergence as a "Responsible" Nuclear Power. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 62(4), pp.825–844.
- Sauer, T. (2009) Struggling on the World Scene: An Over-ambitious EU versus a Committed Iran. *European Security*, 17(2–3) pp.273–293.
- Scheppele, K.L., Kochenov, D.V. and Grabowska-Moroz, B. (2021). EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39(1), pp.3–121.
- Schleicher, H.W. (1980). Nuclear Safeguards in the European Community - A Regional Approach. *IAEA Bulletin*, 22(3), pp.45–50.
- Seawright, J. and Gerring, J. (2015). Options Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative. *Political Research Quarterly*, 61(294), pp.294–308.
- Seeberg, P. (2016). The EU and the international sanctions against Iran: European and Iranian foreign and security policy interests and a changing Middle East. *Palgrave Communications*, 2(1), pp.1-9.
- Sethi, M. (2017). A Strong Case for Expanding the Role of Nuclear Energy. *Liberal Studies*, 2(2), pp.143–150.
- Sharp, J.M.O. (1987). After Reykjavik: arms control and the allies. *International Affairs*, 63(2), pp.239–257

- Shea, T.E. and Chitumbo, K. (1993). Safeguarding sensitive nuclear materials: Reinforced approaches. *IAEA Bulletin*, 35(3), pp.23–27.
- Shoaib, M. (2015). US-Iran Nuclear Standoff: A Constructivist Approach. *Journal of Strategic Affairs*, pp.49–73.
- Simpson, J. (1994). Nuclear non-proliferation in the post-Cold War era. *International Affairs*, 70(1), pp.17-39.
- Smetana, M. (2016). Stuck on Disarmament: The European Union and the 2015 NPT Review Conference. *International Affairs*, 92(1), pp.137–152.
- Smith, M.E. (2004). Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation. *European Journal of International Relations*, 10(1), pp.95–136.
- Sodupe, K. and Benito, E. (1998). The Evolution of the European Union's TACIS Programme, 1991-96. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 14(4), pp.51–68.
- Stocker, J. (2015). Accepting Regional Zero: Nuclear Weapon Free Zones, U.S. Nonproliferation Policy and Global Security, 1957–1968. *Journal of Cold War Studies*, 17(2), pp.36–72.
- Stoiber, C. (2003). The evolution of NPT review conference final documents, 1975–2000. *The Nonproliferation Review*, 10(3), pp.126-166.
- Strulak, T. (1993). The Nuclear Suppliers Group. *The Nonproliferation Review*, 1(1), pp.2–10.
- Tannenwald, N. (2005). Stigmatizing the Bomb: Origins of the Nuclear Taboo. *International Security*, 29(4), pp.5–49.
- Tate, T. (1990). Regime-Building in the Non-Proliferation System. *Journal of Peace Research*, 27(4), pp.399-414.
- Tertrais, B. (1999). Nuclear Policies in Europe. *Adelphi Paper*, 39(327), pp.5–6.
- Tertrais, B. (2005). The European Union and nuclear non-proliferation: does soft power work? *International Spectator*, 40(3), pp.45–57.
- Tertrais, B. (2019). Will Europe Get Its Own Bomb? *The Washington Quarterly*, 42(2), pp.47–66.
- Thorstensen, C & Chitumbo, K. (1995). Safeguards in the European Union: The New Partnership Approach. *IAEA Bulletin*, 37(1), pp.25-28.
- True, C. (2006). The Euratom Community Treaty's prospects at the start of the new millennium. *International Journal of Nuclear Law*, 1(3), pp.247–260.

- Turchetti, S. (2014). A Most Active Customer. *Historical Studies in the Natural Sciences*, 44(5), pp.470–502.
- Underdal, A. (1983). Causes of negotiation ‘failure’. *European Journal of Political Research*, 11(2), 183–195.
- Unger, B. (1976). The Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference: An Unsuccessful Attempt to Stem the Tide. *World Affairs*, 139(2), pp.87–111.
- Ungerer, W. (1973). The Verification Agreement Euratom/IAEA. *Aussenpolitik*, 24(2)
- Ünver Noi, A. (2005). Iran's Nuclear Programme: The EU Approach to Iran in Comparison to the US' Approach. *Perceptions*, pp.79-102.
- Vaisse, M. (1992). Le choix atomique de la France (1945-1958). *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, (36), pp.21–30.
- Van Doren, C.N. and Bunn, G. (1990). Progress and Peril at The Fourth NPT Review Conference. *Arms Control Today*, 20(8), pp.8–12.
- Vanhoonacker, S. and Reslow, N. (2010). The European External Action Service. *European Foreign Affairs Review*, 15(1), pp.1–18.
- Walker, N. (2002). The Idea of Constitutional Pluralism. *Modern Law Review*, 65(3), pp.317–359.
- Waltz, K.N. (1993). The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, 18(2), pp.44–79.
- Weber, S. (1992). Shaping the postwar balance of power: multilateralism in NATO. *International Organization*, 46(3), pp.633–680.
- Weiss, L. (2007). U.S.–India Nuclear Cooperation. *The Nonproliferation Review*, 14(3), pp.429–457.
- Wells, S.F. (1981). The Origins of Massive Retaliation. *Political Science Quarterly*, 96(1), pp.31–52
- Wenger, A. and Gerber, M. (1999). John F. Kennedy and the Limited Test Ban Treaty: A Case Study of Presidential Leadership. *Presidential Studies Quarterly*, 29(2), pp.460–487.
- Wessel, N. (2007). Nonproliferationskooperation: Europäisch-ukrainische Exportkontrolle wider die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. *Osteuropa*, 59, pp.305–308.
- Wheeler, N.J. (1985). British nuclear weapons and Anglo-American relations 1945–54. *International Affairs*, 62(1), pp.71–86.

Williams, H. (2018). Asymetric arms control and strategic stability: Scenarios for limiting hypersonic glide vehicles. *Journal of Strategic Studies*, 42(6), pp.789–813.

Willrich, M. (1968). The Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Nuclear Technology Confronts World Politics. *The Yale Law Journal*, 77(8), pp.1447–1519.

Yost, D.S. (1982). NATO's Political-Military Challenges. *Current History*, 81(479), pp.401–404.

Zaretsky, N. (2018). Nuclear Freeze in a Cold War: The Reagan Administration, Cultural Activism, and the End of the Arms Race. *Journal of American History*, 105(1), pp.218–219.

Zwolski, K. (2011). The External Dimension of the EU's Non-proliferation Policy: Overcoming Inter-institutional Competition. *European Foreign Affairs Review*, 16(3), pp.325–340.

- Informes y documentos de *think tanks*

Adebahr, C. (2013) A Plan B, C and D for an EU policy towards Iran. *European Policy Centre (Policy brief)* pp.1-4.

Akbulut, H. (2013). The G8 Global Partnership: From Kananaskis to Deauville and Beyond. *Austrian Institute for International Affairs*, pp.1–27.

Alberque, W. (2017). The NPT and the Origins of NATO's Nuclear Sharing Arrangements. *Études de l'Ifri. Proliferation Papers* 57, pp.1–58.

Alberque, W. (2021). The June 2021 US-Russian Summit: An Analysis. *The Swedish Institute of International Affairs*, pp.1–6.

Albright, D. and Hinderstein, C. (2004). Uncovering the Nuclear Black Market: Working toward Closing Gaps in the International Nonproliferation Regime. *Institute for Science and International Security (ISIS)*. [online] Disponible en: https://isis-online.org/publications/southasia/nuclear_black_market.html [Acceso 18 Abr. 2022].

Alcaro, R. (2021). Four Scenarios for the Iran Nuclear Deal. *Istituto Affari Internazionali*, pp.1–6.

Arms Control Today (2018). *Fissile Material Cut-off Treaty (FMCT) at a Glance / Arms Control Association*. [online] www.armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/fmct#:~:text=A%20fissile%20material%20cut%2Doff> [Accesed 20 Mar. 2021].

Arms Control Association (2018a). *WMD-Free Middle East Proposal at a Glance / Arms Control Association*. [online] www.armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/mewmdfz> [Acceso 20 Mar. 2021].

Arms Control Association (2022). *Timeline of the Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT) | Arms Control Association*. [online] www.armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-the-Treaty-on-the-Non-Proliferation-of-Nuclear-Weapons-NPT#1990s> [Acceso 11 Abr. 2022].

Arms Control Today (2020). *The Status of the Comprehensive Test Ban Treaty: Signatories and Ratifiers | Arms Control Association*. [online] www.armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/ctbtsig> [Acceso 20 Mar. 2021].

Arms Control Today (2020a). France Seeks Dialogue on Post-INF Treaty Arms Control. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/news-briefs/france-seeks-dialogue-post-inf-treaty-arms-control> [Acceso 25 Abr. 2022].

Anthony, I. (2013). The Role of The European Union in Strengthening Nuclear Security. *EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium*, pp. 1-16

Anthony, I. and Grip, L. (2013). Strengthening the European Union's Future Approach to WMD Non-Proliferation. *SIPRI Policy Paper 37*, pp.1–64

Arnaud, E. (2004). Un demi-siècle d'aéronautique en France, les missiles balistiques de 1945 à 1995. *París: Centre Des Hautes Études De L'armement, Département D'histoire De L'armement*.

Baklitskiy, A. and Margojev, A. (2018). *Saving the JCPOA: the EU has to work with Russia and China*. [online] Europeanleadershipnetwork.org. Disponible en: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/saving-the-jcpoa-the-eu-has-to-work-with-russia-and-china/> [Acceso 16 Dic. 2019].

Ballbach, E.J. (2022). Moving beyond Targeted Sanctions. The Sanctions Regime of the European Union against North Korea. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, pp.1–38.

Balfour, R. and Raik, K. (2013). The European External Action Service and National Diplomacies. *EPC Issue Paper n°73*, pp.1–187.

Becker, U. (2003). *Abrüstungsaktivist Irland: Bündnispartner deutscher Politik im nuklearen Nichtverbreitungsregime?* Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, pp.1–46.

Beckett, M. (2007). *Keynote Address: A World Free of Nuclear Weapons?* [online] Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2007/06/25/keynote-address-world-free-of-nuclear-weapons-event-1004> [Acceso 8 Abr. 2021].

Bell, A. (2020). Why Europe Matters: The Case for an Arms Control Negotiation Campaign. *Center for Strategic & International Studies*. [online] Disponible en: <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/why-europe-matters-case-arms-control-negotiation-campaign> [Acceso 6 Abr. 2021].

Berger, A. (2015). Another War in Europe: Dispatches from The Non-Proliferation Treaty Review Conference. *The Royal United Services Institute*. [online] Available at: <https://rusi.org/commentary/another-war-europe-dispatches-non-proliferation-treaty-review-conference> [Acceso 12 Abr. 2021].

Berger, A. (2015a). *Gangs of New York: The 2015 NPT Revcon*. [online] www.europeanleadershipnetwork.org. Disponible en: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/gangs-of-new-york-the-2015-npt-revcon/> [Acceso 26 Aug. 2020]

Berger, A. y Chalmers, M. (2013). *Great Expectations: The P5 Process and the Non-Proliferation Treaty*. Londres: Royal United Services Institute, pp.1–72.

Berghofer, J. (2016). The European Union and Nuclear Disarmament – a Sensitive Question. *Heinrich Böll Stiftung*, pp.1–6.

Bertram, C. (2008). Rethinking Iran: From confrontation to cooperation. *Chaillot Paper*, (110), pp.11-58.

Blackford, J. (2005). Multilateral Nuclear Export Controls After the A.Q. Khan Network. *Institute for Science and International Security*, pp.1–27.

Blockmans, S. and Viaud, A. (2017). EU Diplomacy and the Iran Nuclear Deal: Staying power? *Centre for European Policy Studies*, (2017-28), pp.1-15.

Blockmans, S. and Waizer, S. (2013). E3+3 Coercive Diplomacy towards Iran: Do the Economic Sanctions Add Up? *CEPS Policy Brief*, (No. 292), pp.1-12.

Bloj, R. (2021). Sanctions, a privileged instrument of European Foreign Policy. *Fondation Robert Schuman*, pp.1–7

Boese, W. (2004). Nuclear Suppliers Pass on U.S. Proposals. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://armscontrol.org/act/2004-07/nuclear-suppliers-pass-us-proposals> [Acceso 20 Mar. 2021].

Boese, W. (2005). No Consensus on Nuclear Supply Rules. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2005-09/consensus-nuclear-supply-rules> [Acceso 20 Abr. 2021].

Boese, W. (2007). U.S.-Indian Nuclear Deal Advances. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2007-09/us-indian-nuclear-deal-advances> [Acceso 18 Abr. 2022].

Boese, W. (2008). U.S. Joins Others Seeking Nuclear Export Criteria. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2008-05/us-joins-others-seeking-nuclear-export-criteria> [Acceso 7 Apr. 2021].

Boese, W. (2008a). NSG, Congress Approve Nuclear Trade with India. *Arms Control Association*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2008-10/nsg-congress-approve-nuclear-trade-india> [Acceso 13 Abr. 2021].

Bohlen, A., Burns, W., Pifer, S. and Woodworth, J. (2012). The Treaty on Intermediate-Range Nuclear Forces: History and Lessons Learned. *Brookings Arms Control Series Paper 9*, pp.1–37.

Boyer, Y., Carle, C., Krause, J., Müller, H. and Van Orden, G. (1996). Europe and the Challenge of Proliferation. *Chaillot Papers N°24*, pp.1–50.

Brodsky, J.M. and Carmi, O. (2021). More continuity than change in Tehran More continuity than change in Tehran. *Middle East Institute*. [online] Available at: <https://www.mei.edu/publications/more-continuity-change-tehran> [Accessed 30 Apr. 2022].

Bruno, G. (2010). Iran's Nuclear Program. *Council on Foreign Relations*. [online] Disponible en: <https://web.archive.org/web/20120220182315/http://www.cfr.org/iran/irans-nuclear-program/p16811> [Acceso 8 Oct. 2021].

Bunn, M., Roth, N. and Tobey, W.H. (2019). *Revitalizing Nuclear Security in an Era of Uncertainty*. Project on Managing the Atom Belfer Center for Science and International Affairs Harvard Kennedy School, pp.1–218.

Burford, L., Meier, O. and Ritchie, N. (2019). Sidetrack or kickstart? How to respond to the US proposal on nuclear disarmament. *Bulletin of the Atomic Scientists*. [online] Disponible en: <https://thebulletin.org/2019/04/sidetrack-or-kickstart-how-to-respond-to-the-us-proposal-on-nuclear-disarmament/> [Acceso 15 Mar. 2021].

Bürkli, D., Bubbers, J. and Esenlik, E. (2011). UAE Sets Nuclear 'Gold Standard'. *International Relations and Security Network*. [online] Disponible en: https://css.ethz.ch/publikationen/externe-publikationen/details.html?id=/u/a/e/s/uae_sets_nuclear_gold_standard [Acceso 1 May 2022]

Butler, D., Penniman, H.R. and Ranney, A. (1981). *Democracy at the polls: a comparative study of competitive national elections*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Butler, N., Nassauer, O. and Plesch, D. (1997). Extending the Nuclear Umbrella: Undermining the Nuclear Non-Proliferation Treaty. *Berlin Information Center for Trans-Atlantic Security. BASIC-BITS Research Note 97.2*. [online] Disponible en: <http://www.bits.de/public/researchnote/rn97-2.htm> [Acceso 13 Abr. 2021].

Carle, C. (1994). L'Europe et la non-prolifération nucléaire. Institut français des relations internationales (IFRI).

Carnegie Endowment for International Peace. (2019). *Nuclear Entanglement*. [online] Disponible en: <https://carnegieendowment.org/programs/npp/nuclear-entanglement> [Acceso 8 Abr. 2021].

Center for Arms Control and Non-proliferation (2021). U.S. Nuclear Weapons in Europe. pp.1–2.

Chandley, K. (2015). The “P5 Process” History and What to Expect in 2015. *British American Security Information Council. Background Briefing*, pp.1–7.

Cirincione, J., Wolfsthal, J.B. and Rajkumar, M. (2002). *Deadly arsenals: tracking weapons of mass destruction*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace.

Collin, J.-M. (2019). *Le Traité sur l’interdiction des armes nucléaires*. Bruselas: Groupe De Recherche Et D’information Sur La Paix Et La Sécurité (Grip).

Cordesman, A. (2000). Iran and Nuclear Weapons: A Working Draft. *Center for Strategic and International Studies*.

Cornish, P., Van Ham, P. and Krause, J. (1996). Europe and the challenge of proliferation. *Chaillot Paper*, pp.1–50.

Costa Sánchez, M.A. (2014). La no proliferación de misiles balísticos. El código internacional de conducta de La Haya en el contexto internacional y europeo. *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Marco 8/2014*, pp.1–20.

Dareini, A.A. (2021). Iran’s Foreign Policy under Raisi. *Aljazeera Center for Studies*, pp.1–8.

Davenport, K. (2013). *Iran, P5+1 Sign Nuclear Agreement* | Arms Control Association. [online] www.armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2013-12/iran-p51-sign-nuclear-agreement> [Acceso 3 Dic. 2020]

Davenport, K. (2018) “Timeline of Nuclear Diplomacy with Iran | Arms Control Association”. [online] Armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheet/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran> [Acceso 1 May 2022]

Davenport, K. (2022). Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy. *Arms Control Association*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron> [Acceso 18 Abr. 2022].

Davenport, K. (2022a). The U.S.-North Korean Agreed Framework at a Glance. *Arms Control Association*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/agreedframework> [Acceso 21 Abr. 2022].

Davis, T.P. (2019). Could Generation IV Nuclear Reactors Strengthen Russia’s Growing Sphere of Influence? *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. The 2019 UK PONI Papers*, pp.19–25.

De Blasio, N. and Nephew, R. (2017). The Geopolitics of Nuclear Power and Technology. *Center on Global Energy Policy. Columbia SIPA*, pp.1–33.

De Jong, S., Sterkxs, S. and Wouters, J. (2010). The EU as a Regional Actor: Weapons of Mass Destruction. *EU-GRASP*, (Working Paper no 10,) pp.1-51.

Dupré, B. (2008). Reinventing Nunn-Lugar. *Carnegie Endowment for International Peace*. [online] Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2008/05/22/reinventing-nunn-lugar-pub-20145> [Acceso 19 Mar. 2021].

Durkalec, J. (2018). The Nuclear Non-proliferation Treaty at fifty: a Midlife Crisis. *NATO Review*. [online] Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/06/29/the-nuclear-non-proliferation-treaty-at-fifty-a-midlife-crisis/index.html> [Acceso 23 Abr. 2022].

Durkalec, J. (2019). European security without the INF Treaty. *NATO Review*. [online] Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/09/30/european-security-without-the-inf-treaty/index.html> [Acceso 25 Abr. 2022].

ElBaradei, M. (2003). Towards a safer world. *The Economist*. [online] Disponible en: <https://www.economist.com/by-invitation/2003/10/16/towards-a-safer-world> [Acceso 21 Mar. 2021].

Einhorn, R. (2020). Averting a new Iranian nuclear crisis. *Brookings*. [online] Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/01/Einhorn_Policy2020_Averting-a-new-Iranian-nuclear-crisis.pdf [Acceso 4 Dec. 2020]

Einhorn, R. (2021). Revitalizing non-proliferation cooperation with Russia and China. *Brookings*. [online] Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/revitalizing-nonproliferation-cooperation-with-russia-and-china/> [Acceso 12 Abr. 2022].

Einhorn, R. & Nephew, R. (2016) The Iran Nuclear Deal: Prelude to Proliferation in the Middle East? *Brookings Arms Control and Non-Proliferation Series* pp.1–74.

Enders, T. (1986). Kernwaffenteststops - Politische und technische Implikationen. *Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung*.

Eftekhari, F. (2021). Why Is Iran So Keen on Joining the SCO? *The Diplomat*. [online] Disponible en: <https://thediplomat.com/2021/09/why-is-iran-so-keen-on-joining-the-sco/> [Acceso 30 Abr. 2022].

Erästö, T. (2019). The NPT and the TPNW: Compatible or conflicting nuclear weapons treaties? *Stockholm International Peace Research Institute*. [online] Disponible en: <https://www.sipri.org/commentary/blog/2019/npt-and-tpnw-compatible-or-conflicting-nuclear-weapons-treaties> [Acceso 24 Abr. 2021].

Feiveson, H., Glaser, A., Miller, M. and Scheinman, L. (2008). Can Future Nuclear Power Be Made Proliferation Resistant? *Center for International & Security Studies, U. Maryland*, pp.1–66.

Fidler, D. P. and Ganguly, S. (2010) India wants to join the Non-Proliferation Treaty as a weapon state. YaleGlobal [Online] Disponible en: <http://yaleglobal.yale.edu/content/india-wants-join-nonproliferation-treaty> [Acceso 04 Abr. 2020].

Fihn, B. (2018). “It’s not a problem of who has them; it’s a problem of the weapon.” *Chatham House*. [online] Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2018/03/its-not-problem-who-has-them-its-problem-weapon> [Acceso 23 Abr. 2021].

Finaud, M. (2020). *Traité New START: Vers le chaos ou la sécurité? Initiatives pour le désarmement nucléaire*. [online] Disponible en: <https://www.idn-france.org/nos-publications/traite-new-start-vers-chaos-ou-securite/> [Acceso 11 Apr. 2021].

Fiott, D. (2020). Uncharted Territory? Towards a common threat analysis and a Strategic Compass for EU security and defence. *European Union Institute for Security Studies*. [online] Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/uncharted-territory-towards-common-threat-analysis-and-strategic-compass-eu-security-and> [Acceso 15 Mar. 2021].

Fiott, D. and Prizeman, K. (2013). The Arms Trade Treaty and the Control of Dual-Use Goods and Technologies. *Institute for European Studies*, pp.1–24.

Fischer, D. and Müller, H. (1985). Non-Proliferation Beyond the 1985 Review. *CEPS Papers, Nr. 26*. pp.18–22

Fischer, D. and Müller, H. (1991). *A treaty in trouble: Europe and the NPT after the Fourth Review Conference*. Frankfurt: PRIF Reports, no. 17.

Fischer, D. and Müller, H. (1995). *United Divided: The European Union at the NPT Extension Conference*. Frankfurt: PRIF Reports, no. 40.

Fitzpatrick, M. (2015). Implementing an Iran Nuclear deal: The EU Role. *EU Non-Proliferation Consortium*, pp.1-4.

Ford, C.A. (2008). *A New Paradigm: Shattering Obsolete Thinking on Arms Control and Nonproliferation* / Arms Control Association. [online] www.armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2008-11/features/new-paradigm-shattering-obsolete-thinking-arms-control-nonproliferation> [Acceso 8 Dec. 2020].

Fuhrhop, P., Kühn, U. and Meier, O. (2020). *Creating an Opportunity to Withdraw U.S. Nuclear Weapons From Europe* / Arms Control Association. [online] www.armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2020-10/features/creating-opportunity-withdraw-us-nuclear-weapons-europe> [Acceso 8 Jan. 2022].

Futter, A. (2016). The double-edged sword: US nuclear command and control modernization. *Bulletin of Atomic Scientists*. [online] Available at: <https://thebulletin.org/2016/06/the-double-edged-sword-us-nuclear-command-and-control-modernization/> [Accessed 21 Apr. 2021].

Garrido Rebolledo, V. (1993). El Tratado de Tlatelolco y el futuro de las potencias nucleares en América Latina. *Centro de Investigación para la Paz*, pp.187–193.

Garrido Rebolledo, V. (1994). Corea del Norte: Entre el Desarme y el Rearme Nuclear. *Tiempos de Paz*, 32, pp.104–113.

Garrido Rebolledo, V. (1994a). El debate sobre las pruebas nucleares en 1993. *Anuario del CIP*.

Garrido Rebolledo, V. (1999). India y Pakistán: el nacimiento de dos estados nucleares. *Anuario CIP*, pp.107–114.

Garrido Rebolledo, V. (2010). La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica. *Colección de Estudios Internacionales Número 7*, pp.1–52.

Garrido Rebolledo, V. (2017) El programa nuclear iraní y las implicaciones del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, N°1 pp. 349-434

Goldblat, J. (1990). *Twenty years of the Non-proliferation Treaty: implementation and prospects*. Oslo: International Peace Research Institute.

Grand, C. (2000). The European Union and the non-proliferation of nuclear weapons. *Chaillot Paper 37*, pp.1–51.

Grand, C., Kornelius, S., Smith, M., Valasek, T. and Zaborowski, M. (2009). *U.S.-European Nonproliferation Perspectives. a Transatlantic Conversation*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, pp.1–57.

Grip, L. (2009). The EU Non-Proliferation Clause: A Preliminary Assessment. *SIPRI Background Paper*, pp.1–20.

Grip, L. (2011). Mapping the European Union's institutional actors related to WMD non-proliferation. *EU Non-Proliferation Consortium*, pp.1–20.

Grip, L. (2011a). Assessing Selected European Union External Assistance and Cooperation Projects on WMD Non-proliferation. *EU Non-Proliferation Consortium*, pp.1–27.

Grip, L. (2014). The European Union's weapons of mass destruction non-proliferation clause: a 10-year assessment. *EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium*, pp.1–16.

Habibi, N. (2013). *A closer look at sanctions relief*. [online] Belfer Center for Science and International Affairs. Disponible: <https://www.belfercenter.org/publication/closer-look-sanctions-relief> [Acceso 1 Dec. 2020].

Hackenbroich, J. and Geranmayeh, E. (2020). 2020: The year of economic coercion under Trump. *European Council on Foreign Relations*. [online] Disponible en:

https://ecfr.eu/article/commentary_2020_the_year_of_economic_coercion_under_trump / [Acceso 4 Dec. 2020].

Ham, P.V. (2011) The European Union's strategy on weapons of mass destruction: from ambition to disappointment. *Clingendael Paper*, N°6. pp.1-31

Herrera, M. (2018). The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: Is It Really Necessary? *Instituto Español de Estudios Estratégicos* 104/2018, pp.1–18.

Herrera, M. (2020). The need for a new approach to European non-proliferation policy? *Next Generation Papers - EU Non-Proliferation Consortium*, pp.1–32.

Herrera, M. (2022). The Mian Channu Incident and the Enduring Risk of Nuclear Escalation between India and Pakistan. *Istituto Affari Internazionali*, pp.1–7.

Herzog, R. (2017). German Nukes Would Be a National Tragedy. *Foreign Policy*. [online] Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2017/03/10/german-nukes-would-be-a-national-tragedy/> [Acceso 16 Ene. 2022].

Hibbs, M. (2003). US in 1983 stopped IAEA from helping Iran make UF₆. *Nuclear Fuel*.

Hibbs, M. (2010). Nuclear Suppliers Group and the IAEA Additional Protocol. *Carnegie Endowment for International Peace*. [online] Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2010/08/18/nuclear-suppliers-group-and-iaea-additional-protocol-pub-41393> [Acceso 7 Apr. 2021].

Hibbs, M. (2011). New Global Rules for Sensitive Nuclear Trade. *Carnegie Endowment for International Peace*. [online] Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2011/07/28/new-global-rules-for-sensitive-nuclear-trade-pub-45203> [Acceso 20 Mar. 2021].

Hibbs, M. (2011a). *The Future of Nuclear Suppliers Group*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, pp.1–70.

Hibbs, M. (2017). A More Geopoliticized Nuclear Suppliers Group. *Carnegie Endowment for International Peace*. [online] Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2017/12/14/more-geopoliticized-nuclear-suppliers-group-pub-75027> [Acceso 5 Apr. 2021].

Hoell, M. (2019). The P5 Process: Ten Years On. *European Leadership Network. Global Security Policy Brief*, pp.1–20.

Hoell, M. and Enright, E. (2020). Lessons from the London P5 Conference: Why civil society engagement is key for success. *European Leadership Network*. [online] Disponible en: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/lessons-from-the-london-p5-process-conference-why-civil-society-engagement-is-key-for-success/> [Acceso 25 Abr. 2021].

Höhl, K., Müller, H. and Schaper, A. (2003). EU Cooperative Threat Reduction Activities in Russia. *Chaillot Papers no 61*, pp.1–68.

Holloway, D.J. (2020). The Soviet Union and the Baruch Plan. *The Wilson Center*. [online] Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/soviet-union-and-baruch-plan> [Acceso 22 Dic. 2021].

Horner, D. (2009). Accord on New Rules Eludes Nuclear Suppliers. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2009-07/accord-new-rules-eludes-nuclear-suppliers> [Acceso 20 Mar. 2021].

Horner, D. (2010). U.S. Official Mulls Ending NSG Rule Revamp. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2010-11/us-official-mulls-ending-nsg-rule-revamp> [Acceso 20 Mar. 2021].

Horner, D. (2010a). NSG Makes Little Headway at Meeting. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2010-07/nsg-makes-little-headway-meeting> [Acceso 7 Abr. 2021].

Horner, D. (2011). NSG Revises Rules on Sensitive Exports. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2011-07/nsg-revises-rules-sensitive-exports> [Acceso 18 Apr. 2022].

Howorth, J. (2014). Catherine Ashton's five-year term: a difficult assessment. *Les Cahiers européens de Sciences Po*, (03), pp.16-17

Hunt, J. (2020). The NPT took effect 50 years ago; its purpose has been debated from the beginning. *Bulletin of Atomic Scientists*. [online] Disponible en: <https://thebulletin.org/2020/03/the-npt-took-effect-50-years-ago-its-purpose-has-been-debated-from-the-beginning/#:~:text=Get%20our%20app-,The%20NPT%20took%20effect%2050%20years%20ago%3B%20its%20purpose,been%20debated%20from%20the%20beginning&text=US%20President%20Lyndon%20Johnson%20addresses,made%20into%20law%20in%201970.> [Acceso 23 Apr. 2021].

IFAS (2020). "Iran : une crise accoucheuse de stabilité". François Géré dans le Figaro. – i f a s ". [online] IFAS. Disponible en: <http://www.strato-analyse.org/fr/spip.php?breve15> [Acceso 23 Ene. 2020].

International Crisis Group (2020). *The Iran Nuclear Deal at Four: A Requiem?* Bruselas: International Crisis Group, pp.1–43.

International Energy Agency (2019). *Nuclear Power in a Clean Energy System*. París: International Energy Agency, pp.1–103.

International Institute for Strategic Studies (1990). *The Military Balance. 1989-1990*. Londres: Chatto & Windus.

Jessen, E. (2017) European Diplomacy in the Iran Nuclear Negotiations: What Impact Did It Have? *Bruges Political Research Papers* pp.1–60.

Kacprzyk, A. and Piotrowski, M.A. (2019). *U.S. Development of Intermediate-Range Missiles after Its Withdrawal from the INF Treaty*. [online] Polish Institute of

International Affairs. Disponible en: https://pism.pl/publications/US_Development_of_IntermediateRange_Missiles_after_Its_Withdrawal_from_the_INF_Treaty [Acceso 8 Abr. 2021].

Kane, A. and Mayhew, N. (2020). The Future of Nuclear Arms Control: Time for an Update. *Stiftung Entwicklung und Frieden*, pp.1–17.

Kempin, R. (2021). France's Foreign and Security Policy under President Macron. The Consequences for Franco-German Cooperation. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, pp.1–54.

Khandekar, G. (2011). The EU and India: a loveless arranged marriage. *FRIDE Policy Brief n°90*, pp.1–5.

Kienzle, B. (2015a) Integration without quite breaking the rules: The EU and India's acceptance within the Non-Proliferation Regime, *EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium* pp. 1-16.

Kimball, D.G. (2008). Unfinished Business for the NSG. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2008-10/issue-briefs/unfinished-business-nsg> [Acceso 20 Mar. 2021].

Kimball, D. (2019). The START III Framework at a Glance. *Arms Control Association*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/start3> [Acceso 23 Abr. 2022].

Kimball, D. (2019a). The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance. *Arms Control Association*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty> [Acceso 23 Abr. 2022].

Kimball, D. (2020). *Nuclear Testing and Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) Timeline* / *Arms Control Association*. [online] www.armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/NuclearTestingTimeline> [Acceso 23 Abr. 2022].

Kimball, D. and Bugos, S. (2019). *Timeline of the Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT)* / *Arms Control Association*. [online] Armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-the-Treaty-on-the-Non-Proliferation-of-Nuclear-Weapons-NPT>. [Acceso 23 Abr. 2022].

Klare, M.T. (2018). The Challenges of Emerging Technologies. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2018-12/features/challenges-emerging-technologies> [Acceso 21 Abr. 2021].

Kmentt, A. (2013). How Divergent Views on Nuclear Disarmament Threaten the NPT. *Arms Control Association*. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2013-12/divergent-views-nuclear-disarmament-threaten-npt> [Acceso 23 Abr. 2022].

Korteweg, R. (2013). The EU and Iran. *Centre for European Reform*, pp.1-2.

Krell, G. (1987). Von der Rüstungskontrolle zur Abrüstung? Zum Stand der Genfer Verhandlungen nach Reykjavik. Frankfurt: *Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung*.

Kreutz, J. (2005). Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981—2004. *Bonn International Center for Conversion. Paper 45*, pp.1–52.

Kubiak, K. (2018). The INF Treaty: European Perspectives on the Impending U.S. Withdrawal. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2018-12/features/inf-treaty-european-perspectives-impending-us-withdrawal> [Acceso 25 Abr. 2022].

Kühn, U. (2016). The Sudden German Nuke Flirtation. *Carnegie Endowment for International Peace*. [online] Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2016/12/06/sudden-german-nuke-flirtation-pub-66366> [Acceso 17 Abr. 2021].

Kühn, U., Volpe, T. and Thompson, B. (2018). Tracking the German Nuclear Debate. *Carnegie Endowment for International Peace*. [online] Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2018/08/15/tracking-german-nuclear-debate-pub-72884> [Acceso 8 Ene. 2022].

Kulesa, L. (2020). The crisis of nuclear arms control and its impact on European security. *EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium*, pp.36–55.

Kustnetsov, E. (2016). The Multilateral Force debates. *European University Institute*, pp.1–5.

Kutchesfahani, S. (2006). Iran's nuclear challenge and European diplomacy. *EPC Issue Paper*, (46), pp.1- 20.

Lafont, M., Varma, T. and Witney, N. (2018). Eyes tight shut. European attitudes toward nuclear deterrence. *European Council on Foreign Relations*, Disponible en: https://ecfr.eu/special/eyes_tight_shut_european_attitudes_towards_nuclear_deterrence/ . [Acceso 23 Abr. 2022].

Leonard, M. (2005). Can EU Diplomacy Stop Iran's Nuclear Programme? *Working Paper, Centre for European Reform*.

Lewis, J. (2005). The Fourth Customer. *Arms Control Wonk*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrolwonk.com/archive/200558/the-fourth-customer/> [Acceso 11 Abr. 2021].

Lewis, J. (2011). Additional Protocol and ENR transfers. *Arms Control Wonk*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrolwonk.com/archive/203962/additional-protocol-and-enr-transfers/> [Acceso 7 Abr. 2021].

Lindström, G. (2004). *Protecting the European homeland, the CBR dimension*. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Lindstrom, G. (2007). The Potential Unintended Consequences of Missile Defence in Europe. *European Union Institute for Security Studies*. [online] Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/potential-unintended-consequences-missile-defence-europe> [Acceso 18 Abr. 2022].

Lindström, G. and Schmitt, B. (2003). *Fighting Proliferation: European Perspectives*. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Lippert, B., von Ondarza, N. and Perthes, V. (2019). European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests. *SWP Research Paper 2019/RP 04*, pp.1–39.

Lisbonne-De Vergeron, K. (2006). *Contemporary indian views of Europe*. Great Britain: Royal Institute of International Affairs.

Lundin, L-E. (2012). The European Union, the IAEA and WMD Non-Proliferation: unity of approach and continuity of action. *EU Non-Proliferation Consortium*, pp.1–15.

Lunn, S. and Williams, N. (2019). The Demise of the INF Treaty: What are the consequences for NATO? *European Leadership Network*, pp.1–18.

Maclachlan, A. (1991). France, UK launch full-scope safeguards on nuclear exports. *Nucleonics Week*.

Maître, E. (2018). Le Traité d'interdiction des armes nucléaires : vers une remise en cause des doctrines nucléaires ? *Défense & Industries*, pp.35–39.

Maître, E. (2020). The P5 Process: A French perspective. *European Leadership Network*. [online] Disponible en: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/the-p5-process-a-french-perspective/> [Acceso 25 Abr. 2021].

Makhijani, A., Chalmers, L. and Smith, B. (2004). *Uranium Enrichment Just Plain Facts to Fuel an Informed Debate on Nuclear Proliferation and Nuclear Power*. Institute for Energy and Environmental Research, pp.1–47.

Marín-Bosch, M. (Sin Fecha.). *A Nuclear-Weapons-Free World: Is It Achievable?* [online] United Nations. Disponible en: <https://www.un.org/en/chronicle/article/nuclear-weapons-free-world-it-achievable>. Acceso 8 Abr. 2021]

Mazzucelli, C. (2007). EU3-Iranian Nuclear Diplomacy: Implications for US Policy in the Middle East. *Miami-Florida European Union Center of Excellence*, (6), pp.1-10.

McGoldrick, F. (2011). Limiting Transfer of Enrichment and Reprocessing Technology: Issues, Constraints, Options. *Project on Managing the Atom, Belfer Center for Science and International Affairs*, pp.1–74.

McKnight, A. (1970). Nuclear Non-Proliferation: IAEA and EURATOM. *Carnegie Endowment for International Peace*.

Meier, O. (2005). Between Noble Goals and Sobering Reality: An Interview with EU Nonproliferation Chief Annalisa Giannella. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2005-09/features/between-noble-goals-sobering-reality-interview-eu-nonproliferation-chief> [Acceso 24 Mar. 2021].

Meier, O. (2005a) “Interview with Annalisa Giannella, Personal Representative on Nonproliferation of WMD to EU High Representative Javier Solana | Arms Control Association”. [online] www.armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/interviews/2005-07/interview-annalisa-giannella-personal-representative-nonproliferation-wmd-eu-high> [Acceso 27 Feb. 2020].

Meier, O. (2006). The Growing Nuclear Fuel-Cycle Debate. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2006-11/news-analysis-growing-nuclear-fuel-cycle-debate> [Acceso 5 Abr. 2021].

Meier, O. (2006a). The US-India Nuclear Deal: The End of Universal Non-Proliferation Efforts? *Friedrich-Ebert-Stiftung*, pp.1–16.

Meier, O. (2008). The EU’s Nonproliferation Efforts: Limited Success. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: https://www.armscontrol.org/act/2008_05/OliverFeature [Acceso 21 Mar. 2021].

Meier, O. (2013) European efforts to solve the conflict over Iran’s nuclear programme: How has the European Union performed? *EU Non-proliferation and Disarmament Consortium* pp.1–22.

Meier, O. (2018). Europeans to the rescue? *Bulletin of the Atomic Scientists*. [online] Disponible en: <https://thebulletin.org/2018/10/europeans-to-the-rescue/> [Acceso 8 Abr. 2021].

Meier, O. and Quille, G. (2005). *Testing Time for Europe’s Nonproliferation Strategy | Arms Control Association*. [online] Armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2005-05/features/testing-time-europes-nonproliferation-strategy>. Acceso 8 Abr. 2021]

Meyer, P. (2019). Creating an Environment for Nuclear Disarmament Striding forward or stepping back? *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2019-04/features/creating-environment-nuclear-disarmament-striding-forward-stepping-back> [Acceso 15 Mar. 2021].

Mian, Z. and Ramana, M.V. (2006). *Wrong Ends, Means, and Needs: Behind the U.S. Nuclear Deal with India | Arms Control Association*. [online] www.armscontrol.org. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2006-01/features/wrong-ends-means-needs-behind-us-nuclear-deal-india> [Acceso 14 Dic. 2020].

Michel, Q. (2009). Emerging International Standards: If a dream could come true. In: *Bulletin of the Atomic Scientists*. The Future of Nuclear Energy.

Mignone, A. (2013). The European Union’s Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Centres of Excellence Initiative. *EU Non-Proliferation Consortium*, pp.1–12.

Missiroli, A. (2010). The EU “Foreign Service”: under construction. *European Union Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI RSCAS) Policy Paper no. 4*, pp.1–29.

Missiroli, A. (2020). Game of drones? How new technologies affect deterrence, defence and security. *NATO Review*. [online] Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/05/05/game-of-drones-how-new-technologies-affect-deterrence-defence-and-security/index.html> [Acceso 23 Apr. 2022].

Missiroli, A., Dwan, R., Economides, S., Pastore, F. and Tonra, B. (2001). Coherence for European Security Policy: Debates - Cases - Assessment. *Institute for Security Studies - Western European Union. Occasional Paper 27*, pp.1–99.

Mix, D. E. and Katzman, K. (2017). Iran Policy and the European Union. *CRS Insight*, pp.1-2.

Mohan, P. and Agarwal, P. (2019). India’s Civil Nuclear Agreements: A New Dimension in India’s Global Diplomacy. *ORF Issue Brief No. 320. Observer Research Foundation*, pp.1–16.

Müller, H. (1987a). *Strategic defences: The end of the alliance strategy?* Brussels: Centre for European Policy Studies.

Müller, H. (1993). The Export Controls Debate in the “New” European Community. *Arms Control Today*, pp.10–14.

Müller, H. (1994). Nuclear Nonproliferation Policy as Part of the European Union’s Common Foreign and Security Policy. *CEPS Working Document, 86. Centre for European Policy Studies*.

Müller, H. and Rauch, C. (2007). *Der Atomdeal: Die indisch-amerikanische Nuklearkooperation und ihre Auswirkung auf das globale Nichtverbreitungsregime*. Frankfurt: HSFK-Report, 6. Hessische Stiftung Friedens-und Konfliktforschung.

Müller, H. and Sohnus, S. (2006). *Intervention und Kernwaffen. Zur neuen Nukleardoktrin der USA*. Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung, pp.1–40.

Müller, H., Franceschini, G., Melamud, A., Müller, D., Péczeli, A. and Schaper, A. (2016). A Nuclear Weapon-Free Zone in Europe Concept – Problems – Chances. *Peace Research Institute Frankfurt*, pp.1–81.

Nassauer, O. (2001). *Nuclear Sharing in NATO: Is it Legal?* [online] Berlin Information-Center for Transatlantic Security. Disponible en: <https://www.bits.de/public/articles/sda-05-01.htm> [Acceso 9 Abr. 2021].

Nielsen, J. and Hanson, M. (2014). The European Union and the Humanitarian Initiative in the 2015 Non-Proliferation Treaty Review Cycle. *EU Non-Proliferation Consortium*, pp.1–20.

Nuti, L. (2021). NATO's Role in Nuclear Non-Proliferation and Arms Control: A (Critical) History. *Documenti IAI* 21/03, pp.1–41.

O'Hanlon, M.E., Einhorn, R., Pifer, S. and Rose, F. (2020). *Experts assess the nuclear Non-Proliferation Treaty, 50 years after it went into effect*. [online] Brookings. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/03/03/experts-assess-the-nuclear-non-proliferation-treaty-50-years-after-it-went-into-effect/>. [Acceso 9 Abr. 2021].

Pacheco Pardo, R. (2020). *North Korea's Denuclearisation: Is There a Role for Europe?* | *Feature from King's College London*. [online] King's College London. Disponible en: <https://www.kcl.ac.uk/north-koreas-denuclearisation-is-there-a-role-for-europe>. [Acceso 9 Abr. 2021].

Paile, S. (2013). International and European commitments to the export control of nuclear dual-use items: Do the European Union Member States have any room for manoeuvre? *Cahiers de Science politique, Cahier n°26. Université de Liège*, pp.1–11.

Pan, E. (2005). *Non-Proliferation: The Pakistan Network*. [online] Council on Foreign Relations. Disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounder/nonproliferation-pakistan-network> [Acceso 18 Apr. 2022].

Parsi, R. (2011). Iran in the shadow of the 2009 Presidential Elections. *EUISS Occasional Paper*, pp.1–49.

Paulin, C. (2005). Les exportations et transferts européens de biens et technologies à double usage. *Fondation pour la Recherche Stratégique, Annuaire stratégique et militaire 2005*, pp.233–263.

Pearl, J. (2010). Charting a smarter course for a US-Jordan nuclear deal. *Bulletin of the Atomic Scientists*. [online] Disponible en: <https://thebulletin.org/2010/10/charting-a-smarter-course-for-a-us-jordan-nuclear-deal/> [Acceso 7 Abr. 2021].

Pearse, W. (2021). *The Problems with Development Aid*. [online] INOMICS. Disponible en: <https://inomics.com/blog/the-problems-with-development-aid-1388062>. [Acceso 7 Abr. 2021].

Perkovich, G. (2018). Will You Listen? A Dialogue on Creating the Conditions for Nuclear Disarmament. *Carnegie Endowment for International Peace*. [online] Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2018/11/02/will-you-listen-dialogue-on-creating-conditions-for-nuclear-disarmament-pub-77614> [Acceso 24 Abr. 2021].

Perot, E. (2019). The Aachen Mutual Defense Clause. A Closer Look at the Franco-German Treaty. *Egmont Security Brief* 105.

Pirozzi, N. and Ntousas, V. (2019). *Walking the Strategic Talk. A Progressive EU Foreign Policy Agenda*. Foundation for European Progressive Studies and Istituto Affari Internazionali, pp.1–48.

Portela, C. (2003). The Role of the EU in the Non-proliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond. *PRIF Reports* N°65, pp.1-48.

Portela, C. (2015). The EU's Evolving Responses to Nuclear Proliferation Crises: From Incentives to Sanctions. *EU Non-Proliferation Consortium*, pp.1-15.

Portela, C. (2020). Revitalising the NPT: Preparing the EU for the tenth RevCon. *European Union Institute for Security Studies*. [online] Available at: <https://www.iss.europa.eu/content/revitalising-npt-0> [Accessed 16 Mar. 2021].

Portela, C. (2021). The EU's Arms Control Challenge. *Chaillot Paper N°116*, pp.1-56.

Potter, W.C. (2019). Taking the Pulse at the Inaugural Meeting of the CEND Initiative. *James Martin Center for Nonproliferation Studies*. [online] Disponible en: <https://nonproliferation.org/taking-the-pulse-at-the-inaugural-meeting-of-the-cend-initiative/> [Acceso 24 Abr. 2021].

Pretorius, J. and Sauer, T. (2019). Is it time to ditch the NPT? *Bulletin of the Atomic Scientists*. [online] Disponible en: <https://thebulletin.org/2019/09/is-it-time-to-ditch-the-npt/> [Acceso 16 Ene. 2022].

Rad, A.M. (2021). Can Negotiations and Diplomacy Break the US-Iran Impasse? *Istituto Affari Internazionali*, pp.1-7.

Rauf, T. (2015). The 2015 NPT Review Conference: setting the record straight. *Stockholm International Peace Research Institute*. [online] Disponible en: <https://www.sipri.org/node/384> [Acceso 12 Abr. 2021].

Reddie, A. (2020). Hypersonic missiles: Why the new arms race is going nowhere fast. *Bulletin of Atomic Scientists*. [online] Disponible en: <https://thebulletin.org/2020/01/hypersonic-missiles-new-arms-race-going-nowhere-fast/> [Acceso 21 Apr. 2021].

Reif, K. (2018). Saudi Arabia Threatens to Seek Nuclear Weapons. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2018-06/news/saudi-arabia-threatens-seek-nuclear-weapons> [Acceso 23 Abr. 2021].

Renard, T. (2013). Partnering for a nuclear free world: The EU, its strategic partners and nuclear non-proliferation. *European Strategic Partnerships Observatory Working Paper*, pp.1-32.

Rózsa, E. (2018). The EU and the Iran nuclear deal: How to proceed? *MENARA future notes*, (13), pp.1-7.

Rühle, H. and Rühle, M. (2017). *German Nukes: The Phantom Menace*. [online] Real Clear Defense. Disponible en: https://www.realcleardefense.com/articles/2017/03/23/german_nukes__the_phantom_menace_111023.html [Acceso 17 Abr. 2021].

Rummer, E. (2018). A Farewell to Arms . . . Control. *Carnegie Endowment for International Peace*. [online] Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2018/04/17/farewell-to-arms-.-.-control-pub-76088> [Acceso 8 Abr. 2021].

Saferworld (1994). Arms and Dual-Use export controls: Priorities for the European Union. Saferworld, Briefing Paper.

Sahoo, N. (2014). Decoding Modi's Foreign Policy. [online] *Carnegie Endowment for International Peace*. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2014/09/23/decoding-modi-s-foreign-policy-pub-56711> [Acceso 16 Dic. 2020].

Saikal, A. (2021). The future of the Iran nuclear deal hangs in the balance. *Australian Strategic Policy Institute*. [online] Disponible en: <https://www.aspistrategist.org.au/the-future-of-the-iran-nuclear-deal-hangs-in-the-balance/> [Acceso 5 Oct. 2021].

Sanders-Zakre, A. (2017). "We've Done Something Quite Significant" A Conversation with ICAN's Beatrice Fihn. *Arm Control Today* [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2017-12/interviews/something-quite-significant-conversation-ican-beatrice-fihn> [Acceso 23 Apr. 2021].

Sanders-Zakre, A. (2019). NPT Meeting Looks to 2020 Review Conference. *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2019-06/news/npt-meeting-looks-2020-review-conference> [Acceso 23 Abr. 2021].

Sauer, T. (2004). Coercive Diplomacy by the EU: The Case of Iran. *Discussion Papers in Diplomacy no. 93. The Hague: Netherlands Institute for International Relations Clingendael*, pp.1–43.

Sauer, T. (2007) Coercive diplomacy by the EU. *Netherlands Institute of International Relations Clingendael* pp.1-29

Scheinman, A.M. (2019). No, it is not time to ditch the NPT. *Bulletin of Atomic Scientists*. [online] Disponible en: <https://thebulletin.org/2019/10/no-it-is-not-time-to-ditch-the-npt/> [Acceso 16 Ene. 2022].

Scheinman, L. (1968). Nuclear Safeguards, the Peaceful Atom, and the IAEA. *International Conciliation*, 572.

Scheinman, L. (2004). *Article IV of the NPT: Background, Problems, Some Prospects*. Stockholm: The Weapons of Mass Destruction Commission, pp.1–12.

Schepers, N. (2019). Russia's Nuclear Energy Exports: Status, prospects and implications. *EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium*, pp.1–16.

Schmidt, P. (2004). Dissuasion du fort au fou – Eine Europäische Option? *Stiftung Wissenschaft und Politik*, pp.1–5.

Schmitt, B. (1997). L'Europe et la dissuasion nucléaire. *Institute of Security Studies of the Western European Union*, pp.1–29.

Schmitt, B. (2001). A Common European Export Policy for Defense and Dual-Use Items? *Occasional Paper 25, Institute for Security Studies, Western European Union*.

Schmitt, B. (2005). *Effective non-proliferation the European Union and the 2005 NPT review conference*. Paris: European Union Institute for Security Studies

Sher, G.S. (2019). Science Knows Boundaries: Reflections on Sixty Years of U.S.–Former Soviet Union Scientific Cooperation. *Science & Diplomacy*. [online] Disponible en: <https://www.sciencediplomacy.org/article/2019/science-knows-boundaries-reflections-sixty-years-us-former-soviet-union-scientific> [Acceso 22 Dic. 2021].

Simpson, J. (1985). Ploughshares into Swords? The International Nuclear Non-Proliferation Network and the 1985 NPT Review Conference, *Faraday Discussion Paper N°4*, pp.4–5.

Smith, J.M. (2016). Assessing US-India Relations: The Strategic Handshake. *The Diplomat*. [online] Disponible en: <https://thediplomat.com/2016/09/assessing-us-india-relations-the-strategic-handshake/> [Acceso 5 Apr. 2021].

Singh, S. and Herrera, M. (2021). 25 Years since CTBT: a Possible Bridge between Nuclear Powers? *Instituto Español de Estudios Estratégicos* 127/2021, pp.1–13.

Sokolski, H. (2007). *Gauging U.S.-Indian Strategic Cooperation*. Carlisle Barracks, Pennsylvania.: Strategic Studies Institute, pp.1–429.

Sokolski, H. (2018). In the Middle East, Soon Everyone Will Want the Bomb. *Foreign Policy*. [online] Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2018/05/21/in-the-middle-east-soon-everyone-will-want-the-bomb/> [Acceso 23 Abr. 2021].

Sood, R. (2019). How Delhi and Paris became friends. *Observer Research Foundation*. [online] Disponible en: <https://www.orfonline.org/research/how-delhi-and-paris-became-friends-54811/> [Acceso 18 Dic. 2020].

Spear, J. (2003). The Emergence of a European “Strategic Personality.” *Arms Control Today*. [online] Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2003-11/features/emergence-european-strategic-personality> [Acceso 24 Mar. 2021].

Stanzel, V. (2018). *New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century*. Berlin: SWP Research Paper 2018/RP 11, pp.1–69.

Stein, E. (1983). European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System. *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, pp.49–69.

Stewart, I. and Sultan, A. (2019). *India, Pakistan and the NSG*. [online] King’s College London. Disponible en: <https://www.kcl.ac.uk/news/india-pakistan-and-the-nsg> [Acceso 18 Abr. 2022].

Tertrais, B. (2019a). La mort annoncée du traité FNI ou la fin de l'après-guerre froide. *Fondation pour la Recherche Stratégique*. [online] Disponible en: <https://www.frstrategie.org/publications/notes/mort-annoncee-traite-fni-fin-apres-guerre-froide-2019> [Acceso 11 Abr. 2021].

The Economist (2021). Nuclear energy united Europe. Now it is dividing the club. *The Economist*. [online] Disponible en: <https://www.economist.com/europe/2021/10/30/nuclear-energy-united-europe-now-it-is-dividing-the-club> [Acceso 6 Ene. 2022].

Trezza, C. (2017). The UN Nuclear Ban Treaty and the NPT: Challenges for Nuclear Disarmament. *Istituto Affari Internazionali*, pp.1–4.

Trezza, C. (2019). Italy's Lukewarm Approach to Arms Control. *Istituto Affari Internazionali*, pp.1–5.

Van der Meer, S. and Onderco, M. (2019). *An EU-Russia deal to replace the INF Treaty?* [online] European Leadership Network Disponible en: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/an-eu-russia-deal-to-replace-the-inf-treaty/> [Acceso 8 Apr. 2021].

Van Ham, P. (2011). The European Union's Strategy on Weapons of mass Destruction: From Ambition to Disappointment. *Clingendael Institute*, pp.1–40.

Van Ham, P. (2011a). The European Union's WMD Strategy and the CFSP: A Critical Analysis. *EU Non-Proliferation Consortium*, pp.1–15.

Vimont, P., Hillion, C. and Blocksman, S. (2021). *From self-doubt to self-assurance. The European External Action Service as the Indispensable Support for a Geopolitical EU*. Brussels: Friedrich Ebert Stiftung / Swedish Institute for European Policy Studies / Centre for European Policy Studies, pp.1–40.

Viski, A. (2012). The Revised Nuclear Suppliers Group Guidelines: A European Union Perspective. *EU Non-Proliferation Consortium*, pp.1–14.

Von Muenchow-Pohl, B. (2012). *India and Europe in a multipolar world*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, pp.1–54.

Williams, H. (2014). *Trust and distrust in the global nuclear community*. [online] Chatham House. Disponible en: <http://www.chathamhouse.org/expert/comment/16475>. [Acceso 24 Mar. 2021].

Williams, H. (2020). CEND and a changing global nuclear order. *European Leadership Network*. [online] Disponible en: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/cend-and-a-changing-global-nuclear-order/> [Acceso 24 Abr. 2021].

Windt, A. (2017) The participation of the EU in the negotiation and implementation of the Iran nuclear agreement. *EU Non-proliferation and Disarmament Consortium Next Generation Papers*. pp.1-36

Wither, J.K. (2017). A Secure Brexit? UK Security and Defense and the Decision to Leave the European Union. *George C. Marshall Center for European Security Studies*. [online] Disponible en: <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/secure-brex-it-uk-security-and-defense-and-decision-leave-european-union-0> [Acceso 25 Abr. 2022].

Zadra, R. (1992). European Integration and Nuclear Deterrence after the Cold War. *Chaillot Paper N°5*, pp.1–34.

Zanders, J.P. (2010). *Nuclear weapons after the 2010 NPT review conference*. Paris: European Union Institute for Security Studies.

- Artículos periodísticos

Almond, R.G. (2016). *China and the Iran Nuclear Deal*. [online] thediplomat.com. Disponible en: <https://thediplomat.com/2016/03/china-and-the-iran-nuclear-deal/> [Acceso 9 Dic. 2020].

Armand, L. (1956). *Atomic Energy and the Future of Europe*. [online] www.foreignaffairs.com. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1956-07-01/atomic-energy-and-future-europe> [Acceso 31 Ago. 2020]

Barnes, J.E. and Cooper, H. (2019). Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia. *The New York Times*. [online] 15 Jan. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>. [Acceso 31 Ago. 2020]

Blair, D. (2013) Iran nuclear deal takes Catherine Ashton from “zero” to hero. *www.telegraph.co.uk*. [online] 24 Nov. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10471355/Iran-nuclear-deal-takes-Catherine-Ashton-from-zero-to-hero.html> [Acceso 27 Feb. 2020].

Borger, J. (2009). *Nuclear talks lead to rare meeting between US and Iran*. [online] the Guardian. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2009/oct/01/iran-nuclear-geneva-talks> [Acceso 9 Dic. 2020].

Broad, W.J. (2010). Research Reactors a Safety Challenge. *The New York Times*. [online] 12 Abr. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2010/04/13/science/13nuke.html> [Acceso 7 Abr. 2021].

Chassany, A.-S. (2018). *Merkel, May and Macron in last-ditch effort to save Iran deal*. [online] www.ft.com. Disponible en: <https://www.ft.com/content/15469eb6-4bbf-11e8-97e4-13afc22d86d4> [Acceso 4 Dic. 2020].

Dafna, L. (2005). Past Arguments Don’t Square with Current Iran Policy. *The Washington Post*.

Dikov, I. (2020). *Macron Just Missed the Chance to Extend France's Nuclear Umbrella over the Post-Brexit EU*. [online] European Views. Disponible en: <https://www.european-views.com/2020/02/macron-just-missed-the-chance-to-extend-frances-nuclear-umbrella-over-the-post-brexit-eu/> [Acceso 8 Ene. 2022].

Fisher, M. (2017). Fearing U.S. Withdrawal, Europe Considers Its Own Nuclear Deterrent. *The New York Times*. [online] 6 Mar. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/03/06/world/europe/european-union-nuclear-weapons.html> [Acceso 17 Abr. 2021].

Giscard d'Estaing, V. (1995). Comment Passer À La Phase De Simulation. *Le Figaro* [online] Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/discours/224043-articles-de-m-valery-giscard-destaing-president-de-ludf-dans-le-fi> [Acceso 16 Ene. 2022].

jstreet.org. (2018). *House Sends Clear Message: Trump Not Authorized to Use Military Force Against Iran*. [online] Disponible en: <https://jstreet.org/press-releases/house-sends-clear-message-trump-not-authorized-to-use-military-force-against-iran/#.X8ytiaG2KUk> [Acceso 6 Dic. 2020].

Laskar, R.H. (2020). *India, EU sign civil nuclear cooperation agreement on eve of Summit*. [online] Hindustan Times. Disponible en: <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-eu-sign-civil-nuclear-cooperation-agreement-on-eve-of-summit/story-EpPnbxaN92LTkYClFqnTM.html#:~:text=India%20and%20the%20European%20Union> [Acceso 18 Dic. 2020].

Maas, H., González Laya, A. and Linde, A. (2021). *La Iniciativa de Estocolmo: un compromiso renovado por el desarme nuclear, por los ministros de Exteriores Heiko Maas, Arancha González Laya y Ann Linde*. [online] elperiodico. Disponible: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20210705/iniciativa-estocolmo-desarme-nuclear-reunion-madrid-articulo-arancha-gonzalez-laya-11882261> [Acceso 23 Abr. 2022].

Mohan, G. (2020). *Europe can be a key ally for India*. [online] Hindustan Times. Disponible en: <https://www.hindustantimes.com/analysis/europe-can-be-a-key-ally-for-india/story-6Y3sw21v3ASCXArt5IQXXK.html> [Acceso 18 Dic. 2020].

Mohan, P. (2020). *New Delhi is banking on nuclear, but will it succeed?* [online] Sustainability Times. Disponible en: <https://www.sustainability-times.com/in-depth/new-delhi-is-banking-on-nuclear-but-will-it-succeed/> [Acceso 18 Abr. 2022].

Neligan, M. and Saul, J. (2012). EU's Iran oil ban weighs on ship insurance market. *Reuters*. [online] 31 Jan. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/insurance-iran-idUSL5E8CU3TN20120131> [Acceso 5 Oct. 2021].

Newton-Small, J. (2012). U.S. Sanctions Take a Toll on Iran's Currency | TIME.com. [online] TIME. Disponible en: <http://swampland.time.com/2012/10/02/u-s-sanctions-take-a-toll-on-irans-currency/> [Acceso 12 Jun. 2018].

People's Daily. (2015). *Chinese FM urges parties involved to honor nuke deal promises*. [online] Disponible en: <http://en.people.cn/n/2015/0715/c90780-8921033.html> [Acceso 5 Jul. 2018].

Pflüger, F. (1995). Bonn Might Be Interested. *The International Herald Tribune*.

Ramazani, R.K. (2012). *Making a U.S.-Iranian Nuclear Deal*. [online] Agence Global. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20120321134125/http://www.agenceglobal.com/article.asp?id=2187> [Acceso 8 Oct. 2021].

Reuters (2014). UPDATE 1-Japan resumes private insurance for Iran oil imports. *Reuters*. [online] 21 Ene. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/iran-nuclear-japan-idUKL3N0KV37B20140121> [Acceso 5 Oct. 2021].

Reuters (2015). China's top nuclear firms to form JV to export Hualong reactor - state media. *Reuters*. [online] 22 Oct. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/uk-china-nuclear/chinas-top-nuclear-firms-to-form-jv-to-export-hualong-reactor-state-media-idUKKCN0SG16220151022> [Acceso 5 Abr. 2021].

Roe, B.S. (2007). *An atomic threat made in America*. [online] chicagotribune.com. Disponible en: <https://www.chicagotribune.com/nation-world/chi-061209atoms-day1-story-htmlstory.html> [Acceso 13 Sep. 2020].

Rozen, L. (2020). *European powers trigger Iran deal dispute mechanism - Al-Monitor: The Pulse of the Middle East*. [online] www.al-monitor.com. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2020/01/e3-europe-uk-france-germany-trigger-iran-deal-dispute.html> [Acceso 30 Abr. 2022].

Sandeep, D. (2012). In post-NSG statement, France ducks ENR ban on India. *The Hindu*. [online] 2 Jul. Disponible en: <https://www.thehindu.com/news/national/In-post-NSG-statement-France-ducks-ENR-ban-on-India/article13726632.ece> [Acceso 20 Abr. 2021].

Sanger, D.E. and Broad, W. (2019). Erdogan's Ambitions Go Beyond Syria. He Says He Wants Nuclear Weapons. *The New York Times*. [online] 20 Oct. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/10/20/world/middleeast/erdogan-turkey-nuclear-weapons-trump.html> [Acceso 21 Oct. 2019].

Sarkar, J. (2018). *There's no nuking Indo-French ties*. [online] @businessline. Disponible en: <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/theres-no-nuking-indofrench-ties/article7367533.ece> [Acceso 9 Oct. 2021].

Siddharth, V. (2011). NSG ends India's "clean" waiver. *The Hindu*. [online] 24 Jun. Disponible en: <https://www.thehindu.com/news/national/nsg-ends-indias-clean-waiver/article2132457.ece> [Acceso 20 Abr. 2021].

Simon, S. (2020). Opinion | Hypersonic Missiles Are a Game Changer. *The New York Times*. [online] 2 Ene. Disponible en:

<https://www.nytimes.com/2020/01/02/opinion/hypersonic-missiles.html> [Acceso 11 Feb. 2020].

Stein, S. (2009) Obama Sends Iran Direct Message On Nowruz: It's Time For A New Beginning. 2009 [online] HuffPost. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/entry/obama-addresses-irandire_n_177202.html?guccounter=1 [Acceso 27 Feb. 2020].

Stephens, B. (2022). A New Iran Deal Leaves Us Meeker and Weaker. *New York Times*. [online] 22 Mar. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/03/22/opinion/iran-nuclear-deal-biden.html> [Acceso 23 Mar. 2022].

Times of Israel (2021). *Iran says it has 6.5 kg of 60%-enriched uranium, inching closer to weapons-grade*. [online] Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/iran-says-it-has-6-5-kg-of-60-enriched-uranium-inching-closer-to-weapons-grade/> [Acceso 6 Oct. 2021].

Wamsley, L. and Kwong, E. (2020) Iran Abandons Nuclear Deal Limitations in Wake of Soleimani Killing. 2020 [online] NPR.org. Disponible en: <https://www.npr.org/2020/01/05/793814276/iran-abandons-nuclear-deal-limitations-in-wake-of-soleimani-killing> [Acceso 27 Feb. 2020].

Wintour, P. (2019). Growing calls in Iran to abandon nuclear treaty, ambassador warns. *The Guardian*. [online] Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/07/growing-calls-in-iran-to-abandon-nuclear-treaty-ambassador-warns> [Acceso 26 Ago. 2020]

World Nuclear News (2021). *EU, IAEA extend cooperation in nuclear safety : Regulation & Safety - World Nuclear News*. [online] www.world-nuclear-news.org. Disponible en: <https://www.world-nuclear-news.org/Articles/EU-IAEA-extend-cooperation-in-nuclear-safety#:~:text=Under%20the%20agreement%2C%20the%20EC> [Acceso 21 Apr. 2022].

Zak, D. (2015). U.N. nuclear conference collapses over WMD-free zone in the Middle East. *Washington Post*. [online] 22 May. Disponible: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/un-nuclear-conference-collapses-over-wmd-free-zone-in-the-middle-east/2015/05/22/8c568380-fe39-11e4-8c77-bf274685e1df_story.html. [Acceso 21 Abr. 2022]

- Documentos de conferencias y seminarios

Boureston, J. and Nikitin, M.B. (2005). "Improving the ISTC/STCU Science Centres" Programmes to Support Worldwide Non-Proliferation Objectives', *Background paper 8, Conference on Strengthening European Action on WMD Non-Proliferation and Disarmament: How Can Community Instruments Contribute?*

Laruffa, M. (2014). European identity and national interests from an intergovernmental model to a Constitutional Agreement. The National Interest in European Union Law and Governance Conference.

Mohan, R. (1993). The NPT and its Future. In: *Science and Security Colloquium Reader*. Annual Encounter. Washington D.C.

Sauer, T. (2003). How “common” is European nuclear non-proliferation policy. Workshops of the European Consortium for Political Research.

Schleicher, H.W. and Sharpe, B.W. (1977). *The Euratom safeguards system as a regional control system*. Viena: International Conference on Nuclear Power and Its Fuel Cycle, pp.1–10.

Suzuki, K. (2007). Between Trade and Security: EU’s Export Control Regime and Its Global Role. EUSA Tenth Biennial International Conference.

- Tesis y disertaciones

Garrido Rebolledo, V. (1995). *El régimen de no-proliferación nuclear participación e implicaciones para España*. Tesis Doctoral. pp.1–1055.

Hazelzet, H. (2001). *Carrots or sticks? EU and US reactions to human rights violations, 1989–2000*. PhD Thesis. European University Institute

Kuzmicheva, L. (2007). *EU Foreign Policies in the Middle East--Iran, Iraq, Syria, Israeli-Palestinian Peace Process*. Ph. D. Yaroslavl’ State University.

- Páginas web

Association of Southeast Asian Nations (2017). *You are being redirected...* [online] asean.org. Disponible en: <https://asean.org/asean-eu-plan-of-action-2018-2022-2/#:~:text=This%20ASEAN%20DEU%20Plan%20of> [Acceso 21 Abr. 2022].

Atomic Heritage Foundation (2017). *French Nuclear Program*. [online] Atomic Heritage Foundation. Disponible en: <https://www.atomicheritage.org/history/french-nuclear-program>. [Acceso 21 Abr. 2022].

Barbarino, M. (2018). *ITER and beyond / Charting the international roadmap to DEMO*. [online] ITER. Disponible en: <https://www.iter.org/newsline/-/3009> [Acceso 18 Dic. 2020].

Batmanghelidj, E. (2019). Europe’s Trade with Iran Is Worth Saving. *Bloomberg.com*. [online] 6 Nov. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-11-06/europe-s-trade-with-iran-is-worth-saving>. [Acceso 21 Abr. 2022].

bilaterals.org (2007) EU aide worried by calls to drop India WMD clause. [online] Disponible en: <https://bilaterals.org/?eu-aide-worried-by-calls-to-drop&lang=en> [Acceso 4 Abr. 2020].

Brzozowski, A. (2020). *Defence and security – EURACTIV.com*. [online] Euroactiv. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security> [Acceso 3 Dic. 2020].

Burr, W. (2013). *China May Have Helped Pakistan Nuclear Weapons Design, Newly Declassified Intelligence Indicates*. [online] nsarchive2.gwu.edu. Disponible en: <https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb423/> [Acceso 13 Dic. 2020].

CVCE.EU. (Sin Fecha). *European Political Cooperation (EPC) - Historical events in the European integration process (1945–2014) - CVCE Website*. [online] Disponible en: <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/fed975ca-665b-4c89-ac04-0ac7e8919c51> [Acceso 4 Ene. 2022].

CVCE.EU. (Sin Fecha a). *How European Political Cooperation worked - Subject files - CVCE Website*. [online] Disponible en: <https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/df06517b-babc-451d-baf6-a2d4b19c1c88/e9b79def-b7aa-452c-92fa-21a630808f20> [Acceso 4 Ene. 2022].

CVCE.eu (Sin Fecha b). *The end of the Cold War and geopolitical change in Europe - Historical events in the European integration process (1945–2014) - CVCE Website*. [online] www.cvce.eu. Disponible en: <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/812f82eb-0e36-4146-b935-b768901971e6>. [Acceso 4 Ene. 2022].

CVCE.EU by UNILU. (2016). *The Fouchet Plans*. [online] Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/the_fouchet_plans-en-c7c2b3f9-cf51-4a8e-874a-d6c3eda5125a.html [Acceso 4 Ene. 2022].

Deutsche Welle (n.d.). *The day Hans-Dietrich Genscher gave the world goose bumps / DW Learn German*. [online] DW Learn German. Disponible en: <https://learngerman.dw.com/en/the-day-hans-dietrich-genscher-gave-the-world-geese-bumps/a-17958469> [Acceso 11 Abr. 2022].

Encyclopedia Britannica (2018). *Potsdam Declaration | Definition, Terms, & Facts*. In: *Encyclopædia Britannica*. [online] Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/Potsdam-Declaration>. [Acceso 11 Abr. 2022].

ETEnergyworld (2017). *Nuclear reactor at Kalpakkam: World's envy, India's pride - ET EnergyWorld*. [online] ETEnergyworld.com. Disponible en: <https://energy.economictimes.indiatimes.com/news/power/nuclear-reactor-at-kalpakkam-worlds-envy-indias-pride/59407729> [Acceso 18 Dic. 2020].

EUR-Lex (2020). *Reparto de competencias en la Unión Europea*. [online] eur-lex.europa.eu. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0020&from=EN> [Acceso 18 Abr. 2022].

History Channel (2009). *United States and Soviet Union agree to establish a nuclear “hot line.”* [online] HISTORY. Disponible en: <https://www.history.com/this-day-in-history/united-states-and-soviet-union-will-establish-a-hot-line>. [Acceso 18 Abr. 2022].

History Channel (2018). *Yalta Conference*. [online] HISTORY. Disponible en: <https://www.history.com/topics/world-war-ii/yalta-conference>. [Acceso 18 Abr. 2022].

History Channel (2019). *Yalta Conference foreshadows the Cold War*. [online] HISTORY. Disponible en: <https://www.history.com/this-day-in-history/yalta-conference-foreshadows-the-cold-war>. [Acceso 18 Abr. 2022].

Hughes, K. (2007). *More than trade relations* [online] Disponible en: <http://www.europeanvoice.com/article/morethan-trade-relations/> [Acceso 18 Abr. 2022].

German Federal Foreign Office (2021). *The Stockholm Initiative: A renewed commitment to Nuclear Disarmament*. [online] German Federal Foreign Office. Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/stockholm-initiative/2469262> [Acceso 23 Abr. 2022].

Lockheed Martin (2018). *The Pershing Missile: Peace Through Strength*. [online] Lockheed Martin. Disponible en: <https://www.lockheedmartin.com/en-us/news/features/history/pershing.html>. [Acceso 23 Abr. 2022]

Ministère de L'europe et des Affaires Étrangères (Sin fecha). *Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT): our dossier*. [online] France Diplomacy - Ministry for Europe and Foreign Affairs. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/disarmament-and-non-proliferation/combating-the-proliferation-of-nuclear-weapons/article/nuclear-non-proliferation-treaty-npt-our-dossier>. [Acceso 23 Abr. 2022]

MIT Technology Review (2017). *A Thorium-Salt Reactor Has Fired Up for the First Time in Four Decades*. [online] MIT Technology Review. Disponible en: <https://www.technologyreview.com/2017/08/22/149552/a-thorium-salt-reactor-has-fired-up-for-the-first-time-in-four-decades/> [Acceso 18 Dic. 2020].

NATO (2021). *Deterrence and defence*. [online] NATO. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm. [Acceso 23 Abr. 2022]

NATO (2022). *Arms control, disarmament and non-proliferation in NATO*. [online] NATO. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48895.htm. [Acceso 23 Abr. 2022]

NATO (2022a). *NATO's nuclear deterrence policy and forces*. [online] NATO. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm. [Acceso 23 Abr. 2022]

Nuclear Threat Initiative (Sin Fecha). *New Agenda Coalition*. [online] The Nuclear Threat Initiative. Disponible en: <https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/new-agenda-coalition/>. [Acceso 23 Abr. 2022]

Office of the historian (2019). *The Acheson-Lilienthal & Baruch Plans, 1946*. [online] Disponible en: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/baruch-plans>. [Acceso 23 Abr. 2022]

Radio Free Europe (2020). *U.S. Extends Sanctions Waivers on Iranian Nuclear Program*. [online] RadioFreeEurope/RadioLiberty. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/u-s->

extends-sanctions-waivers-on-iranian-nuclear-program/30519196.html [Acceso 4 Dic. 2020].

Reaching Critical Will. (2011). Latest news from RCW. Received June 7, 2020, from Disponible en: <https://www.reachingcriticalwill.org/news/latest-news/463-march-2011> [Acceso 23 Abr. 2022]

Rozen, L. (2013). *EEAS / The Back Channel*. [online] The Black Channel. Disponible en: <http://backchannel.al-monitor.com/index.php/tag/eeas/> [Acceso 9 Dic. 2020].

Stassen, H.E. (n.d.). *Report of the President's Special Assistant to the National Security Council*. [online] *Office of the historian*. Office of the historian. Disponible en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v20/d94> [Acceso 22 Dic. 2021].

United States Nuclear Regulatory Commission (2019). *NRC: Uranium Enrichment*. [online] Nrc.gov. Disponible en: <https://www.nrc.gov/materials/fuel-cycle-fac/ur-enrichment.html>. [Acceso 22 Dic. 2021].

Wilson Center (2013). *Wilson Center Digital Archive*. [online] Wilsoncenter.org. Disponible en: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/collection/44/indian-nuclear-history/11>. [Acceso 22 Dic. 2021].

- Material audiovisual

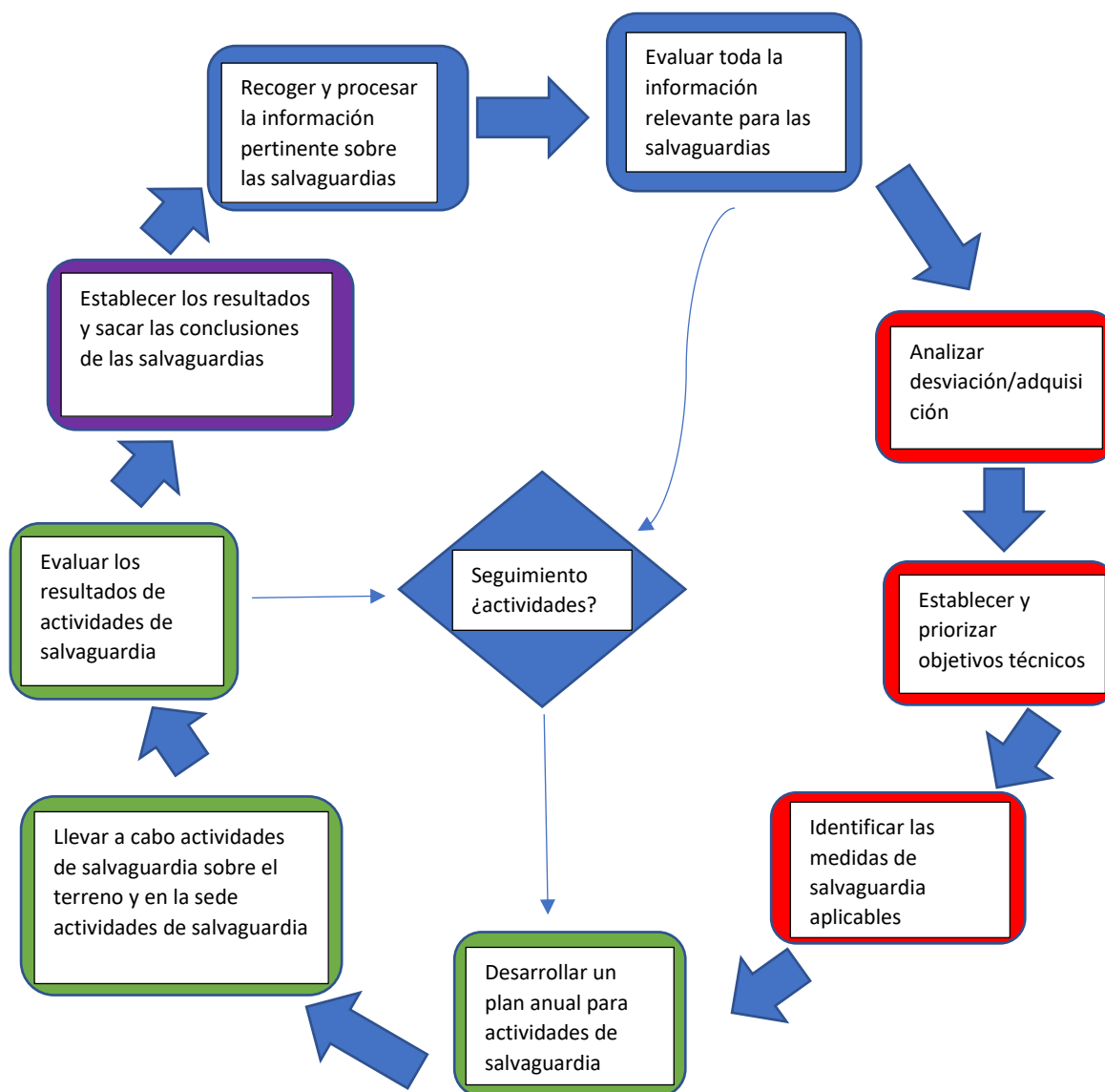
Centre for Social and Economic Progress (2020). *India and the European Union: Next Steps in Strategic Partnership - YouTube*. [online] www.youtube.com. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=dQ7aVqMf1Dk> [Accessed 18 Dec. 2020].

Foundation for European Progressive Studies (2020). *United for a New, Fair and Inclusive Multilateralism*. [online] www.youtube.com. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=dZPDZiqZURA> [Accessed 25 Apr. 2022].

Anexos

Anexo I

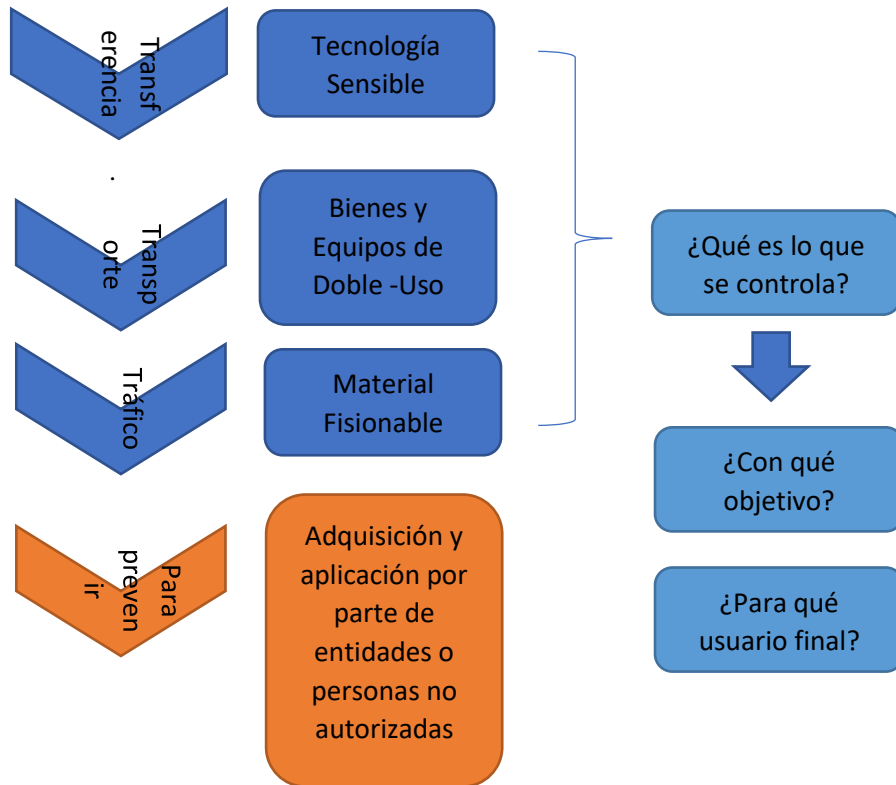
Ciclo de Salvaguardias



Fuente: International Atomic Energy Agency (2015a). *IAEA Safeguards Serving Nuclear Non-Proliferation*. Viena: IAEA Department of Safeguards, pp.1–24.

Anexo II:

El "triple cierre" del régimen de control de las exportaciones



Fuente: World Nuclear Association (2015). *Good Practice in the Compliance and Licensing of Nuclear Exports*. Londres: World Nuclear Association, pp.1–44.